

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH KONAWE KEPULAUAN TENTANG
PENYELENGGARAN BANTUAN HUKUM



TIM PENYUSUN :

BAGIAN HUKUM
SEKRETARIAT DAERAH
KABUPATEN KONAWE KEPULAUAN

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia-Nya yang selalu tercurah bagi kita semua. Kami selaku Tim Penyusun sangat bersyukur karna dapat merampungkan pekerjaan penyusunan Naskah Akademik tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum sesuai dengan waktu yang direncanakan. Kami bersyukur karna dalam penyusunan ini tidak terdapat kendala baik teknis maupun non-teknis, dimana hal ini merupakan upaya bersama dari seluruh pemangku kepentingan di Kabupaten Konawe Kepulauan. Upaya dan perhatian yang ditunjukkan Bupati dan Wakil Bupati Konawe Kepulauan baik dalam rapat dan petunjuk yang diberikan sangat bermanfaat dalam penyelesaian Naskah Akademik ini. Untuk kerjasama dan dukungan seluruh pihak, maka kami haturkan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya, semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan imbalan atas itikad dan kerja kerasmkita semua.

Penyusunan Naskah Akademik ini kami sadari sangat mungkin memiliki banyak kelemahan, kekurangan dan keterbatasan baik menyangkut materi muatan maupun proses penyusunannya, untuk itu melalui kesempatan ini kami sampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya. Dengan demikian kami menyakini bahwa dengan kearifan dan pengalaman yang dimiliki oleh Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Konawe Kepulauan dapat melengkapi dan menyempurnakan segala kelemahan dan kekurangan yang mungkin masih terdapat dalam Naskah Akademik ini.

Kami berharap kiranya hasil kajian ini dapat memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi Daerah dan masyarakat Konawe Kepulauan terutama dalam Penyelengraan Bantuan Hukum yang hendak dibahas bersama-sama dengan pihak legislatif Kabupaten Konawe Kepulauan. Akhirnya kami kembalikan segala hormat dan puji bagi Tuhan Yang Maha Esa.

Langara, November 2022

Hormat Kami
**Tim Penyusun Naskah Akademik
Penyelenggaraan Bantuan Hukum,**

Ir. H. CECEP TRISNAJAYADI, M.M.

NIP 19680515 199703 1 007

DAFTAR ISI

Pengantar penyusun	i
Daftar isi	ii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	9
1.3 Tujuan Penyusunan NA	10
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS	12
2.1 Kajian Teoritis	12
2.1.1 Konsep Bantuan Hukum	12
2.1.2 Teori Perundang-Undangan	13
2.2 Kajian Terhadap Asas/Prinsip yang Terkait Dengan Penyusunan Norma	18
2.3 Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada Serta Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat	24
2.4 Kajian Terhadap Implikasi Pada Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya Pada Aspek Beban Keuangan Daerah	28
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENJADI DASAR HUKUM DAN YANG TERKAIT	30
3.1 Kondisi Hukum dan Status Hukum yang Ada	30
3.2 Keterkaitan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lain	32
BAB IV LANDASAN FILOSOFI, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS	34
4.1 Pandangan Ahli	34
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	41
5.1 Arah dan Jangkauan Pengaturan	41
5.2 Ruang Lingkup Materi Muatan	42
BAB VI PENUTUP	43
6.1 Kesimpulan	43
6.2 Saran	43
DAFTAR PUSTAKA	44
LAMPIRAN : Draf Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan Tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara hukum pada prinsipnya mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama dihadapan hukum. Persamaan di hadapan hukum harus diartikan secara dinamis dan tidak statis. Artinya, persamaan di hadapan hukum harus diimbangi dengan persamaan perlakuan (*equal treatment*). Ketika seorang yang mampumempunyai masalah hukum, ia dapat menunjuk seorang atau lebih advokat untuk membela kepentingannya. Demikian juga seorang yang tergolong tidak mampu dapat meminta pembelaan dari seorang atau lebih pembela umum (*public defender*) dari lembaga bantuan hukum untuk membela kepentingannya dalam suatu perkara hukum. Tidak adil bilamana orang yang mampu saja yang dibela oleh advokat dalam menghadapi masalah hukum, sedangkan fakir miskin tidak memperoleh pembelaan karena tidak sanggup membayar uang jasa seorang advokat.

Hak memperoleh pembelaan dari seorang advokat atau pembela umum (*access to legal counsel*) adalah hak asasi setiap orang dan merupakan salah satu unsur untuk memperoleh keadilan bagi semua orang. Tidak seorangpun dalam negara hukum yang boleh diabaikan haknya untuk memperoleh pembelaan dari seorang advokat atau pembela umum. Pembelaan ini dilakukan tanpa memperhatikan latar belakang individu yang bersangkutan, seperti agama, keturunan, ras, etnis, keyakinan politik, strata social-ekonomi, warna kulit dan *gender*.

Keberadaan advokat maupaun pembela umum sangat penting bagi masyarakat untuk membela hak-hak seseorang (individu) dalam menghadapi persoalan hukum. Apabila seseorang individu menghadapi tuntutan pidana

dari negara yang mempunyai perangkat polisi, jaksa, hakim dan lembaga pemasyarakatan, jelas diperlukan advokat atau pembela umum untuk membela individu yang berstatus sebagai tersangka maupun terdakwa yang sedang menghadapi penyeleidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Pembelaan advokat atas tersangka atau terdakwa yang berhadapan dengan negara yang mempunyai perangkat lengkap akan menciptakan keseimbangan dalam proses peradilan sehingga keadilan bagi semua orang dapat tercapai.

Pengaturan bantuan hukum melalui hukum positif selaras dengan pendapat bahwa kedaulatan tertinggi ada ditangan rakyat. Hanya yang dikehendaki rakyatlah yang menjadi hukum. Hal ini sesuai dengan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”

Hak untuk dibela oleh seorang advokat atau pembela umum bagi semua orang tanpa ada perbedaan telah diatur dalam pasal 27 ayat (1) UUD 1945:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 juga menjamin setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum:

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Hak untuk dibela juga merupakan hak asasi manusia setiap warga negara yang dijamin dalam *Universal Declaration of Human Rights*¹, *International*

¹ *Universa Decalration of Human Rights*, Pasal 6 : “*Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law*”. The United Nations Departement of Public Information 1988, hlm. 5

Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR).², dan *Basic Principles on the Role of Lawyers*.³ Setiap individu harus mempunyai kebebasan untuk memilih pembela yang diinginkannya sendiri⁴. Hak untuk memilih pembela ini berlaku bagi setiap individu tanpa membedakan latar belakangnya. Jika kebebasan individu diakui, maka persamaan dihadapan hukum juga harus diakui.⁵ Pada dasarnya, semua orang berhak untuk memperoleh jasa hukum dari advokat untuk melindungi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya serta Hak sipil dan politik.⁶

Sesuai dengan tujuan semula, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP/Undang-undang No. 8 Tahun 1981) disusun menganut *due process of law* (proses peradilan pidana yang adil). Dalam *due process of law*, hak-hak tersangka/terdakwa/terpidana dilindungi dan dianggap sebagai bagian dari hak-hak warga negara (*civil rights*) dan arena itu merupakan bagian dari hak sasi manusia.

Berdasarkan Pasal 34 ayat (1) UU 1945 ditegaskan bahwa "*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara*". Berdasarkan ketentuan tersebut, negara mengakui hak ekonomi, sosial dan budaya serta hak sipil dan politik fakir miskin. Penegasan dari pasal tersebut mengimplikasikan bahwa bantuan hukum bagi fakir miskin pun merupakan tugas dan tanggungjawab negara.

²*International Covenant on Civil and Political Rights*, 1998, Pasal 16: "Every-one shall have the right to recognition everywhere as a person before the law". The United Nations Departement of Public Information, hlm. 27. ICCPR telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 tanggal 28 Oktober 2005.

³*Basic Principles on the Role of Lawyers*, 1985 : "All Persons are entitled to call upon the assistance of a lawyer of their choice to protect and establish their right and to defend them in all stages of criminal proceedings". (International Bar Association (IBA) : *The Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Milan; hlm. 120)

⁴Ibid, Sub-title on "Access to Lawyers and Legal Services" Article 1: "All persons are entitled to call upon the assistance of a lawyer of their choice to protect and establish their rights and to defend them in all stages of criminal proceedings".

⁵W. friedmann, 1960, *Legal Theory*, London : Steven & Son Limited, hlm.385.

⁶*Universal Declaration on The Independence of Justice*, World Conference on the Independence of Justice, 1983, "All persons shall have effective access to legal services provided by an independent lawyer to protect and establish their economic, social and cultural as well as civil and political rights".

Atas dasar pertimbangan pasal 27 ayat (1) UUD 1945, fakir miskin memiliki hak konstitusional untuk diwakili dan dibela oleh advokat atau pembela umum baik di dalam maupun diluar pengadilan (*legal aid*) sama seperti orang mampu yang mendapatkan jasa hukum dari advokat (*legal service*).

Di negara Indonesia yang masih berkembang, keberadaan Organisasi Bantuan Hukum merupakan hal yang penting, yaitu untuk membantu fakir miskin dalam menghadapi masalah- masalah hukum. Organisasi bantuan hukum ini dapat memperbesar fakir miskin memperoleh bantuan hukum untuk membela kepentingan hukumnya, baik didalam maupun diluar pengadilan.

Sementara dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah, negara berdasarkan asas desentralisasi menyerahkan sebagai kewenangannya pada daerah. Dianutnya asas desentralisasi memberi arah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah. Karakter desentralisasi adalah penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan diatur dalam ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam ketentuan tersebut, ditegaskan bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (5) menegaskan Pasal Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas- luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang- undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Berdasarkan pemahaman penyelenggaraan asas otonomi seluas- luasnya memberi arah kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan untuk membentuk Kebijakan (membentukan Peraturan Daerah).

Penguatan Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi dasar dalam pembentukan Kebijakan atau peraturan daerah. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 236 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menentukan:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota termasuk di dalamnya. Maka sesuai dengan Kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten, dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat membentuk Peraturan Daerah atau Peraturan Bupati sesuai dengan materi muatan yang akan diatur.

Dasar kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum didasarkan pada Pas 12 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bantuan hukum sebenarnya merupakan urusan pemerintah wajib. Dalam hal kewenangan bantuan hukum diatur dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) yang menentukan bahwa salah satu urusan wajib adalah dibidang sosial, perlindungan masyarakat dan termasuk pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Selanjutnya dasar kewenangan pembentukan Peraturan daerah tentang Bantuan Hukum dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pada ayat (3) ditentukan bahwa materi muatan Perda memuat:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan;
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan pembentukan Perda Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Bantuan Hukum, merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Jelas disebutkan dalam Pasal 19 yang menyebutkan:

- (1) Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.

Ketentuan ini dipahami bahwa dalam penyelenggaraan bantuan hukum di daerah harus ada Perda yang mengatur terlebih dahulu. Mengingat pengaturan bantuan hukum diperuntukan pada masyarakat, dengan demikian

daerah dapat mengalokasikan dana bantuan hukum kepada masyarakat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pemahaman dalam konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan hukum juga menegaskan bahwa negara berkewajiban memberikan bantuan hukum bagi masyarakat sebagai perwujudan perlindungan HAM. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 menentukan bahwa bantuan hukum merupakan jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Bantuan Hukum ditegaskan bahwa Penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok orang miskin. Pasal 1 angka 3 menegaskan bahwa pemberi bantuan hukum adalah lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang memberi layanan bantuan hukum berdasarkan Undang-undang. Dengan demikian pemahaman bantuan hukum dalam naskah akademis ini adalah bantuan hukum untuk masyarakat Kabupaten Konawe Kepulauan.

Tujuan penyelenggaraan Bantuan hukum pada orang atau kelompok masyarakat adalah: a). menjamin dan memenuhi hak bagi Penerima Bantuan Hukum untuk mendapatkan akses keadilan; b). mewujudkan hak konstitusional segala warga negara sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum; c). menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan Hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia; dan d). mewujudkan peradilan yang efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Mengenai Bantuan hukum juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum. Sebagai amanat dari Pasal 15

ayat (5) dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, yang merupakan bagian dari penyelenggaraan Bantuan Hukum diarahkan dapat menjadi dasar hukum bagi penyusunan peraturan penyelenggaraan Bantuan Hukum di daerah serta mencegah terjadinya penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagai praktek industri yang berorientasi pada keuntungan semata dan mengabaikan kepentingan-kepentingan para Penerima Bantuan Hukum itu sendiri.

Dalam Peraturan Pemerintah ini pemberian Bantuan Hukum meliputi ranah pidana, perdata, dan tata usaha negara, baik secara Litigasi maupun Nonlitigasi yang sepenuhnya dilakukan oleh para Pemberi Bantuan Hukum yang terdiri dari organisasi- organisasi Bantuan Hukum. Bahwa aturan mengenai para Pemberi Bantuan Hukum atau organisasi Bantuan Hukum harus berbadan hukum, tidak dimaksudkan untuk membatasi hak konstitusional dan kemandirian masyarakat dalam berorganisasi, akan tetapi hal ini harus dipahami sebagai suatu strategi nasional dalam manajemen organisasi yang profesional, efektif, dan berdaya saing serta untuk memudahkan dalam melakukan kerja sama dan koordinasi yang efektif, baik dengan Pemerintah dan Pemerintah Daerah maupun antar sesama Pemberi Bantuan Hukum atau Organisasi Bantuan Hukum. Berdasarkan hal tersebut diatas untuk mencari jawaban atas permasalahan tersebut perlu dilakukan kajian hukum yang khusus ditekankan pada permasalahan mengapa diperlukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Kabupaten Konawe Kepulauan.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian pada Latar Belakang maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat di Kabupaten Konawe Kepulauan?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum.
3. Bagaimana mekanisme penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat di Daerah?

1.3 Tujuan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan implementasi kebijakan penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat di Kabupaten Konawe Kepulauan.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan Nomor 7 Tahun 201 tentang Bantuan Hukum.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Bantuan Hukum.
4. Sebagai acuan penyusunan dan pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Bantuan Hukum.

1.4 Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik ini yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian penyusunan Naskah Akademik, menggunakan metode yang berbasiskan metode penelitian hukum.⁷ Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis normatif adalah metode dengan melakukan analisis hukum terhadap data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya (studi kepustakaan). Metode yuridis normatif juga dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi dan rapat dengar pendapat. Dalam penyusunan naskah akademik ini, data yang dianalisis berupa data sekunder dari studi kepustakaan dan dari hasil masukan/tanggapan dari beberapa Organisasi Perangkat Daerah terkait melalui kegiatan-kegiatan diskusi.

Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.⁸ Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti. Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Bantuan Hukum ini adalah metode yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian dilakukan dengan penelaahan

⁷ Soelistyowati Irianto dan Sidharta, 2009, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*, Yayasan Obor, h. 177-178.

⁸ Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2017, *Metodologi Penelitian Hukum dalam Penyusunan Penyusunan Naskah Akademik*, Risalah kegiatan pembinaan perancang Peraturan Perundang-undangan di Daerah Tahun Anggaran 2017 diselenggarakan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Bali

terhadap data sekunder (studi pustaka, peraturan perundangundangan dan kegiatan diskusi), kemudian dilanjutkan dengan observasi yang mendalam untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap hal-hal yang berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Bantuan Hukum.

Metode dalam penyusunan Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Bantuan Hukum lebih banyak menggunakan pendekatan eksplorasi atau pemetaan isu dan permasalahan terkait dengan implementasi bantuan hukum di Kabupaten Konawe Kepulauan. Analisis hukum dalam penyusunan Naskah Akademik ini terdiri atas analisis Yuridis Normatif dan Yuridis Empiris. Analisis Yuridis Normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa perundang-undangan maupun hasil-hasil penelitian, hasil pengkajian dan referensi lainnya terkait dengan Bantuan Hukum di Jawa Tengah. Analisis Yuridis Empiris dilakukan dengan menelaah data sekunder yang diperoleh/dikumpulkan dari instansi pemerintah, internet yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan Bantuan Hukum di Kabupaten Konawe Kepulauan. Penyusunan Naskah Akademik dilakukan oleh tim yang memiliki pengalaman dalam penyusunan naskah akademik dengan latar belakang pemerintahan, hukum, kebijakan publik.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

2.1 Kajian Teoritis

2.1.1 Konsep Bantuan Hukum

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No 16 Tahun 2011, konsep bantuan hukum merupakan jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Berdasarkan pemahaman konsep bantuan hukum yang termuat dalam Pasal 1 angka 1 UU No 16 Tahun 2011 dipahami sebagai bahwa bantuan hukum merupakan hak individu dan hak kelompok untuk mendapatkan bantuan hukum apabila mendapat permasalahan. Dengan demikian dapat dikatakan bantuan hukum merupakan hak konstitusional setiap warga negara atas jaminan perlindungan hukum dan jaminan persamaan di depan hukum, sebagai sarana pengakuan HAM. Mendapatkan bantuan hukum bagi setiap orang adalah perwujudan *access to justice* (akses terhadap keadilan) sebagai implementasi dari jaminan perlindungan hukum, dan jaminan persamaan di depan hukum. Hal ini sesuai dengan konsep bantuan hukum yang dihubungkan dengan cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*).

Menurut Abdurahman Istilah bantuan hukum diterjemahkan dari dua istilah yang berbeda yaitu "*Legal Aid*" dan "*Legal Assistance*". Istilah *Legal Aid* biasanya digunakan untuk pengertian bantuan hukum dalam arti sempit berupa pemberian jasa-jasa dibidang hukum kepada seseorang dalam suatu perkara secara cuma-cuma khususnya bagi mereka yang tidak mampu. *Legal Assistance* dipergunakan untuk

menunjukkan pengertian bantuan hukum kepada mereka yang tidak mampu maupun pemberian bantuan hukum oleh para advokat yang menggunakan honorarium.⁹ Selanjutnya, Adnan Buyung Nasution memberikan pemahaman bantuan hukum sebagai *legal aid*, yang berarti pemberian jasa dibidang hukum kepada seseorang yang terlibat dalam suatu kasus atau perkara yaitu:

1. Pemberian jasa bantuan hukum dilakukan dengan cuma-cuma;
2. Bantuan jasa hukum dalam *legal aid* lebih dikhususkan bagi yang tidak mampu dalam lapisan masyarakat miskin;
3. motifasi utama *legal aid* adalah menegakkan hukum dengan jalan membela kepentingan hak asasi rakyat kecil yang tak punya dan buta hukum.¹⁰

Berdasarkan pemahaman konsep bantuan hukum sebagaimana di paparkan di atas, pemahaman bantuan hukum dalam naskah akademis ini adalah pemahaman bantuan hukum untuk masyarakat yang tidak mampu atau miskin.

2.1.2 Teori Perundang-undangan

Marhaendra Wija Atmaja menyatakan bahwa teori perundang-undangan adalah sumber kewenangan, hirarki norma hukum perundang-undangan dan landasan keabsahan peraturan perundang-undangan.¹¹

- a. Sumber kewenangan ada tiga yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

Penjabaran tiga kewenangan tersebut disajikan dalam bentuk

⁹ Abdurrahman, 1983, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*: Penerbit Cendana Press, Jakarta h.17-18.

¹⁰ Adnan Buyung Nasution, dkk.,2007, *Bantuan Hukum Akses Masyarakat Marginal terhadap Keadilan, Tinjauan Sejarah, Konsep, Kebijakan, Penerapan dan Perbandingan*, LBH Jakarta, h.13.

¹¹Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2012, *Politik Hukum Dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, h.21.

table sebagai berikut¹²:

Tabel 1
Penjabaran sumber kewenangan

Atribusi	Delegasi	Mandat
<p>Atribusi adalah kekuasaan pemerintah yang langsung diberikan oleh undang-undang atau pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh original legislator ataupun delegate d legislator.</p>	<p>Penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain. Setelah wewenang diserahkan maka pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi.</p>	<p>Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan, apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Pada mandate, Mandan atau pemberi mandate tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan dan member petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya.</p>

embaga Daerah Perspektif Teori otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan”.

- b. Hierarki norma hukum perundang-undangan kental dipengaruhi oleh teori hierarki (*Stufenbau Theory*) dari Hans Kelsen, yang merupakan teori hukum murni yang dalam sistem hukum

¹² Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press Malang, h. 126

bertumpu pada paham positivisme hukum yang dasar-dasar filsafatnya adalah aliran positif (*positivism*). Aliran positivisme ini pada awalnya berkembang di Prancis pada dua dasa warsa pertama abad -19 dengan proponent utamanya August Comte (seorang matematikawan terkenal yang kemudian menjadi seorang sosiolog kenamaan)¹³.

Teori Hierarki diperkenalkan sebagai sebuah sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Suatu hukum mengatur kreterianya sendiri sepanjang suatu norma hukum menentukan norma lain dibuat dan juga isi norma tersebut. Selanjutnya sejak suatu norma hukum valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma hukum lain, maka norma terakhir merupakan alasan validitas yang pertama¹⁴. Sebagaimana di tegaskan oleh Kelsen dalam teorinya “ *The unity of this norms is constituted by the fact that the creation of the norm-the lower one is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still a higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*¹⁵. Oleh karena itu hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (Konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Kelsen menempatkan *Grundnorm* sebagai puncak dari norma-norma, yang kemudian disusul oleh norma yang lebih rendah. Melalui hubungan yang bersifat superior dan inferior

¹³ A Mukthei Fadjar, 2014, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans) Malang h.8.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta, h. 109.

¹⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law & State*, with a new introduction by A Javier Trevino, Transaction Publisher New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.0), h. 124.

maka selanjutnya norma paling tinggi akan dikonkretkan dalam norma yang lebih rendah sampai kepada norma yang paling konkrit atau yang disebut proses “*konkritisierung*”.

Hal yang perlu diperhatikan dalam *Stufenbautheory* adalah bahwa keseluruhan hukum positif itu tersusun dalam sebuah hierarki logika. Dijelaskan bahwa Teori hierarki norma dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl. Teorinya adalah tahapan hukum yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarkhis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan tindakan hukum. Pembuatan hierarki ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari system hukum tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Lebih lanjut teori Adolf Merkl memandang bahwa norma hukum memiliki dua wajah yaitu :

- a. norma hukum itu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya; dan
- b. norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya.

Oleh karena itu norma tersebut mempunyai masa berlaku (*recht Kracht*) yang relative karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula¹⁶.

- c. Landasan keabsahan peraturan perundang-undangan (peraturan Daerah).

Landasan keabsahan pembentukan peraturan daerah dapat dilihat

¹⁶ Farida Maria, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, h. 15.

dari tiga aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga aspek ini disajikan dalam bentuk tabel:

Tabel 2

Landasan keabsahan dalam pembentukan Perda.

Landasan	Uraian
Filosofis	Dalam pembentukan peraturan daerah landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan Pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum, yang meliputi suasana batiniah serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumberkan pada Pancasila dan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.
Sosioogis	Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis ini menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah, kebutuhan masyarakat dan Negara.
Yuridis	Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan di ubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Sumber diolah dari UU 12 Tahun 2011.

2.2 KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA

Pemahaman pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang berupa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan arahan dalam memahami secara mendalam mengenai ruang lingkup dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman asas hukum oleh Ron Jue sebagai nilai yang melandasi kaedah hukum.¹⁷ Dengan demikian asas hukum bukan peraturan (een rechtsbeginselen is niet een rechtregel), melainkan nilai yang melandasi norma yang ada dalam peraturan perundang- undangan. Selanjutnya J.J.H. Bruggink memberikan batasan tentang asas hukum sebagai sejenis meta-kaidah yang berkenaan dengan kaidah-kaidah perilaku. Asas hukum berfungsi sebagai fondasi dari sistem hukum positif dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif.¹⁸

Definisi asas hukum menurut Paul Scholten adalah pikiran- pikiran dasar yang terdapat di dalam dan dibelakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.¹⁹ A. Hamid S.Attamimi mengkatagorikan asas pembentukan perundang-undangan menjadi dua yaitu asas formal dan asas materil:

- a. Asas formal terdiri dari:
 1. asas tujuan yang jelas;
 2. asas perlunya pengaturan;
 3. asas organ / lembaga yang tepat;
 4. asas materi muatan yang tepat;
 5. asas dapatnya dilaksanakan; dan

¹⁷ B Arief Sidharta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya bakti, Bndung, h. 121.

¹⁸ J.J.H. Bruggink, yang disunting oleh Arief Sidarta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Adytia Bhakti, Bandung, h. 123-133.

¹⁹ *Ibid*, h. 119-120

6. asas dapat dikenali.
- b. Asas materil terdiri dari :
1. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan fundamental negara;
 2. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
 3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasarkan Atas Hukum;
dan
 4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang Berdasarkan Sistem Konstitusi.²⁰

Dengan demikian dapat dipahami asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh A.Hamid S.Attamimi meliputi asas-asas formal dan asas-asas materil yaitu menempatkan pemahaman pada:

- a. Asas formal yang meliputi: asas tujuan yang jelas, asas organ / lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan dan asas consensus.
- b. Asas materil yang meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.²¹

Asas formal dan asas materil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah dipositifkan dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas yang berifat formal diatur dalam Pasal 5 dan asas yang bersifat materil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat formal berikut pengertiannya, sebagaimana tampak dalam tabel berikut:

²⁰ *Ibid*, h. 123-127

²¹ Attamimi, A.Hamid.S. 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI h. 345-346

Tabel 3

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik,
Yang Bersifat Formal Berdasarkan Pasal 5 UU 12/2011 dan Penjelasan

Pasal 5 UU 12/2011		Penjelasan Pasal 5 UU 12/2011
Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:		
a.	kejelasan tujuan	bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
b.	kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat	bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
c.	kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan	bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
d.	dapat dilaksanakan	bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun
e.	kedayagunaan dan kehasilgunaan	bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
f.	kejelasan rumusan	bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya
g.	keterbukaan	bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari

	perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
--	---

Sumber: Diolah dari Pasal 5 UU 12/2011 dan Penjelasan

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat materiil berikut pengertiannya, sebagaimana tampak dalam tabel berikut:

Tabel 4

Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Materiil Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 dan Penjelasan

PASAL 6 UU 12/2011		PENJELASAN PASAL 6 UU 12/2011
Ayat (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:		
a.	pengayoman	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b.	kemanusiaan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
c.	kebangsaan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d.	kekeluargaan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
e.	kenusantaraan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan

		Pancasila dan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
f.	bhinneka tunggal ika	bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
g.	keadilan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h.	kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i.	ketertiban dan kepastian hukum	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
j.	keseimbangan, keserasian, dan keselarasan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.
	Ayat (2) Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.	antara lain: a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Sumber: Diolah dari Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 dan Penjelasan

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UU 12/2011, maka prinsip- prinsip profesionalitas, transparan dan akuntabel, dan teknokrasi dibutuhkan sebagai kerangka administratif bagi Penanggulangan Kemiskinan. Prinsip-prinsip ini

digunakan pula sebagai landasan penyusunan Naskah Akademis dan norma Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bantuan Hukum.

Kajian asas dalam penyusunan Naskah akademis dan rancangan peraturan daerah tentang Bantuan Hukum juga dapat didasarkan pada asas-asas yang terdapat dalam UU No 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Adapun asas-asas tersebut adalah:

- a. asas keadilan adalah menempatkan hak dan kewajiban setiap orang secara proporsional, patut, benar, baik, dan tertib.
- b. asas persamaan kedudukan di dalam hukum adalah bahwa setiap orang mempunyai hak dan perlakuan yang sama di depan hukum serta kewajiban menjunjung tinggi hukum.
- c. asas keterbukaan adalah memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh informasi secara lengkap, benar, jujur, dan tidak memihak dalam mendapatkan jaminan keadilan atas dasar hak secara konstitusional.
- d. asas efisiensi adalah memaksimalkan pemberian Bantuan Hukum melalui penggunaan sumber anggaran yang ada.
- e. asas efektivitas adalah menentukan pencapaian tujuan pemberian Bantuan Hukum secara tepat.
- f. asas akuntabilitas adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Bantuan Hukum harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Berdasarkan pemahaman asas baik yang merupakan pandangan ahli maupun asas yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait dapat digunakan sebagai arahan dalam penyusunan naskah akademis dan substansi norma Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum.

2.3 KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT

Bantuan hukum adalah hak konstitusional setiap warga. Lahirnya UU Bantuan Hukum seharusnya menjadi wujud nyata tanggung jawab negara terhadap Hak Atas Bantuan Hukum sebagai akses keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia sebagaimana diamanahkan oleh UUD 1945, UU nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Pasal 14 ayat (2) huruf d kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang telah disahkan melalui Undang-Undang nomor 12 tahun 2005, juga ada pemberian jaminan bagi setiap orang untuk mendapatkan bantuan hukum dan pelayanan dari Advokat (*a right to have a legal counsel*) yang berkualitas bagi masyarakat miskin. Ada 5 pilar mengenai bantuan hukum yakni:

- a *Accesible* yakni bantuan hukum harus dapat diakses dengan mudah;
- b *Affordability* di mana bantuan hukum dibiayai oleh negara;
- c *Sustainable* yakni bantuan hukum harus terus ada dan tidak tergantung pada donor sehingga negara harus menganggarkannya dalam APBN;
- d *Credibility* di mana bantuan hukum harus dapat dipercaya dan memberikan keyakinan bahwa yang diberikan adalah dalam rangka peradilan yang tidak memihak (juga saat mereka menghadapi kasus melawan negara, tidak ada keraguan tentang itu); serta
- e *Accountability* di mana pemberi bantuan hukum harus dapat memberikan pertanggungjawaban keuangan kepada badan pusat dan

kemudian badan pusat harus mempertanggungjawabkan kepada parlemen.

Dengan demikian konsepsi bantuan hukum dalam UU No 16 Tahun 2011 adalah bantuan hukum merupakan bantuan pembiayaandari negara bagi masyarakat miskin yang berhadapan dengan hukum. Sebelumnya, negara tidak melakukan pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat. Justru peranan tersebut dimulai dan terus dilakukan secara mandiri dan swadaya oleh masyarakat sipil yang dipelopori oleh misalnya YLBHI-LBH yang kemudian terus berkembang bersama lahirnya organisasi masyarakat sipil yang bergerak pada isu bantuan hukum seperti Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia (PBHI), LBH Masyarakat, LBH Apik, LBH Pers, LBH Mawar Saron, LkBH kampus, Elsam, kontras, Walhi, dll.

Organisasi Bantuan Hukum sebagai pelaksana bantuan hukum memiliki peran yang strategis dalam pendampingan masyarakat miskin yang berhadapan hukum, namun sesuai data Kementerian Hukum dan HAM RI, belum ada Lembaga Bantuan Hukum yang berdomisili di Kabupaten Konawe Kepulauan. Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah perlu membuka diri bagi lembaga bantuan hukum di wilayah terdekat untuk dapat melaksanakan bantuan hukum. Organisasi Bantuan Hukum yang berdomisili di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara berjumlah sebanyak 17 belas organisasi²², terdiri dari:

Tabel 5

Daftar Organisasi Bantuan Hukum di Sulawesi Tenggara

No.	Nama OBH	Alamat	Kecamatan	Provinsi	Akreditasi	Kontak
1.	POSBAKUM ADIN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA KENDARI (POSBAKUM ADIN PTUN	Jl. Jendral sudirman Kelurahan Ambekairi kecamatan Unaaha kabupaten Konawe	Unaaha	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 085210998697 Fax:

²² <https://bphn.go.id/layanan/bantuan-hukum/obh> diakses pada 5 November 2022.

No.	Nama OBH	Alamat	Kecamatan	Provinsi	Akreditasi	Kontak
	KENDARI)					
2.	POSBAKUM ADIN PENGADILAN NEGERI KENDARI	Jalan Mekar Jaya 1 Nomor 163 Lantai 2	Kadia	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 085241527525 Fax:
3.	YAYASAN LEMBAGA BANTUAN HUKUM PERMATA ADIL SULAWESI TENGGARA	Jl. Sao - Sao No. 208 A	Kadia	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: +62 852 99336998 +62 852 41020698 Fax:
4.	PERKUMPULAN LEMBAGA BANTUAN HUKUM KENDARI	Jl. Y. Wayong No.30	Puuwatu	Sulawesi Tenggara	B	Telepon: Handphone: 08114000808 Fax:
5.	PERKUMPULAN LEMBAGA BANTUAN HUKUM DUTA KEADILAN SULTRA	Jl. Wanggu Permai, No. 54. RT. 025, RW. 008, Kelurahan Lepo- lepo Kecamatan Baruga, Kota Kendari,	Baruga	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 081311161194 Fax:
6.	LEMBAGA BANTUAN HUKUM HAMI SULTRA	Jalan Mayjend S. Parman No. 76	Kendari Barat	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 085241604963 Fax:
7.	LEMBAGA BANTUAN HUKUM DAN MEDIASI BAUBAU	Jalan Dayanu Ikhsanudin BTN Wanabakti Blok C3 Nomor 3 Kelurahan Lipu Kecamatan Betoambari Kota Baubau Provinsi Sulawesi Tenggara	Betoambari	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: 04022812145 Handphone: 08114037678 Fax:
8.	Lembaga Bantuan Hukum Pemerhati Keadilan dan Hak Asasi Manusia	Jalan Bunga Kamboja, Ruko. C	Katobu	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: 082393233386 Handphone: 082393233386 Fax:
9.	LEMBAGA BANTUAN HUKUM HAMI SULTRA CABANG KONAWE SELATAN	Lingkungan II Kelurahan Potoro Kecamatan Andoolo Kabupaten Konawe Selatan	Andoolo	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: 081245888044 Handphone: 081245888044 Fax:
10.	Lembaga Bantuan Hukum Mitra Keadilan Sultra	Jalan Brigjen M. Yoenoes Kompleks BTN DPR Blok B Nomor 12	Kadia	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 082292955543 Fax:
11.	LEMBAGA BANTUAN HUKUM KOMITE ADVOKASI DAN STUDI HUKUM	Perumahan Dosen Kampus Lama UHO Nomor A 4	Kendari Barat	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 082399363568 Fax:
12.	POS BANTUAN HUKUM ADVOKAT INDONESIA (POSBAKUMADIN) KONAWE SELATAN	Jalan Poros Kendari - Andoolo	Andoolo	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 082333000383 Fax:
13.	BAKTI KEADILAN NUSANTARA	Jl. Brigjen. M. Joenoos Komp. Senapati Land Blok	Kadia	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: Handphone: 082190507373

No.	Nama OBH	Alamat	Kecamatan	Provinsi	Akreditasi	Kontak
		AA 14 By.Pass				Fax:
14.	LBH PRO KEADILAN	Jl. TPI, Kel. Kolakaasi, Kec. Latambaga, Kab. Kolaka, Prov. Sulawesi Tenggara	Latambaga	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: 081341778910 Handphone: 081341778910 Fax:
15.	LEMBAGA BANTUAN HUKUM DAN MEDIASI BAUBAU CABANG PASARWAJO	Jalan Protokol No. 35, RT 00/ RW 10, Kelurahan Pasarwajo, Kecamatan Pasarwajo, Kabupaten Buton, Provinsi Sulawesi Tenggara	Pasarwajo	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: 082345898111 Handphone: 082345898111 Fax:
16.	Lembaga Bantuan Hukum Muna	Jln. Paelangkuta	Katobu	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: - Handphone: 085342422762 085256372265 Fax: -
17.	LEMBAGA BANTUAN HUKUM HIMPUNAN ADVOKAT MUDA INDONESIA SULAWESI TENGGARA CABANG KABUPATEN KONAWA	Jalan Sultan Hasanuddin No. 153 Kelurahan Lalosabila, Kecamatan Wawotobi Kabupaten Konawe	Wawotobi	Sulawesi Tenggara	C	Telepon: 085241622746 Handphone: 085241622746 Fax:

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, pada Tahun 2021 jumlah presentase penduduk miskin di Kabupaten Konawe Kepulauan sebesar 17,81% atau sekitar 6.700 dari 37.639 jumlah penduduk. Namun belum terdapat penduduk miskin yang mendapat pelayanan bantuan hukum yang difasilitasi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan. Dalam hal ini Pemerintah Daerah belum dapat merespon pemberian pelayanan bantuan hukum kepada masyarakat miskin disebabkan belum adanya aturan yang memberikan dasar bagi Pemerintah Daerah dalam memberikan bantuan hukum pada masyarakat miskin.

Berdasarkan UU No 16 Tahun 2011 jelas disebutkan bahwa peran pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dalam memberi bantuan hukum yaitu sebatas memberikan bantuan dana atau pembiayaan bagi masyarakat miskin yang sedang berhadapan dengan hukum. Bantuan pembiayaan dari pemerintah kepada masyarakat miskin merupakan

kewajiban Pemerintah Daerah sebagai bentuk perlindungan hukum dan pemenuhan hak bagi masyarakat miskin demi terwujudnya keadilan. Dengan demikian permasalahan yang perlu diselesaikan terlebih dahulu adalah dengan membuat dasar hukum atau Peraturan Daerah tentang Bantuan hukum sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan mempunyai landasan hukum dalam memberikan bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang sedang berhadapan dengan hukum.

2.4 KAJIAN TERHADAP IMPLIKASI PADA ASPEK KEHIDUPAN MASYARAKAT DAN DAMPAKNYA PADA ASPEK BEBAN KEUANGAN DAERAH.

Sesuai dengan judul di atas, bahwa Pembentukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum merupakan sarana untuk menjaga agar terlaksananya:

- a. terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan bantuan hukum;
- b. terwujudnya sistem penyelenggaraan bantuan hukum yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
- c. terpenuhinya penyelenggaraan bantuan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan bantuan hukum.

Dengan demikian pembentukan Peraturan Daerah tentang bantuan hukum membawa implikasi pada aspek keuangan daerah, sehingga sangat diperlukan adanya pengaturan sebagai dasar dalam penyelenggaraan bantuan hukum.

Uraian implikasi terkait dengan Pembentukan Perda tentang penyelenggaraan bantuan hukum dapat dipahami sebagai berikut:

- a. Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat. Pertanyaan yang penting didiskusikan antara lain:
 1. Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda menimbulkan pengaruh positif (misalnya menguntungkan terhadap aspek kehidupan masyarakat?; Siapakah yang diuntungkan?; Mengapa menguntungkan?
 2. Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda menimbulkan pengaruh negatif (misalnya merugikan) terhadap aspek kehidupan masyarakat?; Siapa yang dirugikan?; Mengapa dirugikan?
- b. Dampaknya penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda terhadap aspek beban keuangan daerah. Pertanyaan yang penting didiskusikan antara lain:
 1. Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda memberikan beban keuangan daerah.
 2. Dalam hal memberikan beban, seberapa banyak beban yang ditimbulkan pada keuangan daerah?
 3. Apakah beban atau biaya itu lebih kecil atau lebih besar dari manfaatnya?

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENJADI DASAR HUKUM DAN YANG TERKAIT

3.1 Kondisi Hukum dan Status Hukum Yang Ada

Melihat ketentuan Konstitusi Pasal 28 D ayat (1) yang menegaskan bahwa setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ketentuan ini menunjukkan bahwa ada pengakuan, perlindungan dan jaminan hukum terhadap warga negara Indonesia termasuk masyarakat Jawa Tengah.

Dengan demikian dalam konteks ini negara mempunyai kewajiban dalam pemenuhan hak masyarakat untuk mendapatkan bantuan hukum ketika masyarakat bermasalah dan berhadapan dengan hukum. Selanjutnya secara tegas mengenai bantuan hukum bagi masyarakat diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Selain itu, kehadiran UU Bantuan Hukum memberikan dampak bagi upaya pemenuhan hak-hak hukum warga negara, hal ini bisa dilihat dalam klausula menimbang dalam UU ini yang menyatakan:

- a bahwa negara bertanggung jawab terhadap pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses terhadap keadilan,
 - b bahwa negara bertanggung jawab terhadap pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses keadilan.
 - c bahwa pengaturan mengenai bantuan hukum yang diselenggarakan oleh negara harus berorientasi pada terwujudnya perubahan sosial yang berkeadilan;
- Merujuk pula pada ketentuan umum UU Bantuan Hukum yang dimaksudkan dengan Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Penerima bantuan hukum adalah orang

atau kelompok orang miskin. UU Bantuan Hukum selanjutnya akan menjadi sumber acuan bagi praktek penegakan, perlindungan dan pelayanan hukum bagi orang atau kelompok orang miskin di Indonesia, termasuk di Provinsi Jawa Tengah. Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) bantuan hukum diberikan untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi penerima bantuan hukum atau masyarakat miskin.

Memperhatikan dasar hukum yang telah diuraikan yang berkaitan dengan bantuan hukum bagi masyarakat, menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah untuk mengupayakan perlindungan hukum khususnya dalam pemberian Bantuan Hukum. Pemberian bantuan hukum pada masyarakat merupakan pemenuhan hak konstitusional masyarakat untuk mendapatkan keadilan.

Untuk itu perlu ada dasar hukum terkait dengan Bantuan hukum ditingkat daerah Provinsi Jawa Tengah. Adapaun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum adalah:

- a Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246);
- c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5243);
- e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang
- f Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5421);

- g Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 97, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6219);

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini merupakan landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah. Pemerintahan daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota adalah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945).

Ketentuan tersebut menjadi politik hukum pembentukan peraturan daerah tentang Bantuan Hukum. Sebagai dasar hukum formal pembentukan perda ini adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, sebagaimana juga ditentukan pada Pedoman 39 Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (TP3U) Lampiran UU 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3.2. KETERKAITAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG LAIN

Dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lain maka yang perlu dipahami sebelumnya adalah pendelegasian kewenangan. Adanya pendelegasian kewenangan mengatur yang mana sumber kewenangan pokoknya ada ditangan legislator maka pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut itu kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana haruslah dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang yang akan dilaksanakan hal inilah biasanya dinamakan *legislative delegation of rule making*

power.²³ Berdasarkan prinsip pendelegasian ini norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa di dasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan Bantuan Hukum yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain dapat di lihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 6

Materi Muatan	Keterkaitan Dengan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lain		
	UU 13 Tahun 2011	UU 16 Tahun 2011	Analisis
Bantuan Hukum	<p><i>Pasal 5</i> Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terpadu dan berkelanjutan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat <i>Pasal 7 ayat (1)</i> bahwa penanganan fakir miskin dilaksanakan dalam bentuk bantuan hukum</p>	<p><i>Pasal 1 angka 2</i> Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin <i>Pasal 6 ayat (1)</i> Bantuan Hukum diberikan untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi penerima bantuan hukum atau masyarakat miskin <i>Pasal 19 ayat (2)</i> Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah</p>	<p>berdasarkan uraian dari UU 13 Tahun 2011 dan UU 16 Tahun 2011 maka Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan sudah memiliki dasar kewenangan</p>

²³Jimly Asshidiqie dan M Ali Safaat, 2006, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, h. 215

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

4.1 Pandangan Ahli

Validitas, sebagaimana dimaksudkan oleh Hans Kelsen, adalah eksistensi spesifik dari norma-norma. Mengatakan suatu norma adalah valid, sama halnya mengakui eksistensinya atau menganggap norma itu mengandung “kekuatan mengikat” bagi mereka yang perbuatannya diatur oleh peraturan tersebut²⁴. Validitas hukum adalah suatu kualitas hukum, yang menyatakan norma-norma hukum itu mengikat dan mengharuskan orang berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum. Suatu norma hanya dianggap valid berdasarkan kondisi bahwa norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma.

Berkenaan dengan validitas, Satjipto Rahardjo dengan mendasarkan pada pandangan Gustav Radbruch mengungkapkan, bahwa validitas adalah kesahan berlaku hukum serta kaitannya dengan nilai-nilai dasar dari hukum. Bahwasanya hukum itu dituntut untuk memenuhi berbagai karya dan oleh Radbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum, yakni keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum²⁵.

Uraian tersebut menunjukkan keterhubungan antara validitas hukum dengan nilai-nilai dasar hukum, bahwasanya hukum didasarkan pada keberlakuan filsafati supaya hukum mencerminkan nilai keadilan, didasarkan pada keberlakuan sosiologis supaya hukum mencerminkan nilai kegunaan, dan didasarkan pada keberlakuan yuridis supaya hukum mencerminkan nilai kepastian hukum.

Uraian tentang validitas hukum atau landasan keabsahan hukum dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam sejumlah

²⁴ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqiendari judul asli: *General Theory of Law and State*, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 40

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm.19

buku yang ditulis oleh sarjana Indonesia, antara lain Jimly Assiddiqie²⁶, Bagir Manan²⁷, dan Solly Lubis²⁸. Pandangan ketiga sarjana itu dapat disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 6:

Landasan Keabsahan Peraturan Perundang-undangan menurut Para Sarjana Indonesia

LANDASAN	JIMLY ASSHIDDIQIE	BAGIR MANAN	M. SOLLY LUBIS
Filosofis	Bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu Negara. Contoh, nilai-nilai filosofis Negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai “ <i>staatsfundamentalnorm</i> ”.	Mencerminkan nilai yang terdapat dalam cita hukum (<i>rechtsidee</i>), baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat.	Dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan Negara.
Sosiologis	Mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum. Juga dikatakan, keberlakuan sosiologis berkenaan dengan: <ol style="list-style-type: none"> 1. kriteria pengakuan terhadap daya ikat norma hukum; 2. kriteria penerimaan terhadap daya ikat norma hukum; dan 3. kriteria faktisitas 	Mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi yang memerlukan penyelesaian.	-

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.169-174, 240-244

²⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Ind-Hill.Co, 1992), hlm. 14-17.

²⁸ M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit CVMandar Maju, 1989), hlm. 6-9.

	menyangkut norma hukum secara faktual memang berlaku efektif dalam masyarakat.		
Yuridis	<p>Norma hukum itu sendiri memang ditetapkan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi; 2. menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya; 3. menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; dan 4. oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; 2. adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur; 3. tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan 4. mengikuti tata cara tertentu dalam pembentukannya. 	<p>Ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. segi formal, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan untuk membuat peraturan tertentu; dan 2. segi materiil, yaitu landasan yuridis untuk mengatur hal-hal tertentu.

<p>Politis</p>	<p>Harus tergambar adanya cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD NRI 1945 sebagai politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang juga dikatakan, pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dan yang mencukupi di parlemen/legislatif</p>		<p>Garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan. Misalnya garis politik otonomi dalam GBHN (Tap MPR No. IV Tahun 1973) memberi pengarahannya dalam pembuatan UU Nomor 5 Tahun 1974.</p>
----------------	--	--	---

Pandangan teoritik tentang landasan keabsahan peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan:

1. Pemahaman keabsahan peraturan perundang-undangan pada ranah normatif dan sosiologis. Pemahaman dalam ranah sosiologis tampak pada pandangan Jimly Asshiddiqie tentang landasan sosiologis dan politis yang terdapat dalam tabel 6. Dalam konteks landasan keabsahan peraturan perundang-undangan, yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan, lebih tepat memahami landasan keabsahan peraturan perundang-undangan dalam ranah normatif.
2. Landasan keabsahan politis pada ranah normatif dari Jimly Asshiddiqie, menggambarkan politik hukum, yakni adanya cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD NRI 1945 (Pembukaan dan pasal-pasalnya), yang dapat diakomodasi dalam landasan filosofis dan yuridis.
3. Landasan keabsahan politis dari M. Solly Lubis yang menggambarkan garis politik hukum dalam Ketetapan MPR, yang dapat diakomodasi dalam landasan yuridis

Berdasarkan pandangan para sarjana tersebut tentang landasan keabsahan atau dasar keberlakuan peraturan perundang-undangan, maka landasan keabsahan filosofis, sosiologis, dan yuridis dapat dirangkum sebagai berikut:

Tabel 7

Pandangan teoritik tentang landasan keabsahan peraturan perundang-undangan²⁹

LANDASAN	URAIAN
Filosofis	Mencerminkan nilai-nilai filosofis atau nilai yang terdapat dalam cita hukum (<i>rechtsidee</i>). Diperlukan sebagai sarana menjamin keadilan.
Sosiologis	Mencerminkan tuntutan atau kebutuhan masyarakat yang memerlukan penyelesaian. Diperlukan sebagai sarana menjamin kemanfaatan.
Yuridis	Konsistensi ketentuan hukum, baik menyangkut dasar kewenangan dan prosedur pembentukan, maupun jenis dan materi muatan, serta tidak adanya kontradiksi antar- ketentuan hukum yang sederajat dan dengan yang lebih tinggi. Diperlukan sebagai sarana menjamin kepastian hukum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) mengadopsi validitas tersebut sebagai :

1. muatan menimbang, yang memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis; dan
2. harus juga ada dalam naskah akademis rancangan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada pandangan teoritik dari para sarjana yang telah dikemukakan di atas, dikaitkan dengan ketentuan tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan naskah akademik yang diadopsi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No 12/2011), ketiga aspek dari validitas tersebut dapat disajikan dalam tabel berikut:

²⁹Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2012, *Politik Hukum Dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, h.29

Tabel 8

Landasan Keabsahan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Pandangan Teoritik dan UU No. 12/2011

LANDASAN	URAIAN
Filosofis	Menggambarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum itu, pada dasarnya berkenaan dengan keadilan yang mesti dijamin dengan adanya peraturan perundang-undangan.
Sosiologis	Menggambarkan kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek yang memerlukan penyelesaian, yang sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Kebutuhan masyarakat pada dasarnya berkenaan dengan kemanfaatan adanya peraturan perundang- undangan.
Yuridis	Menggambarkan permasalahan hukum yang akan diatasi, yang sesungguhnya menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur. Permasalahan hukum yang akan diatasi itu pada dasarnya berkenaan dengan kepastian hukum yang mesti dijamin dengan adanya peraturan perundang- undangan, oleh karena itu harus ada konsistensi ketentuan hukum, menyangkut dasar kewenangan dan prosedur pembentukan, jenis dan materi muatan, dan tidak adanya kontradiksi antar-ketentuan hukum yang sederajat dan dengan yang lebih tinggi.

Tanggung jawab Negara diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 alenia; ke -4 antara lain adalah :

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia; dan
2. memajukan kesejahteraan umum.

Perlindungan yang menjadi tanggung jawab Negara itu tidak saja terhadap setiap orang baik dari arti individual dan kelompok berikut identitas budaya yang melekat padanya, tetapi juga perlindungan terhadap tanah air, yang tercakup di dalamnya sumber daya alam dan lingkungan hidup. Perlindungan tersebut diarahkan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, yang juga merupakan tanggung jawab Negara.

Berdasarkan pada pemahaman di atas, landasan filosofis, yuridis dan sosiologis digunakan sebagai arahan dalam menyusun Naskah Akademis dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bantuan Hukum.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

5.1 Arah dan Jangkauan Pengaturan

Istilah “materi muatan “ pertama digunakan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”³⁰. Pada tahun 1979 A.Hamid S.Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang- undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het ondrwerp* dalam ungkapan *Thorbecke “het eigenaardig onderwerp der wet”* yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang- undang, Attamimi mengatakan :

“...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan.Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan *ThorbPecke het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”³¹

Dalam konteks pengertian tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan jenjang peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda. Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.³²

Isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Pedoman 98 TP3U menentukan, ketentuan umum berisi: a.batasan pengertian atau definisi; b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal

³⁰ Attamimi, A.Hamid.S. 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI h. 193-194

³¹ *Ibid*

³² Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R.Saragih,1993, *Ketatanegaaan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia ; 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*,Pustaka Sinar Harapan Jakarta, h. 62.

berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Pedoman 109 TP3U menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut: a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus; b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya yang diletakkan berdekatan secara berurutan.

Pedoman 109 TP3U menentukan, urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut: a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus; b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

5.2 Ruang Lingkup Materi Muatan

Materi muatan disusun menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian (Pedoman 111 TP3U), yakni:

- a. Ketentuan Umum
- b. Ruang Lingkup
- c. Pemberi Bantuan Hukum
- d. Penerima Bantuan Hukum
- e. Syarat dan Tata Cara Penyelenggaraan Bantuan Hukum
- f. Tata cara Penyaluran Bantuan Hukum
- g. Pengawasan
- h. Larangan
- i. Ketentuan Penyidikan
- j. Ketentuan Pidana
- k. Ketentuan Penutup

BAB VI

PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia termasuk hak atas Bantuan Hukum. Penyelenggaraan pemberian Bantuan Hukum kepada warga negara merupakan upaya untuk memenuhi dan sekaligus sebagai implementasi negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, penyelenggaraan bantuan hukum yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, diatur dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang mengatur penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat ini akan menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah untuk berperan dan pemenuhan hak konstitusional warga negara di bidang bantuan hukum, khususnya bagi orang atau kelompok masyarakat miskin.

6.2 Saran

Berdasarkan kajian dalam Naskah Akademik ini, maka sarankan beberapa upaya sebagai berikut:

- a. Percepatan penyusunan dan pemberlakuan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum menjadi sangat mendesak karena akan memberikan jaminan hukum terhadap penyelenggaraan bantuan hukum kepada masyarakat miskin di Kabupaten Konawe Kepulauan.
- b. Naskah ini dipergunakan sebagai bahan masukan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Kepulauan tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Kabupaten Konawe Kepulauan.
- c. Peraturan Bupati sebagai pendelegasian dalam Peraturan Daerah, termasuk kebijakan publik, yang mengatur bantuan hukum harus disinergikan dengan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah ini.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid.S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI
- A. Mukthei Fadjar, 2014, *Teori-Teori Hukum Kontenporer*, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans) Malang
- Abdurrahman, 1983, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*: Penerbit Cendana Press, Jakarta
- Adnan Buyung Nasution, dkk.,2007.,*Bantuan Hukum Akses Masyarakat Marginal terhadap Keadilan, Tinjauan Sejarah, Konsep, Kebijakan, Penerapan dan Perbandingan*, LBH Jakarta, Jakarta
- B Arief Sidharta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta
- Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2012, *Politik Hukum Dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya
- Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2017, *Metodologi Penelitian Hukum dalam Penyusunan Penyusunan Naskah Akademik*, Risalah kegiatan pembinaan perancang Peraturan Perundang-undangan di Daerah Tahun Anggaran 2017 diselenggarakan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Bali
- Hans Kelsen, *General Theory of Law & State*, with a new introduction by A Javier Trevino, Trancaction Publiher New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.0)
- Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: *General Theory of Law and State*, Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung
- Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta
- J.J.H. Bruggink, yang disunting oleh Arief Sidarta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Adytia Bhakti, Bandung
- Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press Malang, Malang
- Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta
- M. Solly Lubis, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, CV. Mandar Maju, Bandung
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung

Soelistyowati Irianto dan Sidharta, 2009, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*, Yayasan Obor, Jakarta

Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R.Saragih,1993, *Ketatanegaaan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia ; 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*,Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

W. Friedmann, 1960, *Legal Theory*, Steven & Son Limited, London

Universa Decalration of Human Rights, The United Nations Departement of Public Information 1988

International Covenant on Civil and Political Rights, 1998, The United Nations Departement of Public Information

Basic Principles on the Role of Lawyers, International Bar Association (IBA) : *The Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Milan

Universal Declaration on The Independence of Justice, World Conference on the Independence of Justice, 1983

<https://bphn.go.id/layanan/bantuan-hukum/obh> diakses pada 5 November 2022.