

# **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN QANUN KOTA LHOSEUMAWE  
TENTANG  
BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT MISKIN**



**D  
I  
S  
U  
S  
U  
N**

**OLEH:  
TIM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK  
TAHUN 2017**

# **NASKAH AKADEMIK**

**RANCANGAN QANUN KOTA LHOKSEUMAWE**

**TENTANG**

**BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT MISKIN**



**DISUSUN OLEH**

**TIM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK**

**TAHUN 2017**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

*“Negara hukum menempatkan kekuasaan tertinggi pada hukum dan bukan pada penguasa absolut”.*

Indonesia diidealkan dan dicita-citakan oleh the founding fathers sebagai suatu Negara Hukum (Rechtsstaat/ The Rule of Law). UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Namun, bagaimana cetak biru dan desain makro penjabaran ide negara hukum itu, selama ini belum pernah dirumuskan secara komprehensif. Yang ada hanya pembangunan bidang hukum yang bersifat sektoral. Oleh karena itu, hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Apalagi, negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai Negara Hukum. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat (1) elemen kelembagaan (elemen institusional), (2) elemen kaedah aturan (elemen instrumental), dan (3) elemen perilaku para subjek hukum yang menyangang hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subjektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (law making), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (law administrating), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (law adjudicating).

Supremasi hukum dikenal juga dengan “the rule of law” yang diartikan sebagai “the governance not by man but by law”, pemerintahan oleh hukum, bukan oleh manusia; bukan hukumnya yang memerintah, karena hukum itu hanyalah kaedah atau pedoman dan sekaligus sarana atau alat, tetapi harus ada manusianya yang menjalankan dan melaksanakannya secara konsisten berdasarkan hukum, dan tidak sekehendak atau sewenang-wenang.

Hukum itu diciptakan atau direkayasa oleh manusia, terutama hukum tertulis. Setelah hukum itu tercipta maka manusia terikat pada hukum, harus tunduk pada hukum. Hal ini tidak lain adalah untuk kepentingan manusia itu sendiri. Hukum harus mempunyai kekuasaan tertinggi demi kepentingan manusia itu sendiri, tetapi sebaliknya manusia tidak boleh diperbudak oleh hukum. “Governance not by man but by law” berarti bahwa tindakan-tindakan resmi (pemerintah) pada tingkat teratas sekalipun harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum.

Pengukuhan Indonesia sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 memberi pesan adanya keinginan kuat bahwa negara menjamin terselenggaranya persamaan kedudukan dalam hukum, yang antara lain ditandai dengan terciptanya suatu keadaan dimana hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum serta jaminan kepada setiap orang yang berhak mendapatkan akses keadilan (*justice for all*). Hal ini bahkan merupakan hak dasar setiap orang yang bersifat universal. Konsep ini menjadi penting karena negara selalu dihadapkan pada kenyataan adanya sekelompok masyarakat yang miskin atau tidak mampu, sehingga sering tidak bisa mewujudkan haknya untuk mendapatkan

keadilan (yang semestinya terselenggara dalam kaitannya dengan konsep negara hukum).

Untuk mewujudkan terselenggaranya gagasan negara hukum (konstitusionalisme) tersebut, maka negara perlu campur tangan karena hal itu menjadi kewajiban negara untuk menjamin hak setiap orang mendapatkan keadilan. Dengan kata lain, negara harus menjamin terselenggaranya bantuan hukum kepada orang miskin atau orang yang tidak mampu sehingga tidak ada yang luput dari akses keadilan yang merupakan amanat konstitusi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (selanjutnya disebut UU Bantuan Hukum), Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa 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 yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri yang menghadapi masalah hukum. Sedangkan pada ketentuan umum pada angka 2, disebutkan bahwa Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UU Bantuan Hukum disebutkan bahwa Penyelenggaraan Bantuan Hukum bertujuan untuk:

- 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.

Dalam rangka penyelenggaraan UU Bantuan Hukum ini, Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dimana pengaturan di daerah mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum harus diatur dengan Qanun.

### **B. Identifikasi Masalah**

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

1. Bagaimana implementasi kebijakan penyelenggaraan bantuan hukum untuk masyarakat miskin di daerah?
2. Apakah perlu dibentuk pengaturan tentang penyelenggaraan bantuan hukum untuk masyarakat miskin di daerah?
3. Bagaimana mekanisme penyelenggaraan bantuan hukum untuk masyarakat miskin di daerah?

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan 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 untuk masyarakat miskin di daerah.
2. Merumuskan dasar hukum pembentukan peraturan tentang penyelenggaraan bantuan hukum untuk masyarakat miskin di daerah.
3. Merumuskan dasar pertimbangan pembentukan Qanun tentang penyelenggaraan bantuan hukum untuk masyarakat miskin di daerah.
4. Sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Qanun.

#### **D. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, baik yang berupa perundang-undangan, hasil pengkajian dan referensi lainnya.

## BAB II

### KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Kebijakan Publik

Definisi secara umum ada beberapa definisi bantuan hukum yang sudah ada. Black's Law Dictionary mendefinisikan bahwa bantuan hukum adalah *"Country wide system administered locally by legal services is rendered to those in financial need and who can not afford private counsel."* Selain itu, menurut Adnan Buyung Nasution, bantuan hukum adalah sebuah program yang tidak hanya merupakan aksi kultural akan tetapi juga aksi struktural yang diarahkan pada perubahan tatanan masyarakat yang tidak adil menuju tatanan masyarakat yang lebih mampu memberikan nafas yang nyaman bagi golongan mayoritas. Oleh karenanya bantuan hukum bukanlah masalah sederhana, melainkan sebuah rangkaian tindakan guna pembebasan masyarakat dari belenggu struktur politik, ekonomi, dan sosial yang sarat dengan penindasan.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut di atas, Frans Hendra Winarta menyimpulkan bahwa bantuan hukum merupakan jasa hukum yang khusus diberikan kepada fakir miskin yang memerlukan pembelaan secara cuma-cuma, baik di luar maupun di dalam pengadilan, secara pidana, perdata, dan tata usaha negara, dari seseorang yang mengerti seluk beluk pembelaan hukum, asas-asas dan kaidah hukum, serta hak asasi manusia (Frans Hendra Winarta, 2009 : 23)

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Secara Cuma-Cuma, bantuan hukum secara cuma-cuma adalah jasa hukum yang diberikan advokat tanpa menerima pembayaran honorarium meliputi pemberian konsultasi hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan pencari keadilan yang tidak mampu.

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, pada Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Penyelenggaraan Bantuan Hukum tersebut bertujuan untuk:

- 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.

Dalam Penjelasan Umum UU Bantuan Hukum ini, dijelaskan bahwa selama ini, pemberian Bantuan Hukum yang dilakukan belum banyak

menyentuh orang atau kelompok orang miskin, sehingga mereka kesulitan untuk mengakses keadilan karena terhambat oleh ketidakmampuan mereka untuk mewujudkan hak-hak konstitusional mereka. Pengaturan mengenai pemberian Bantuan Hukum dalam Undang-Undang ini merupakan jaminan terhadap hak-hak konstitusional orang atau kelompok orang miskin.

Berdasarkan apa yang diatur pemerintah dalam UU Bantuan Hukum tersebut, terlihat bahwa politik pembangunan hukum negara yang tercermin dalam kebijakannya yaitu bahwa pemerintah berdasarkan konstitusi negara menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat miskin berdasarkan asas persamaan kedudukan didepan hukum.

**Implementasi kebijakan** pengaturan penyelenggaraan Bantuan Hukum untuk masyarakat miskin yang telah ditetapkan oleh Pemerintah pada akhirnya diserap oleh pemerintah di daerah untuk dijadikan salah satu **dasar instrumen lebih lanjut untuk menetapkan kebijakan daerah** dalam rangka **mewujudkan visi daerah** dan memberikan arah kebijakan publik yang harus ditempuh untuk **pelaksanaan misi daerah**.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, **kebijakan** diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu

lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan;
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi;
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan;
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan;
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai;
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit;
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu;
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi;
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah;
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2009: 295). Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan

Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho Dwijowijoto, 2004: 158-160).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Solichin Abdul Wahab, 1997: 64-65).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi,

prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Analisis Kebijakan yang bekerja untuk lembaga publik dan pejabat publik mempunyai tugas rutin harian menetapkan isu-isu yang harus dijadikan isu-isu kebijakan dan agenda-agenda kebijakan publik. Untuk itu, tugas analisis kebijakan adalah menetapkan kriteria isu kebijakan sebagai instrumen untuk membedakannya dengan isu non kebijakan. Untuk memahami ruang lingkup kebijakan publik perlu dijelaskan definisinya. Kebijakan publik adalah setiap keputusan pemerintah yang memberikan dampak pada kehidupan masyarakat. Kebijakan publik adalah domain utama pemerintah, dan mempunyai arti strategis bagi pemecahan masalah dalam kehidupan bersama pada hari ini dan di masa depan. Kebijakan publik adalah aturan main yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di tempat lembaga administrasi publik mempunyai domain. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama seluruh masyarakat. Ada 3 (tiga) kategori Kebijakan publik, Pertama, kebijakan tersebut bersifat cerdas, dalam arti memecahkan masalah pada inti permasalahannya,. Kedua, kebijakan tersebut bersifat bijaksana, dalam arti tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar daripada masalah yang dipecahkan. Ketiga, kebijakan publik tersebut memberikan harapan kepada seluruh warga bahwa mereka

dapat memasuki hari esok lebih baik dari hari ini (Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2007 : 219).

Setiap analisis kebijakan dapat memberikan enam jenis keluaran (Riant Nugroho Dwidjowijoto 2007 : 246), adalah sebagai berikut :

### 1. *Informasi Kebijakan*

Informasi kebijakan merupakan pengembangan teori komunikasi politik Agenda Setting. Teori agenda setting mengedepankan fakta sosial bahwa media massa membantu manusia menetapkan agenda-agenda untuk dijalankan dalam kehidupan bersamanya. Media massa pada akhirnya sangat memengaruhi elit politik, termasuk pejabat negara dalam menentukan dan menetapkan isu-isu yang perlu dijadikan agenda politiknya. Teori agenda setting semakin berpengaruh pada saat ini, ketika media massa menjadi kepanjangan dari indra manusia, yang membantu manusia memahami apa yang terjadi di lingkungannya. Dalam konteks kebijakan publik, media massa tidak bekerja sebagai penyiap agenda kebijakan, melainkan memberikan bahan baku terpilih untuk dipilah menjadi isu kebijakan dan kemudian dijadikan agenda kebijakan.

### 2. *Deskripsi Kebijakan*

Deskripsi kebijakan adalah analisis tentang kebijakan yang sudah ada untuk disampaikan kepada klien. Model ini disebut juga review kebijakan dan secara luas berada pada ranah evaluasi kebijakan. Deskripsi kebijakan dapat ditujukan untuk mengubah atau menyempurnakan kebijakan tersebut atau meningkatkan keyakinan akan kebenaran kebijakan tersebut. Pada deskripsi kebijakan dapat digunakan model-model

argumen kebijakan, yaitu argumen untuk membuktikan kebenaran bahwa suatu pernyataan adalah benar secara nalar. Dasar pembenarannya dikelompokkan sesuai dengan jenis argumennya.

### 3. *Pernyataan Kebijakan*

Pernyataan kebijakan adalah pernyataan yang dibuat oleh pejabat di depan publik. Konsep publik dipahami sebagai publik langsung dan publik media. Publik langsung adalah pidato pejabat, baik lisan maupun tertulis, pernyataan atau ceramah yang diberikan di depan publik dan temu publik. Publik yang bermedia dalam art pernyataan pejabat publik melalui media massa, baik dalam bentuk pertemuan pers maupun dalam sebuah wawancara pers.

### 4. *Memo kebijakan*

Memo kebijakan adalah rekomendasi singkat akan satu isu kebijakan untuk landasan pembuatan keputusan kebijakan yang bersifat terbatas, misalnya untuk menetapkan kondisi darurat yang harus diputuskan dengan segera, seorang pejabat publik meminta analisis kebijakan untuk menyiapkan memo kebijakan yang akan digunakan sebagai pembenaran dari kebijakan yang diambil. Memo kebijakan bersifat praktis dan taktis dengan kombinasi pilihan kebijakan.

### 5. *Makalah Kebijakan*

Makalah kebijakan atau dikenal dengan kertas kebijakan atau policy paper adalah bentuk dari rekomendasi analisis kebijakan yang merupakan sebuah analisis laporan yang dibuat secara lengkap, komprehensif dan sangat detail. Hampir semua rekomendasi kebijakan yang formal dan umum dikenal dalam bentuk seperti ini.

## 6. *Rumusan Kebijakan*

Analisis kebijakan tidak hanya bekerja menyiapkan rekomendasi kebijakan untuk disiapkan menjadi rumusan kebijakan, namun dapat juga dilibatkan lebih lanjut dalam perumusan kebijakan. Oleh karena itu, analisis kebijakan dapat berperan untuk ikut dalam tim yang merumuskan atau merancang kebijakan publik, baik dalam bentuk naskah akademis maupun pasal-pasal peraturan perundang-undangan.

## **2. Kebijakan Daerah terhadap Penyelenggaraan Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin dalam Rencana Pembangunan Daerah**

Kerangka Regulasi, terminologi yang dikutip dari sistem perencanaan, merupakan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan (konversi kebijakan menjadi peraturan perundang-undangan) dalam rangka penyelenggaraan negara dan memfasilitasi, mendorong, dan mengatur kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan negara maupun oleh masyarakat. Oleh karena kerangka regulasi merupakan upaya memberikan dasar hukum bagi setiap kebijakan dan tindakan, maka kerangka regulasi harus dibuat dengan baik agar kebijakan yang dioperasionalkan dapat berjalan dengan baik dan mencapai sasaran.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) mengamanatkan kerangka regulasi menjadi bagian dari dokumen perencanaan pembangunan nasional dan daerah, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pasal 4

Ayat (2) UU SPPN menyatakan RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pasal 4 ayat (3) UU SPPN menetapkan, RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pasal 5 ayat (2) UU SPPN menyatakan RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif .

Pengelolaan kerangka regulasi dalam dokumen perencanaan bertujuan untuk: (a) mengarahkan proses perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai kebutuhan pembangunan; (b)

meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan dalam rangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan; dan (c) meningkatkan efisiensi pengalokasian anggaran untuk keperluan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan mempertimbangkan efisiensi anggaran yang terbatas, maka proses penanganan kerangka regulasi harus dilakukan dengan cara yang baik sejak proses perencanaan. Di samping itu, pengelolaan kerangka regulasi sejak proses perencanaan juga dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan demi terwujudnya peraturan perundang-undangan nasional yang tertib sehingga memungkinkan setiap tindakan dapat memberikan manfaat yang lebih optimal. Inti dari kerangka regulasi adalah upaya mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan sejak tahapan yang sangat awal, yaitu tahapan perencanaan dan penganggaran.

Sedangkan untuk mewujudkan Visi yang telah ditetapkan, perlu dirumuskan Misi yang jelas. Rumusan misi pada hakekatnya merupakan pernyataan tentang tujuan dan sasaran pokok yang ingin dicapai dari suatu proses pembangunan.

Suatu pernyataan misi secara eksplisit menyatakan apa yang harus dicapai oleh proses pembangunan dan kegiatan spesifik apa yang harus dilakukan dalam pencapaian hal tersebut. Misi memperlihatkan secara jelas hal apa yang penting bagi proses pembangunan dan apa bidang kegiatan dari aktifitas pembangunan tersebut. Misi sebagai pernyataan cita-cita merupakan landasan kerja dan merupakan pernyataan tentang arah jangka

panjang pembangunan yang bersumber dari nilai yang dicita-citakan masa datang.

Visi merupakan pandangan jauh ke depan, ke mana dan bagaimana Kota Lhokseumawe harus dibawa dan berkarya agar konsisten dan dapat eksis, antisipatif, inovatif serta produktif. Dengan bertitik tolak dari fakta sejarah, potensi dan kondisi faktual yang digali dari nilai-nilai luhur yang dianut oleh seluruh komponen stakeholder's yang ada di Kota Lhoseumawe. Pemahaman atas pernyataan visi tersebut mengandung makna terjalannya sinergi yang dinamis antara masyarakat, pemerintah Kota dan seluruh stakeholders dalam merealisasikan pembangunan Kota Lhoseumawe secara terpadu.

Secara filosofi visi tersebut dapat dijelaskan melalui makna yang terkandung di dalamnya, yaitu :

1. Kota Lhoseumawe : adalah satu kesatuan masyarakat dengan segala potensi dan sumber dayanya dalam sistem Pemerintahan Kota Lhoseumawe.
2. **AGAMIS** adalah suatu kondisi masyarakat yang hidup dalam sistem tata keimanan (kepercayaan) dan peribadatan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta tata kaidah hubungan antar manusia dan lingkungannya.
3. **ADIL** adalah perwujudan kesamaan hak dan kewajiban secara proporsional dalam segala aspek kehidupan tanpa membedakan latar belakang suku, agama, ras dan golongan.
4. **MAKMUR** adalah kondisi kehidupan individu dan masyarakat yang terpenuhi kebutuhannya.

5. **BERKEHIDUPAN YANG BERKUALITAS** adalah hidup yang sehat dengan berlatarbelakang pendidikan yang sesuai jaman serta pemenuhan pendapatan yang memadai.

Misi merupakan rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi. Misi berfungsi sebagai pemersatu gerak, langkah dan tindakan nyata bagi segenap komponen penyelenggara pemerintahan tanpa mengabaikan mandat yang diberikannya. Adapun Misi Pemerintah Kota Lhoseumawe adalah sebagai berikut :

Misi ke-1 : Mendorong tumbuhnya perilaku masyarakat yang sejuk, santun dan saling menghormati dilandasi oleh nilai-nilai agama sesuai dengan simbol Kota Lhoseumawe sebagai daerah serambi Mekkah yang akan selalu melaksanakan penegakan syari'at dalam berbagai sendi kehidupan.

Misi ke-2 : Meningkatkan pelayanan yang adil dan merata kepada masyarakat melalui tata kelola pemerintahan yang baik

Misi ke-3 : Mendorong pertumbuhan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan masyarakat secara merata melalui pengembangan ekonomi lokal, konsep ekonomi kerakyatan dan pembangunan yang berwawasan lingkungan

Misi ke-4 : Meningkatkan kualitas hidup masyarakat melalui peningkatan derajat kesehatan dan pendidikan masyarakat serta pemenuhan kebutuhan dasar lainnya

Untuk melaksanakan Misi "Meningkatkan pelayanan yang adil dan merata kepada masyarakat melalui tata kelola pemerintahan yang baik",

ditetapkan 1 (satu) tujuan untuk lima tahun ke depan adalah terwujudnya pelayanan publik yang adil dan merata.

Peran utama pemerintah daerah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam memberikan pelayanannya pemerintah kabupaten harus berupaya memberikan yang terbaik, adil dan merata. Hal ini sesuai dengan filosofi keberadaan pemerintah sebagai pelayan masyarakat sekaligus bentuk komitmen dari setiap kepala daerah yang berjanji akan memberikan pelayanan yang terbaik kepada setiap warganya.

Kebijakan Daerah dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin juga berkaitan erat dengan PJM Nangkis (Perencanaan Jangka Menengah Penanggulangan Kemiskinan) Kota Lhoseumawe, dimana kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling terkait dan mempengaruhi satu dengan lainnya (inter locking), dan angka-angka kemiskinanpun telah menjadi salah satu masalah yang kritis dan krusial yang dihadapi setiap bangsa dan pemerintahan. Kemiskinan tidak lagi dipandang hanya sebagai persoalan kemanusiaan dan ekonomi belaka, persoalan kemiskinan dengan berbagai dimensinya disadari akan dapat berdampak destruktif yang bermuara pada terjadinya instabilitas sosial, ekonomi, keamanan, hukum maupun politik. Bahkan, tak jarang mempengaruhi eksistensi dan resistensi sebuah pemerintahan baik dalam skala lokal, regional, maupun nasional.

Negara kesatuan Republik Indonesia, sebagai salah satu negara yang ikut bergabung dalam penandatanganan kesepakatan MDG's, saat ini telah menyusun Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) sebagai salah satu komitmen keikutsertaan dalam komitmen global tersebut.

Bahkan pada bulan Maret 2010 Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dan di tindak lanjuti dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sejalan dengan hal tersebut, Kota Lhoseumawe sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, ikut mendukung kebijakan nasional tersebut dan mengingat pula di Kota Lhoseumawe juga menghadapi persoalan-persoalan kemiskinan telah berupaya untuk memiliki arah dan kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah yang tertuang sebagai dokumen Strategi Penanggulngnan Kemiskinan Daerah (SPKD) Kota Lhoseumawe, yang secara bertahap diharapkan dapat: (1) menjadikan Pemerintah Kota Lhoseumawe lebih peduli dan memiliki kemampuan menyusun kebijakan yang berpihak kepada masyarakat miskin (pro poor). Kebijakan tersebut juga harus mencerminkan sinergi antara program Pemerintah daerah dengan Program Masyarakat. Strategi diperoleh melalui pembelajaran intensif terhadap proses perencanaan partisipatif di wilayahnya. Untuk menunjang penguatan kapasitas (capacity Building) melalui kegiatan Sosialisasi, Komunikasi, Pelatihan, Sharing, Monitoring mamupun Perencanaan Partisipatif; (2) menjadikan Pemerintah Kota Lhoseumawe lebih mandiri dalam menerapkan pembangunan partisipatif melalui sinergi penyusunan program (pro poor-policy) dan penganggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin (pro poor-budget). Pendamping yang dilakukan adalah menjembatani kemitraan sinergis antara masyarakat, penda dan kelompok peduli setempat; (3) menjadikan

Pemerintah Kota Lhokseumawe, mampu mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* secara berkesinambungan melalui pengelolaan pembangunan partisipatif yang konsisten didukung dengan kebijakan dan penganggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin (*Pro-poor*). Pendampingan yang dapat dilakukan adalah melalui advokasi regulasi, kebijakan dan penganggaran Pemerintah Daerah.

Agar visi, misi, dan tujuan penanggulangan kemiskinan yang telah digariskan dalam RPJMD dapat terwujud, harus disusun rencana yang dapat diterapkan secara nyata dalam bentuk program penanggulangan kemiskinan (*pronangkis*) Kota.

Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin merupakan salah satu bentuk tanggungjawab daerah secara terstruktur sebagai salah satu cabang dalam program penanggulangan Kemiskinan yang direalisasikan dalam upaya mewujudkan penghargaan, pemenuhan dan perlindungan hak-hak dasar pada masyarakat miskin.

agar pelaksanaan penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat miskin dapat terlaksana secara terpadu, terukur, sinergis dan terencana yang dilandasi oleh kemitraan dan ketrlibatan berbagai pihak, dan dikelola sebagai suatu gerakan bersama penanggulangan kemiskinan dalam satu kerangka program penanggulangan kemiskinan agar strategi penanggulangan kemiskinan dapat dilaksanakan dengan baik.

Prasyarat pelaksanaan penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat miskin sebagai salah satu bentuk pelaksanaan program Penanggulangan Kemiskinan akan dapat terlaksana apabila prasyarat berikut ini terpenuhi, yaitu:

- 1) Komitmen dan keinginan yang kuat dari pemerintah Kota Lhokseumawe maupun Dewan Perwakilan Rakyat, pelaku usaha dan berbagai pihak untuk melaksanakan secara konsisten peraturan dan perundang-undangan yang mengatur tentang penghargaan, pemenuhan dan perlindungan hak-hak dasar.
- 2) Komitmen dan keinginan yang kuat dari pemerintah Kota Lhokseumawe maupun Dewan Perwakilan Rakyat, dan berbagai pihak untuk mengelola anggaran negara dan anggaran daerah secara terbuka, bertanggungjawab, efisien dan efektif.
- 3) Komitmen dan keinginan yang kuat dari pemerintah Kota Lhokseumawe maupun Dewan Perwakilan Rakyat, pelaku usaha, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan berbagai pihak untuk mengembangkan dan memantapkan lembaga dan organisasi masyarakat setempat sebagai wadah partisipasi dalam perumusan kebijakan publik.
- 4) Komitmen dan keinginan yang kuat dari pemerintah Kota Lhokseumawe maupun Dewan Perwakilan Rakyat, pelaku usaha dan berbagai pihak untuk menghapuskan berbagai bentuk penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme, pungutan liar, pengusuran paksa tanpa kompensasi dan tindak kekerasan yang merugikan masyarakat miskin.
- 5) Komitmen dan keinginan yang kuat dari pemerintah dan lembaga internasional untuk mengelola dan memanfaatkan berbagai utang dan hibah secara terbuka, terpadu, bertanggungjawab, efisien dan efektif.

Dalam pelaksanaan penganggarannya secara umum prinsip pokok pengelolaan anggaran harus memenuhi kaidah: responsif, partisipatif, transparan, rasional, kemadirian, kemitraan, adil, dan akuntabel. Konsekuensi dari prinsip pokok pengelolaan anggaran maka semua aspek

yang terkait dengan proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan anggaran harus melibatkan masyarakat (publik).

Penerapan prinsip Pokok pengelolaan anggaran harus pula menggunakan prinsip keadilan anggaran yang biasa disebut 4E (Efisien, Efektif, Ekonomi, dan Equity), serta dalam pelaksanaannya berbasiskan pada ukuran kinerja.

Dalam arti setiap penyelenggaraan Bantuan Hukum untuk Masyarakat miskin harus mempunyai indikator capaian yang jelas dan terukur, untuk lebih jelas, maka prinsip-prinsip pengelolaan anggaran di elaskan satu persatu sebagai berikut:

- 1) Responsif; Anggaran yang direncanakan oleh Pemerintah adalah sesuai dengan aspirasi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat miskin.
- 2) Partisipatif; Perencanaan anggaran dilakukan melalui konsultasi publik dengan membuka peluang seluas-luasnya bagi masyarakat miskin untuk terlibat dalam pengambilan keputusan.
- 3) Transparan; Penyusunan anggaran penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terbuka melalui berbagai saluran media, baik media cetak maupun media elektronik.
- 4) Rasional; Penganggaran penanggulangan kemiskinan dirumuskan secara cermat, jelas dan terukur yang didasarkan data dan informasi yang lengkap dan akurat.
- 5) Kemandirian; Pelaksanaan Program penanggulangan kemiskinan didukung sepenuhnya dari sumber dana dalam negeri sehingga tidak menciptakan ketergantungan dan ketidakpastian.
- 6) Kemitraan; Pelaksanaan Program penanggulangan kemiskinan dilakukan bekerjasama dengan pelaku usaha dan masyarakat

sehingga membuka peluang seluas-luasnya bagi pengembangan kemitraan.

- 7) Adil; Penentuan alokasi anggaran dilakukan dengan mempertimbangkan prioritas yang mendesak dan berkaitan langsung dengan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat terutama masyarakat miskin.
- 8) Akuntabel; Anggaran yang telah digunakan memiliki kesesuaian dengan Program dan pelaksanaan Program dapat dipertanggungjawabkan dan dilaporkan kepada publik secara terbuka.

### **3. Qanun Sebagai Kebijakan Publik Untuk Penyelenggaraan**

#### **Bantuan Hukum Untuk Masyarakat**

Salah satu ide reformasi yang harus diwujudkan, bahwa hukum harus dikawal demi tegaknya supremasi hukum untuk mencapai tujuannya yaitu kepastian hukum, keadilan, ketertiban, ketentraman, kedamaian dan kesejahteraan. Pemikiran filosofis mengungkapkan bahwa hukum berdiri pada tiga nilai dasar yaitu :

1. perimbangan pada nilai keadilan;
2. nilai kepastian hukum; dan
3. nilai kemanfaatan hukum.

Perimbangan pada nilai keadilan ditandai dengan peraturan yang dianggap adil dan berlaku pada kehidupan di masyarakat sesuai dengan apa yang dicita-citakan. Hukum dilihat sebagai suatu nilai kepastian, mengandung arti bahwa kaidah dan norma yang mewajibkan dan telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang sah harus dipandang sebagai sarana untuk mewujudkan aturan yang adil tersebut.

Sedangkan hukum dilihat sebagai suatu sarana yang menghasilkan kemanfaatan atau kegunaan berdasarkan bahwa keharusan keberadaan hukum tersebut membawa kemanfaatan bagi kehidupan di masyarakat.

Perbedaan diantara ketiganya memang sangatlah terasa, keberadaan hukum haruslah mengandung tuntutan keadilan, peraturan perundang-undangan menandakan norma dan kaidah yang secara nyata digunakan untuk memenuhi tuntutan tersebut, dan hukum yang harus kemanfaatan bagi kehidupan di masyarakat. Akan tetapi keterikatan diantara ketiganya pun tidak bisa dielakkan, penjabaran hukum terhadap nilai keadilan merupakan hal yang sangat fundamental, hal ini dikarenakan keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum yang diterapkan pada peraturan perundang-undangan yang merupakan bentuk suatu kepastian. Sedangkan hasil akhir dari kolaborasi antar keduanya diharapkan secara nyata berguna di masyarakat.

Seperti telah dijelaskan, meskipun tiganya merupakan nilai dasar hukum, akan tetapi diantaranya terdapat suatu ketegangan, hal ini terjadi karena di antara ketiga nilai dasar hukum tersebut masing-masing mempunyai tuntutan sifat yang berbeda satu sama lainnya, sehingga ketiganya mempunyai potensi untuk saling bertentangan. Apabila kita lebih berpegang pada kepastian hukum, maka sebagai nilai yang menempatkan diri pada sudut pandang peraturan, disadari ataupun tidak sedikit banyak akan segera menggeser keberadaan nilai keadilan dan kegunaan. Hal ini terjadi karena pada nilai kepastian ide pokok keberadaan norma dan kaidah yang tertuang dalam peraturan menjadi sangat dominan. Tentang apakah peraturan itu telah memenuhi rasa keadilan dan berguna bagi

masyarakat adalah di luar pengutamakan nilai kepastian hukum. Jika kita lebih cenderung berpegang kepada nilai kegunaan, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan, karena yang penting bagi nilai kemanfaatan adalah kenyataan apakah hukum tersebut membawa manfaat atau berguna bagi masyarakat. Begitu pula yang terjadi jika kita hanya berpegang pada nilai keadilan, maka sebagai nilai ia akan menggeser nilai kepastian dan kegunaan, karena pada nilai keadilan tersebut tidak terikat kepada kepastian hukum ataupun nilai kegunaan, disebabkan oleh karena sesuatu yang dirasakan adil belum tentu sesuai dengan nilai kegunaan dan kepastian hukum. Dengan demikian sebisa mungkin kita harus dapat membuat "kesebandingan" secara proporsional di antara ketiga nilai.

Dalam menyesuaikan norma dan kaidah dengan peristiwa nyata yang berlaku dalam masyarakat, bukanlah merupakan persoalan mudah, karena hal ini merangkum ketiga nilai dari hukum itu. Keadaan seperti ini memberikan pengaruh tersendiri terhadap efektivitas bekerjanya peraturan dalam masyarakat. Kebiasaan yang timbul dalam praktek hukum di Indonesia, bahwa Negara mengkaji efektivitas bekerjanya hukum dari sudut pandang peraturan, sehingga ukuran untuk menilai tingkah dan hubungan hukum didasarkan pada sumber hukum formil yang berlaku. Tidak salah memang, karena peraturanlah yang dianggap paling bisa divariabelkan koefisiennya, tentu dengan syarat peraturan tersebut dibuat dengan memperhatikan kesebandingan nilai dasar hukum lainnya.

Hukum sebagai Konsep Kesejahteraan Masyarakat  
Hubungan antara masyarakat dengan hukum merupakan satu kesatuan

yang tidak dapat dipisahkan. Ini sesuai dengan ungkapan dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Dapat ditegaskan bahwa hukum memiliki fungsi untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya, sehingga melalui pengaturan itu bisa terwujud satu masyarakat yang sejahtera, sesuai dengan yang diamanatkan dari tujuan negara indonesia yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Secara sosiologi, hukum berfungsi untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup, selain juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi. Beranjak dari pemikiran tersebut keberadaan hukum Sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian tidak dapat dielakan adanya kenyataan bahwa dalam masyarakat terdapat varian kepentingan sehingga hal ini bisa menutup kemungkinan timbulnya gesekan pertentangan diantara kepentingan-kepentingan itu.

Pada hakikatnya gesekan dan pertentangan bisa diatasi jika semua peraturan yang diberlakukan dikembalikan lagi kepada konsep awal yaitu pada general norm. Organ-organ yang menerapkan hukum harus dilembagakan sesuai dengan tatanan hukum, sebaliknya tatanan hukum yang mengatur organ-organ itu harus mengikuti hukum yang diberlakukan. Pemikiran ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Hans Kelsen mengenai teori tentang norma (general norm) sebagai berikut: Thus, the general norms of statutory or customary law have a two-fold function: (1) to determine the law-applying organs and the procedure to be observed by them and (2) to determine the judicial and administrative acts

of the organs. The latter by their act creative individual norms, thereby applying the general norm to concrete case.

Dalam kasus di Indonesia, semua pertentangan dan benturan kepentingan bisa diselesaikan dan mendapatkan solusi jika mengacu kepada general norm yakni Pancasila. Pada fase inilah hukum berlaku secara filosofis. Adapun secara sosiologis, hukum merupakan perangkat kemasyarakatan yakni himpunan kaidah dari segala tingkatan berkisar pada suatu kebutuhan pokok di dalam kehidupan masyarakat. Ini dikarenakan hukum bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok seluruh masyarakat dan sebagai perangkat kemasyarakatan hukum jelas berfungsi sebagai pedoman bertingkah laku, sebagai sarana untuk menjaga kebutuhan masyarakat dan sebagai system pengendalian social.

Dengan demikian hukum dapat dilihat dari segi lain yaitu sebagai sarana untuk mengatur interaksi kehidupan sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Menurut Sockanto, hukum selain berfungsi untuk mencegah terjadinya konflik, juga untuk mengatur kebutuhan agar kebutuhan masyarakat terpenuhi. Hans Kelsen berpendapat bahwa hukum berfungsi sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dalam masyarakat sehingga ketertiban dan keadilan dapat ditegakkan. Kenyataannya yang terjadi dimasyarakat menyebabkan adanya kelompok dan individu tertentu yang memiliki perilaku yang tidak sama dengan perilaku masyarakat umumnya, sehingga hal ini dapat menyebabkan timbulnya konflik. Permasalahannya adalah bagaimana untuk bisa didapatkan penyelesaian yang bisa diterima semua pihak.

Dalam proses penyelesaian konflik yang terjadi inilah hukum mempunyai peran yang penting, sehingga konflik bisa diselesaikan dan dinetralisir sekaligus dialihkan dalam satu penyelesaian. Pada kalangan sarjana, hukum memiliki fungsi sebagai salah satu sarana pengendalian social (Social Control). Pengendalian ini mencakup kekuatan-kekuatan yang menciptakan serta memelihara ikatan social. Dapat ditegaskan bahwa eksistensi hukum dalam masyarakat sangat esensial karena fungsi hukum itu sendiri selain untuk menegakkan keadilan, menjaga ketertiban, dan keamanan, hukum juga dapat digunakan sebagai pengatur sehingga kebutuhan masyarakat itu dapat terpenuhi.

Dalam Negara kesejahteraan (*welfare state*) Negara memiliki peranan (intervensi) untuk memberikan kebijakannya dalam rangka menyeimbangkan beberapa kepentingan masyarakat terutama masyarakat miskin di depan hukum. Intervensi pemerintah dalam penyelenggaraan bantuan hukum ditinjau dari fungsi Negara dalam bidang perlindungan Hak Asasi manusia, dimana menurut bahwa tidak ada suatu negara yang tidak memikirkan kesejahteraan rakyatnya. Campur tangan pemerintah atas perlindungan di depan hukum dalam negara yang bersangkutan terutama dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada warga sendiri.

Sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, Qanun tentang penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat miskin jelas mempunyai hubungan dengan konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah sebuah gagasan tentang pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan, yang didukung oleh adanya undang-undang dasar, adanya lembaga perwakilan

yang demokratis, kebebasan warga, dan persamaan kedudukan dalam hukum. Persamaan kedudukan dalam hukum berarti adanya kesempatan atau hak yang sama bagi setiap orang untuk mendapatkan keadilan. Hal ini tercermin dalam beberapa pasal dari UUD 1945, sehingga memberi suatu pesan (konstitusi) bahwa bantuan hukum yang diselenggarakan oleh negara adalah sebuah keniscayaan.

Berikut beberapa pasal dari UUD 1945 yang berkaitan dengan perlunya jaminan negara untuk menyelenggarakan bantuan hukum:

*Pasal 28D:*

Ayat (1) *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”*

Pasal 28D ayat (1) tersebut menjamin bahwa setiap orang termasuk orang yang tidak mampu, mempunyai hak untuk mendapatkan akses terhadap keadilan agar hak-hak mereka atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dapat diwujudkan. Karena sangat sulit dipahami secara konstitusional, bahwa orang miskin dapat memperoleh jaminan terhadap hak pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, tetapi mereka orang tidak mampu dan tidak pula diberi akses terhadap keadilan, melalui lembaga-lembaga pengadilan Negara (litigasi) maupun proses non litigasi.

Dalam konsteks demikian sangat diperlukan kehadiran pemberi bantuan hukum, yang memang sejak awal didesain untuk melakukan

pekerjaan hukum untuk orang yang tidak mampu. Agar orang yang tidak mampu dapat dijamin hak-haknya, dan mengakses keadilan dengan mendapatkan bantuan hukum dari pemberi bantuan hukum secara cuma-cuma.

Kehadiran pemberi bantuan hukum adalah implementasi kewajiban negara untuk membantu negara dalam tugas pemberian bantuan hukum bagi orang yang tidak mampu. Negara, bagi terciptanya kesejahteraan kehidupan masyarakatnya khususnya dalam jaminan hak-hak pengakuan, dan jaminan hukum, sudah seyogyanya apabila visi dan misi yang diusung oleh pemberi bantuan hukum dalam melakukan tugas bantuan hukum cuma-cuma kepada orang yang tidak mampu, berbeda dengan pemberian bantuan hukum sebagaimana yang dilakukan oleh pihak lain, yakni advokat sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Pemberi bantuan hukum sejak awal mempunyai komitmen memberikan bantuan hukum kepada orang tidak mampu secara cuma-cuma, tetapi advokat sejak awal didesain untuk menjadi orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan, berupa memberikan konsultasi hukum, bantuan hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum klien, secara profesional dengan mendapatkan honorarium dari klien, di samping memang advokat juga mempunyai kewajiban memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. Beda antara pemberi bantuan hukum dengan advokat sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 pemberi bantuan hukum didesain sejak awal mengemban

tugas untuk memberi bantuan hukum cuma-cuma dan tidak sebagai sebuah profesi serta mata pencaharian/pekerjaan. Sedangkan advokat adalah pekerjaan profesi atau mata pencaharian sehingga selalu terdapat motif imbalan atau honorarium.

Pasal 28D Ayat (2) tersebut, memberikan hak kepada pemberi bantuan hukum dalam melakukan tugas bantuan hukum, mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja yang terbentuk antara pemberi bantuan hukum dengan orang yang tidak mampu yang mendapatkan bantuan hukum. Oleh karenanya, adalah menjadi kewajiban negara untuk menyediakan anggaran bagi kepentingan pemberian bantuan hukum yang dilakukan oleh pemberi bantuan hukum. Sebab sangat tidak mungkin, aktivitas pemberi bantuan hukum dalam melakukan tugas bantuan hukum berjalan dengan baik dan optimal, jika tidak mendapatkan dukungan khususnya anggaran dari negara. Tanpa menghilangkan semangat pemberian bantuan hukum oleh pemberi bantuan hukum kepada orang miskin secara cuma-cuma (prodeo), maksud pemberian imbalan dan perlakuan yang adil dan layak bagi pemberi bantuan hukum harus diartikan sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam konteks perlakuan adil dan layak karena telah melakukan pekerjaan bantuan hukum sebagai pemberi bantuan hukum. Imbalan tidak sama artinya dengan honorarium yang diterima advokat dari kliennya, melainkan anggaran dana yang diperlukan oleh pemberi bantuan hukum dalam melakukan tugas bantuan hukum.

*Pasal 28H Ayat (2)*

*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

Ketentuan Pasal 28H ayat (2) tersebut semakin memperkuat terjaminnya setiap warga negara khususnya warga negara tidak mampu, mengakses keadilan dengan cara mendapatkan bantuan hukum dari pemberi bantuan hukum agar haknya untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, benar-benar dapat dijamin dan terwujud. Meskipun kehadiran organisasi bantuan hukum bukanlah menjadi satu-satunya pihak yang paling bertanggung jawab dalam melakukan tugas bantuan hukum khusus bagi orang yang tidak mampu secara cuma-cuma.

Tetapi mengingat visi dan misi yang diusung oleh pemberi bantuan hukum sejak awal adalah dalam jalur "pengabdian" dan kerja sukarela (volunteer), maka sangat bisa dipertanggungjawabkan apabila kemudian kehadiran pemberi bantuan hukum perlu diatur dalam undang-undang tersendiri tentang Bantuan Hukum, tanpa harus ditafsir bahwa kehadirannya sudah cukup terwakili dengan hadirnya advokat dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003.

*Pasal 28I*

*Ayat (4)*

*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.*

*Ayat (5)*

*Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.*

Ketentuan Pasal 28I ayat (4) dan (5) tersebut semakin meneguhkan jaminan hak-hak setiap orang khususnya yang tidak mampu dalam mendapatkan akses keadilan melalui kehadiran Undang-Undang tentang Bantuan Hukum. Pasal 28I ayat (4) dan (5), sebagai pintu utama bagi penegakan jaminan hak-hak setiap orang yang tidak mampu untuk mendapatkan akses keadilan melalui pemberian bantuan hukum dari pemberi bantuan hukum, yang sekaligus dasar utama konstitusional bagi perlunya kehadiran pemberi bantuan hukum untuk mendapatkan pengaturan secara khusus dalam bentuk Undang-Undang tentang Bantuan Hukum, mengingat kedudukan, tugas, dan fungsinya yang sangat strategis, yakni melaksanakan amanat konstitusi. Dengan demikian kehadiran Undang-Undang tentang Bantuan Hukum yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, yang dalam Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum, dan pernyataan bahwa dalam rangka penyelenggaraan UU Bantuan Hukum ini, Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah dimana pengaturan di daerah mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum harus diatur dengan Qanun. hal ini telah memberikan arahan yang tepat dan konkrit bagi perumusan kebijakan daerah dalam penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat miskin.

## **B. PRAKTEK EMPIRIS**

Selama ini, pemberian Bantuan Hukum yang dilakukan belum banyak menyentuh orang atau kelompok orang miskin, sehingga mereka kesulitan untuk mengakses keadilan karena terhambat oleh ketidakmampuan mereka untuk mewujudkan hak-hak konstitusional mereka. Pengaturan mengenai pemberian Bantuan Hukum dalam Undang-Undang ini merupakan jaminan terhadap hak-hak konstitusional orang atau kelompok orang miskin.

Program pemberian bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu telah berlangsung sejak tahun 1980 hingga sekarang. Dalam kurun waktu tersebut, banyak hal yang menunjukkan bahwa pemberian bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu sangat diperlukan, dan diharapkan adanya peningkatan atau intensitas pelaksanaan bantuan hukum dari tahun ke tahun.

Arah kebijaksanaan dari program bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu, disamping memberdayakan keberadaan dan kesamaan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat, juga bertujuan untuk menggugah kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat, yaitu melalui penggunaan hak yang disediakan oleh Negara dalam hal membela kepentingan hukumnya di depan Pengadilan.

Daerah dimana pengaturan di daerah mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum harus diatur dengan Qanun. hal ini telah memberikan arahan yang tepat dan konkrit bagi perumusan kebijakan daerah dalam penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat miskin.

## **B. PRAKTEK EMPIRIS**

Selama ini, pemberian Bantuan Hukum yang dilakukan belum banyak menyentuh orang atau kelompok orang miskin, sehingga mereka kesulitan untuk mengakses keadilan karena terhambat oleh ketidakmampuan mereka untuk mewujudkan hak-hak konstitusional mereka. Pengaturan mengenai pemberian Bantuan Hukum dalam Undang-Undang ini merupakan jaminan terhadap hak-hak konstitusional orang atau kelompok orang miskin.

Program pemberian bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu telah berlangsung sejak tahun 1980 hingga sekarang. Dalam kurun waktu tersebut, banyak hal yang menunjukkan bahwa pemberian bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu sangat diperlukan, dan diharapkan adanya peningkatan atau intensitas pelaksanaan bantuan hukum dari tahun ke tahun.

Arah kebijaksanaan dari program bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu, disamping memberdayakan keberadaan dan kesamaan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat, juga bertujuan untuk menggugah kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat, yaitu melalui penggunaan hak yang disediakan oleh Negara dalam hal membela kepentingan hukumnya di depan Pengadilan.

Dalam rangka pemerataan pemberian dana bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu, pada awal pelaksanaannya di tahun anggaran 1980/1981 sampai dengan 1993/1994 hanya disalurkan melalui Pengadilan Negeri sebagai lembaga satu-satunya dalam penyaluran dana bantuan hukum, maka sejak tahun anggaran 1994/1995 hingga sekarang, penyaluran dana bantuan hukum disamping melalui Pengadilan Negeri juga dilakukan melalui Lembaga Bantuan Hukum yang tersebar di wilayah hukum Pengadilan Negeri. Dengan demikian dana bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu dapat disalurkan melalui :

1. Dana Bantuan Hukum melalui Pengadilan Negeri; atau
2. Dana Bantuan Hukum yang disediakan di Lembaga Bantuan Hukum

Sebagaimana diketahui, bahwa penegakan hukum melalui lembaga peradilan tidak bersifat diskriminatif. Artinya setiap manusia, baik mampu atau tidak mampu secara sosial-ekonomi, berhak memperoleh pembelaan hukum di depan pengadilan. Untuk itu diharapkan sifat pembelaan secara cuma-cuma dalam perkara pidana dan perdata tidak dilihat dari aspek degradasi martabat atau harga diri seseorang, tetapi dilihat sebagai bentuk penghargaan terhadap hukum dan kemanusiaan yang semata-mata untuk meringankan beban (hukum) masyarakat tidak mampu.

Lembaga Bantuan Hukum atau Advokat sebagai pemberi bantuan (pembelaan) hukum dalam Program Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu, diharapkan kesediaannya untuk senantiasa membela kepentingan hukum masyarakat tidak mampu, walaupun Mahkamah

Agung RI cq. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum hanya menyediakan dana yang terbatas.

Dalam pelaksanaannya yang telah dilakukan, Program pemberian bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu dilakukan berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di bawah ini :

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman;

Pasal 13 (1) tentang : Organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Pasal 37 tentang : Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum.

2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana :

Pasal 56 (1) tentang : Dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukan tindak pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasehat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasehat hukum bagi mereka ;

Pasal 56 (2) tentang : Setiap penasehat hukum yang ditunjuk untuk bertindak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), memberikan bantuannya dengan cuma-cuma.

3. Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (HIR/RBG) Pasal 237 HIR/273 RBG tentang : Barangsiapa yang hendak berperkara baik sebagai penggugat maupun sebagai tergugat, tetapi tidak mampu menanggung biayanya, dapat memperoleh izin untuk berperkara dengan cuma-cuma.
4. Instruksi Menteri Kehakiman RI No. M 01-UM.08.10 Tahun 1996, tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Yang Kurang Mampu Melalui Lembaga Bantuan Hukum
5. Instruksi Menteri Kehakiman RI No. M 03-UM.06.02 Tahun 1999, tentang Petunjuk Pelaksanaan Program Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Yang Kurang Mampu Melalui Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara.
6. Surat Edaran Direktur Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara No. D.Um.08.10.10 tanggal 12 Mei 1998 tentang JUKLAK Pelaksanaan Bantuan Hukum Bagi Golongan Masyarakat Yang Kurang Mampu Melalui LBH.

Dalam aspek kemanusiaan, tujuan dari program bantuan hukum ini adalah untuk meringankan beban (biaya) hukum yang harus ditanggung oleh masyarakat tidak mampu di depan Pengadilan. Dengan demikian, ketika masyarakat golongan tidak mampu berhadapan dengan proses hukum di Pengadilan, mereka tetap memperoleh kesempatan untuk memperoleh pembelaan dan perlindungan hukum.

Dalam aspek kesadaran hukum, diharapkan bahwa program bantuan hukum ini akan memacu tingkat kesadaran hukum masyarakat ke

jenjang yang lebih tinggi lagi. Dengan demikian, apresiasi masyarakat terhadap hukum akan tampil melalui sikap dan perbuatan yang mencerminkan hak dan kewajibannya secara hukum.

Kriteria dan sifat bantuan hukum yang diberikan oleh Mahkamah Agung RI cq. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum terhadap masyarakat yang berperkara (pidana dan perdata) di depan Pengadilan adalah sebagai berikut, Dana bantuan hukum yang diberikan oleh Mahkamah Agung RI cq. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum, adalah terhadap golongan (kriteria) masyarakat tidak mampu yang berperkara di Pengadilan. Dana bantuan hukum tersebut tidak diberikan secara langsung kepada masyarakat yang membutuhkannya, melainkan diberikan dalam bentuk imbalan jasa kepada Advokat yang sudah menyelesaikan kasus/perkara dari masyarakat yang bersangkutan.

Masyarakat tidak mampu yang menghadapi perkara di Pengadilan, dalam rangka kepentingan dan pembelaan hak-hak hukumnya, dapat meminta keterangan (informasi) dari instansi-instansi setempat misalnya:

- a. Pengadilan Negeri / Tinggi;
- b. Kejaksaan Negeri / Tinggi;
- c. Lembaga Bantuan Hukum.

Untuk mendapatkan bantuan hukum yang disediakan oleh Mahkamah Agung RI cq. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum, masyarakat wajib mempersiapkan:

- a) Surat Keterangan Tidak Mampu dari Kepala Desa/Lurah setempat;  
atau

- b) Surat Pernyataan Tidak Mampu dari Pemohon dan dibenarkan oleh Pengadilan Negeri setempat; atau
- c) Surat Pernyataan Tidak Mampu dari Pemohon dan dibenarkan oleh Lembaga Bantuan Hukum setempat.

Dalam proses peradilan pidana, baik yang menyangkut hukum material dan formil, dikenal asas-asas yang bertujuan untuk mendudukkan hukum pada tempat yang sebenarnya. Untuk itu, ada ketentuan-ketentuan hukum dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang wajib dipenuhi ketika seseorang harus didakwa dan dihukum melalui Pengadilan, misalnya :

*Pasal 6 (1) :*

Tidak seorang pun dapat dihadapkan di depan pengadilan selain daripada yang ditentukan oleh undang-undang

*Pasal 6 (2) :*

Tidak seorang pun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang, mendapat keyakinan bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang didakwakan atas dirinya.

*Pasal 8 :*

Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dan/atau dihadapkan di depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Presumption of innocence).

*Pasal 37 :*

Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum.

Berdasarkan asas-asas hukum tersebut di atas, dalam hubungannya dengan ketentuan Pasal 56 ayat (1) dan (2) KUHP, maka Program Bantuan Hukum bagi Masyarakat Tidak mampu mempunyai arti penting bagi terselenggara dan terpeliharanya prinsip-prinsip hukum dalam proses peradilan pidana.

Dalam proses peradilan perdata, baik yang menyangkut hukum materil dan formil, dikenal asas-asas yang bertujuan untuk melindungi kepentingan hukum dari para pihak (penggugat dan tergugat) yang berperkara di Pengadilan. Adapun asas-asas hukum tersebut antara lain adalah sebagai berikut :

Bahwa UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menganut asas peradilan berbiaya ringan dan asas persamaan perlakuan terhadap pihak-pihak yang berperkara, yaitu:

Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang (Pasal 5 ayat 1).

Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan (Pasal 5 ayat 2).

Bahwa Hukum Acara Perdata (HIR/RBG) menganut beberapa asas yang menyangkut kepentingan keperdataan para pihak yang berperkara, yaitu:

Para pihak dalam perkara perdata (penggugat dan tergugat) dapat memilih salah satu dari upaya penyelesaian sengketa perdata, yaitu upaya

yang dilakukan melalui pengadilan atau upaya yang dilakukan di luar pengadilan (melalui upaya perdamaian).

Dalam hal penyelesaian sengketa dilakukan melalui pengadilan :

Para pihak berperkara dapat menghadap sendiri proses persidangan atau meminta bantuan hukum dari Advokat. (Pasal 118 HIR / 142 RBG).

Ketua Pengadilan Negeri memberi nasehat dan pertolongan kepada orang yang menggugat atau kepada wakilnya tentang hal memasukkan tuntutan. (Pasal 119 HIR / 143 RBG).

Jika orang yang menggugat tidak pandai menulis, maka tuntutannya boleh dilakukan dengan lisan kepada Ketua Pengadilan Negeri. Ketua itu mencatat tuntutan tersebut atau menyuruh mencatatnya. (Pasal 120 HIR / 144 RBG).

Sebelum memeriksa perkara dalam sidang pertama, Ketua Majelis Sidang atau Hakim yang menyidangkan diwajibkan untuk mengusahakan tercapainya suatu perdamaian diantara mereka yang berperkara. (Pasal 130 HIR / 154 RBG).

Dalam hal penggugat atau tergugat tidak mampu menanggung biaya perkara, mereka dapat memperoleh izin untuk berperkara dengan cuma-cuma. (Pasal 237 HIR / 273 RBG).

Berdasarkan asas-asas hukum perdata tersebut di atas, khususnya asas yang termuat dalam Pasal 237 HIR / 273 RBG, maka Program Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak mampu mempunyai arti penting bagi terselenggara dan terpeliharanya prinsip-prinsip hukum dalam proses peradilan perdata.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN**  
**PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum disebutkan, bahwa meskipun Bantuan Hukum tidak secara tegas dinyatakan sebagai tanggung jawab negara namun ketentuan 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 bagi setiap individu 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*).

Seperti yang telah dijelaskan pada BAB I, berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa 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 yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri yang menghadapi masalah hukum. Sedangkan pada ketentuan umum pada

angka 2, disebutkan bahwa Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UU Bantuan Hukum disebutkan bahwa Penyelenggaraan Bantuan Hukum bertujuan untuk:

- 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.

Saat ini diskursus mengenai bantuan hukum kembali mengemuka bersamaan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Dimana pada tanggal 04 Oktober 2011, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Bantuan Hukum menjadi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dalam rangka menjamin hak konstitusional bagi setiap warga negara yang mencakup perlindungan hukum, kepastian hukum, persamaan di depan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Undang-Undang ini kemudian masuk dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 5248 tanggal 2 November 2011.

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;

Selain itu 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 yang baru ini selanjutnya akan menjadi sumber acuan bagi praktek penegakan, perlindungan dan pelayanan hukum bagi orang atau kelompok orang miskin di Indonesia

Sebelum kehadiran UU Bantuan Hukum, praktek bantuan hukum di Indonesia diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Pasal 22 pasal (1) UU Advokat berbunyi:

*“Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu”.*

Secara garis besar muatan Pasal dan ayat dalam UU Bantuan Hukum diuraikan sebagai berikut :

- ✓ 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.
- ✓ Pemberi Bantuan Hukum adalah lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang memberi layanan Bantuan Hukum berdasarkan Undang-Undang ini.
- ✓ Bantuan Hukum dilaksanakan berdasarkan asas:
  - a. keadilan;
  - b. persamaan kedudukan di dalam hukum;
  - c. keterbukaan;
  - d. efisiensi;
  - e. efektivitas; dan
  - f. akuntabilitas.
- ✓ Penyelenggaraan Bantuan Hukum bertujuan untuk:
  - 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.

✓ Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum yang menghadapi masalah hukum yang meliputi menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum yaitu setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri dalam menghadapi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi.

✓ Pendanaan Bantuan Hukum yang diperlukan dan digunakan untuk penyelenggaraan Bantuan Hukum dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan sumber pendanaan lain yang berasal dari hibah atau sumbangan, dan/atau sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat.

✓ Pemerintah wajib mengalokasikan dana penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dialokasikan pada anggaran kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

✓ Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum di daerah diatur dengan Qanun.

✓ Pemberi Bantuan Hukum dilarang menerima atau meminta pembayaran dari Penerima Bantuan Hukum dan/atau pihak lain yang terkait dengan perkara yang sedang ditangani Pemberi Bantuan Hukum.

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian-bagian sebelumnya, dalam rangka penyelenggaraan UU Bantuan Hukum ini, Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dimana pengaturan di daerah mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum harus diatur dengan Qanun. berkaitan dengan hal tersebut maka dalam penyusunan Qanun, harus pula dilakukan harmonisasi dengan pengaturan tentang model pemberian bantuan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 (selanjutnya disebut Permendagri 32 Tahun 2011), untuk memahami apa arti dari hibah dan bantuan sosial maka perlu dipahami pengertiannya.

Berdasarkan pasal 1 angka 14 Permendagri Hibah Bansos, hibah diartikan sebagai pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat, serta

tidak secara terus-menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah. Sedangkan bantuan sosial, sesuai pasal 1 angka 15 diartikan sebagai pemberian bantuan sosial berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus-menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Demikian pula sesuai pasal 3 ayat (1), maka pemberian hibah yang bersumber dari APBD dapat berupa uang, barang atau jasa. Dan sesuai pasal 3 ayat (2), maka bantuan sosial diberikan dapat berupa uang atau barang. Kemudian berdasarkan pasal 4 ayat (1) dinyatakan bahwa pemerintah daerah dapat memberikan hibah sesuai kemampuan keuangan daerah. (2) Pemberian hibah dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib. (3) Pemberian hibah ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat. (4) Pemberian hibah harus memenuhi kriteria paling sedikit: a. peruntukannya secara spesifik telah ditetapkan; b. tidak wajib, tidak mengikat dan tidak terus menerus setiap tahun anggaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan; dan c. memenuhi persyaratan penerima hibah.

Selanjutnya sesuai pasal 22 ayat (1), pemerintah daerah dapat memberikan bantuan sosial kepada anggota/kelompok masyarakat sesuai kemampuan keuangan daerah, (2) Pemberian bantuan sosial dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan

memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk masyarakat.

Dari beberapa ketentuan dalam Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 inilah yang akan dirunut beberapa syarat pemberian hibah dan bantuan sosial sebagai berikut:

Pertama, pada prinsipnya pemerintah daerah dapat memberikan hibah berupa uang/barang atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan sesuai kemampuan keuangan daerah. Dan pemerintah daerah dapat memberikan bantuan sosial berupa uang/barang kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat sesuai kemampuan keuangan daerah. Intinya adalah pemerintah daerah dapat memberikan hibah dan bantuan sosial dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, yang dapat dipahami bahwa anggaran pendapatan dan belanja tidak dalam keadaan defisit

Kedua, pemberian hibah dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib, dan pemberian bantuan sosial dilakukan setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas dan manfaat untuk masyarakat. Dengan demikian pemberian hibah dan bantuan sosial dapat diberikan jika seluruh belanja urusan wajib sudah terpenuhi atau tidak ada lagi belanja satuan kerja (urusan wajib) yang tidak teranggarkan dalam anggaran belanja yaitu pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan rakyat, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, lingkungan hidup, pertanahan, kependudukan dan catatan

sipil, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana, sosial, tenaga kerja, koperasi dan usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kebudayaan, pemuda dan olahraga, kesbangpol, kepegawaian, pemberdayaan masyarakat dan desa, statistik, arsip dan komunikasi dan informatika.

Ketiga, pemberian hibah ditujukan untuk menunjang pencapaian sasaran program dan kegiatan pemerintah daerah dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, rasionalitas, dan manfaat untuk masyarakat. Dipahami bahwa hibah yang diberikan kepada penerima memang harus benar-benar menunjang pencapaian sasaran dan kegiatan pemerintah daerah, dan tidak untuk menunjang pencitraan kinerja pemerintah daerah dengan berpijak pada asas keadilan yaitu terdapat keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan obyektif; asas kepatutan yaitu tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional; asas rasionalitas yaitu keputusan atas pemberian hibah benar-benar mencapai sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan; dan asas manfaat untuk masyarakat yaitu bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Keempat, pemberian hibah harus memenuhi kriteria paling sedikit: (a) peruntukannya secara spesifik telah ditetapkan. Dipahami bahwa peruntukan hibah secara spesifik telah ditetapkan baik dalam Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Naskah Perjanjian Hibah Daerah; (b) tidak wajib, tidak mengikat dan tidak terus-menerus setiap tahun anggaran, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan. Dipahami bahwa pemberian hibah tidak mengikat pemerintah

daerah dan tidak ada kewajiban pemerintah daerah untuk menganggarkan terus-menerus setiap tahun anggaran. Dipahami pula bahwa tidak terus-menerus setiap tahun anggaran adalah tidak mengulang-ulang dalam satu tahun anggaran misalnya dalam APBD dianggarkan dan dalam APBD Perubahan pun dianggarkan; dan (c) memenuhi persyaratan penerima hibah (pada catatan berikutnya); (d) kriteria lainnya dapat ditambahkan dalam Peraturan Kepala Daerah tentang Tata Cara Penganggaran, Pelaksanaan dan Penatausahaan, Pertanggungjawaban dan Pelaporan serta Monitoring dan Evaluasi Hibah dan Bantuan Sosial, sesuai kebutuhan daerah masing-masing sepanjang tidak bertentangan dengan Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD, yang diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012.

Kelima, pemberian bantuan sosial kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus-menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Dipahami bahwa tidak secara terus-menerus terbuka kemungkinan bahwa pemberian bantuan sosial dapat dilakukan setiap tahun anggaran namun ada batas waktunya jika resiko sosial sebagai sasaran pemberian atau penerima bantuan sosial sudah terlindungi atau sudah dianggap terlindungi dari kemungkinan resiko sosial.

Keenam, syarat terakhir yang dapat dipahami adalah pemberian hibah yang bersumber dari APBD dapat berupa uang, barang atau jasa. Sedangkan untuk pemberian bantuan sosial yang bersumber dari APBD dapat berupa uang atau barang

Dari apa yang telah diatur dalam UU Bantuan Hukum dan Permendagri 32 Tahun 2011, kiranya telah jelas bahwa model pemberian bantuan hukum untuk masyarakat miskin di daerah menggunakan sistem pemberian hibah dengan tata cara sesuai apa yang telah diatur dalam Permendagri 32 Tahun 2011.

## BAB IV

### LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

#### 1. Filosofis

Suatu Qanun dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapat pembenaran filosofis secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (way of life) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik. Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di mana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan. Hukum itu diciptakan atau direkayasa oleh manusia, terutama hukum tertulis. Setelah hukum itu tercipta maka manusia terikat pada hukum, harus tunduk pada hukum. Hal ini tidak lain adalah untuk kepentingan manusia itu sendiri. Hukum harus mempunyai kekuasaan tertinggi demi kepentingan manusia itu sendiri, tetapi sebaliknya manusia tidak boleh diperbudak oleh hukum. "Governance not by man but by law" berarti bahwa tindakan-tindakan resmi (pemerintah) pada tingkat teratas sekalipun harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum.

Setiap orang berhak mendapatkan peradilan yang adil dan tidak memihak (fair dan impartial court). Hal ini merupakan hak dasar setiap manusia yang bersifat universal, berlaku di manapun, kapanpun dan pada

siapapun tanpa ada diskriminasi. Pemenuhan hak ini merupakan tugas dan kewajiban Negara.

Setiap warga negara tanpa memandang suku, warna kulit, status sosial, kepercayaan, dan pandangan politik berhak mendapatkan akses terhadap keadilan. Indonesia sebagai negara hukum menjamin kesetaraan bagi warga negaranya di hadapan hukum dalam dasar negara dan konstitusinya. Sila Kedua Pancasila "Kemanusiaan yang adil dan beradab" dan Sila Kelima Pancasila "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" mengakui dan menghormati hak warga negara Indonesia untuk keadilan ini. UUD 1945 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang ada serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. UUD 1945 juga mengakui hak setiap orang untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif, atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Tanggung jawab negara ini harus dapat diimplementasikan melalui ikhtiar ketatanegaraan pada ranah legislatif, yudikatif, dan eksekutif.

Kedudukan yang lemah dan ketidakmampuan seseorang tidak boleh menghalangi orang tersebut mendapatkan keadilan. Pendampingan hukum (*legal representation*) kepada setiap orang tanpa diskriminasi itu merupakan perwujudan dari perlindungan dan perlakuan yang sama di hadapan hukum tersebut. Tanpa adanya pendampingan hukum maka kesetaraan di hadapan hukum sebagaimana diamanatkan konstitusi dan nilai universal hak asasi manusia tersebut tidak akan pernah terpenuhi.

Bantuan Hukum adalah media bagi warga negara yang tidak mampu untuk dapat mengakses keadilan sebagai manifestasi, jaminan hak-haknya secara konstitusional. Masalah bantuan hukum meliputi masalah hak warga negara secara konstitusional yang tidak mampu, masalah pemberdayaan warga negara yang tidak mampu dalam akses terhadap keadilan, dan masalah hukum faktual yang dialami warga negara yang tidak mampu menghadapi kekuatan negara secara struktural.

Disamping itu, pemberian bantuan hukum juga harus dimaksudkan sebagai bagian integral dari kewajiban warga negara lain yang mempunyai kemampuan dan kompetensi dalam memberikan bantuan hukum bagi warga negara yang tidak mampu. Pemberian bantuan hukum, mempunyai manfaat besar bagi perkembangan pendidikan penyadaran hak-hak warga negara yang tidak mampu khususnya secara ekonomi, dalam akses terhadap keadilan, serta perubahan sosial masyarakat ke arah peningkatan kesejahteraan hidup dalam semua bidang kehidupan berdasarkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Seperti telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, pada Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Penyelenggaraan Bantuan Hukum tersebut bertujuan untuk:

- 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.

Dalam Penjelasan Umum UU Bantuan Hukum ini, dijelaskan bahwa selama ini, pemberian Bantuan Hukum yang dilakukan belum banyak menyentuh orang atau kelompok orang miskin, sehingga mereka kesulitan untuk mengakses keadilan karena terhambat oleh ketidakmampuan mereka untuk mewujudkan hak-hak konstitusional mereka. Pengaturan mengenai pemberian Bantuan Hukum dalam Undang-Undang ini merupakan jaminan terhadap hak-hak konstitusional orang atau kelompok orang miskin.

Berdasarkan apa yang diatur pemerintah dalam UU Bantuan Hukum tersebut, terlihat bahwa politik pembangunan hukum negara yang tercermin dalam kebijakannya yaitu bahwa pemerintah berdasarkan konstitusi negara menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat miskin berdasarkan asas persamaan kedudukan didepan hukum.

Oleh karena itu dibutuhkan suatu peraturan perundang-undangan di daerah yang menjamin hak warga negara Indonesia untuk mendapatkan akses keadilan dan pendampingan hukum termasuk bantuan hukum (legal aid) bagi masyarakat yang tidak mampu yang tentunya dengan mempertimbangkan tingkat anggaran yang dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah.

## 2. Sosiologis

Tahun 2010 penduduk Kota Lhokseumawe berjumlah 170.150 jiwa, terdiri dari 84.550 jiwa laki-laki dan 85.600 jiwa perempuan. Dengan demikian, sex ratio penduduk kota Lhokseumawe adalah 98,77.

Konsentrasi penduduk lebih banyak berada di Kecamatan Banda Sakti sebagai pusat Pemerintahan Kota Lhokseumawe dan sekaligus masih merupakan pusat pemerintahan Kabupaten Aceh Utara. Penduduk di Kecamatan ini mencapai 72.977 jiwa (42,89%) dari total penduduk Lhokseumawe, disusul oleh Kecamatan Muara Dua, penduduknya adalah 44.431 jiwa (26,11%) dan Kecamatan Muara Satu Jumlah penduduk 31.212 jiwa (18,34%). Sementara penduduk yang paling sedikit adalah di Kecamatan Blang Mangat, yaitu hanya 21.530 jiwa (12,65 %).

Dibanding tahun 2007, penduduk Kota Lhokseumawe pada tahun 2008 mengalami pertumbuhan rata-rata sebesar 0,37%. Pada tahun 2003, penduduk Kota Lhokseumawe masih berjumlah 150.105 jiwa. Dilihat secara kecamatan, pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi selama kurun waktu 1996 - 2006 terjadi di Kecamatan Blang Mangat. Pertumbuhan Penduduk di Kecamatan ini mencapai 2,97%. Di Kecamatan Banda Sakti pertumbuhan penduduk sebesar 0,83%, sedangkan di Kecamatan Muara Dua dan Muara Satu masing-masing pertumbuhan penduduk sebesar 0,43%.

Tabel berikut menyajikan jumlah penduduk di empat kecamatan yang ada di Kota Lhokseumawe selama kurun waktu 2003 sampai dengan 2008.

**Tabel 2.2**

### **KEADAAN DAN PERKEMBANGAN PENDUDUK**

**KOTA LHOKEUMAWE TAHUN 2003 s/d 2008**

No.	Kecamatan	Penduduk Tahun					
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
1.	Blang Mangat	16.803	17.857	18.387	18.552	18.744	18.814
2.	Muara Dua	35.956	35.459	35.990	36.505	36.881	36.957
3.	Muara Satu	30.465	30.044	30.494	30.930	31.249	31.468
4.	Banda Sakti	67.932	68.731	69.763	70.569	71.295	71.521
<b>Jumlah</b>		<b>150.105</b>	<b>152.091</b>	<b>154.634</b>	<b>156.556</b>	<b>158.169</b>	<b>158.760</b>

Sumber: BPS Lhokseumawe, 2009

Dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 2,11 % pertahun selama periode 2005 – 2010 dan diasumsikan tidak mengalami dinamika penduduk yang cukup extreme, maka jumlah penduduk Kota Lhokseumawe pada tahun 2014 diproyeksikan akan mencapai 185.001 jiwa.

**TABEL**

**Proyeksi Jumlah Penduduk di Kota Lhokseumawe  
Tahun 2010 s/d 2014**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk</b>
(1)	(2)
2010*	170,150
2011	173,747
2012	177,420
2013	181,171
2014	185,001

Sumber: \*Sensus Penduduk 2010

Sebagaimana diutarakan bahwa kemiskinan memiliki dimensi yang kompleks dan karakteristik yang cenderung bervariasi di setiap daerah (local-specific). Oleh sebab itu, kemiskinan harus dapat diuraikan sedemikian rupa sehingga intervensi kebijakan melalui program penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan secara lebih realistis dengan menentukan indikator kondisi kemiskinan yang paling sesuai dan memungkinkan untuk di tangani.

Tingkat kepadatan penduduk Kota Lhokseumawe pada tahun 2008 secara rata-rata adalah 865 jiwa/km<sup>2</sup>. Namun distribusi penduduk di masing-masing kecamatan relatif tidak merata. Kecamatan Banda Sakti merupakan wilayah yang paling padat penduduknya, yaitu rata-rata mencapai 6.363 jiwa/Km<sup>2</sup>. Sementara di Kecamatan Muara Dua, Blang Mangat dan Muara Satu masing-masing hanya didiami oleh 639 jiwa, 335 jiwa dan 563 jiwa per kilometer persegi.

Oleh karena itu, dengan proyeksi penduduk kota Lhokseumawe pada tahun 2014 mencapai 185.001 jiwa, diperkirakan konsentrasi penduduk akan semakin lebih besar di Kecamatan Banda Sakti, kondisi ini berlaku apabila tidak diikuti oleh pengembangan permukiman dan pengembangan aktifitas-aktifitas ekonomi ke wilayah-wilayah luar kecamatan Banda Sakti.

**TABEL 2.4**  
**TINGKAT KEPADATAN PENDUDUK**  
**DI KOTA LHOKSEUMAWE TAHUN 2008**

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> )	Rata <sup>2</sup> Kepadatan Penduduk (Jiwa/Km <sup>2</sup> )
1.	Banda Sakti	71.521	11,24	6.363
2.	Muara Dua	36.957	57,80	639
3.	Blang Mangat	18.814	56,12	335
4.	Muara Satu	31.468	55,90	563
<b>Kota Lhokseumawe</b>		<b>158.760</b>	<b>181,06</b>	<b>865</b>

**Jumlah Rumah Tangga dan Penduduk Kategori Miskin menurut Kecamatan di Kota Lhokseumawe Provinsi Aceh Tahun 2008**

Kecamatan	Jumlah			Kategori Miskin		
	Desa	RT	Jiwa	RT	Jiwa	% RTM
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Blang Mangat	22	4,103	18,744	2,491	9,059	60.71
Muara Dua	17	7,559	36,881	3,336	13,275	44.13
Muara Satu	11	7,486	31,249	2,769	11,133	36.99
Banda Sakti	18	14,847	71,295	4,673	18,511	31.47
<b>Lhokseumawe</b>	<b>68</b>	<b>33,995</b>	<b>158,169</b>	<b>13,269</b>	<b>51,978</b>	<b>39.03</b>

Jumlah penduduk miskin pada tahun 2008 mencapai 51.978 jiwa dengan rumah tangga miskin mencapai 13.269, dengan persentase rumah tangga miskin mencapai 39,03 persen. Rumah tangga miskin tertinggi terdapat di kecamatan Blang Mangat yang mencapai 60,71 persen, selanjutnya diikuti dengan kecamatan Muara Dua 44,13 persen, kecamatan Muara Satu 36,99 persen, dan kecamatan Banda Sakti 31,47 persen. Sementara pada tahun 2009 BPS belum mempublikasikan data jumlah

kemiskinan, sehingga angka kemiskinan terkini yang dapat ditampilkan hanya angka tahun 2008.

Data jumlah individu Ruta berbeda dengan data jumlah penduduk miskin, hal ini dikarenakan instrument pengukuran keduanya adalah berbeda. Data kemiskinan hasil PPLS-2011 didasarkan pada kondisi kesejahteraan Ruta dengan memperhatikan: (1) Pendidikan Kepala Rumah Tangga; (2) Lapangan Usaha Kepala Rumah Tangga; (3) Status kedudukan dalam pekerjaan Kepala Rumah Tangga; (4) Status penguasaan bangunan tempat tinggal; (5) Jenis tap Terluas; (6) Jenis Dinding Terluas; (7) Jenis Lantai; (8) Sumber air minum; (9) Sumber penerangan utama; (10) Bahan bakar utama untuk memasak; (11) Fasilitas tempat buang air besar; (12) Tempat pembuangan akhir tinja; (13) Kepesertaan KB sesuai pendataan; (14) Jumlah Keluarga; (15) Jumlah Individu. Untuk individu pada Ruta, dengan memperhatikan: (1) Jenis Cacat; (2) Penyakit Kronis; (3) Partisipasi sekolah; (5) Ijazah tertinggi; (6) Kelas tertinggi; (7) Lapangan Usaha; (8) Status kedudukan dalam pekerjaan. Sedangkan pengukuran jumlah penduduk miskin menggunakan garis kemiskinan.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya bahwa data penduduk miskin merupakan data makro kemiskinan dan data rumah tangga sasaran merupakan data mikro kemiskinan, dengan kepentingan pemanfaatan kedua data tersebut juga berbeda.

### **1. Yuridis**

Peraturan dan perundangan-undangan yang sudah ada yang terkait dengan kegiatan usaha ini diefektifkan segera seperti peraturan

peurundang-undang tentang pengawasan kualitas air, pembinaan dan pengawasan industri kecil dan atau rumah tangga, perbankan dalam mendukung usaha. Peraturan dan perundang-undangan yang telah ada di tingkat Pemerintah, dipandang penting dan perlu segera disusun di tingkat daerah yang berupa Qanun. Peraturan tersebut adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438);
5. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);
6. 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 5234);
7. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011

Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246);

8. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Secara Efektif Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Lhokseumawe;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI QANUN**

Jangkauan pengaturan tentang penyelenggaraan Bantuan hukum bagi masyarakat miskin adalah pemenuhan terselenggaranya persamaan kedudukan dalam hukum, yang antara lain ditandai dengan terciptanya suatu keadaan dimana hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum serta jaminan kepada setiap orang yang berhak mendapatkan akses keadilan (*justice for all*). Tujuan ini menjadi penting karena negara selalu dihadapkan pada kenyataan adanya sekelompok masyarakat yang miskin atau tidak mampu, sehingga sering tidak bisa mewujudkan haknya untuk mendapatkan keadilan (yang semestinya terselenggara dalam kaitannya dengan konsep negara hukum).

Arah pengaturannya adalah bahwa terselenggaranya gagasan negara hukum dimana salah satunya adalah persamaan perlakuan terhadap warga negara di depan hukum. maka secara struktural Pemerintah perlu campur tangan karena hal itu menjadi kewajiban negara untuk menjamin hak setiap orang mendapatkan keadilan. Dengan kata lain, negara harus menjamin terselenggaranya bantuan hukum kepada orang miskin atau orang yang tidak mampu sehingga tidak ada yang luput dari akses keadilan yang merupakan amanat konstitusi.

Ruang lingkup pengaturan penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat miskin adalah bahwa bantuan hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum yang menghadapi masalah hukum yang meliputi

menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum yaitu setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri dalam menghadapi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi.

Materi yang akan diatur dalam Qanun ini adalah penorma-an tentang:

1. Ketentuan Umum yang 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 berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.
2. Penetapan Asas dan tujuan pembentukan peraturan.
3. Penetapan ruang lingkup pengaturan
4. bahwa Bantuan hukum diselenggarakan untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum yang sedang dihadapi penerima bantuan hukum.
5. Pemberian bantuan hukum kepada penerima bantuan hukum diselenggarakan oleh lembaga bantuan hukum yang memenuhi ketentuan perundang-undangan.
6. Pengaturan hak dan kewajiban Penerima bantuan hukum

7. Pengaturan hak dan kewajiban Pemberi bantuan hukum
8. Pengaturan Syarat, Tata Cara Pengajuan Permohonan, Dan Tata Kerja Permohonan Bantuan Hukum
9. Pengaturan tentang Pemberi bantuan hukum dilarang menerima atau meminta suatu apapun kepada penerima bantuan hukum dan/atau pihak lain yang terkait dengan perkara yang sedang diwakilinya.
10. Pengaturan Pembiayaan bantuan hukum yang diperlukan untuk penyelenggaraan bantuan hukum dibebankan kepada APBK.
11. pengaturan penyeenggaraan pendanaan bantuan hukum dengan mekanisme hibah daerah.
12. Pengaturan tentang sanksi administrasi dan sanksi Pidana bagi pelanggar Qanun.
13. Ketentuan pemberlakuan Qanun dan pengundungannya.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Pengaturan tentang penyelenggaraan Bantuan hukum bagi masyarakat miskin adalah pemenuhan terselenggaranya persamaan kedudukan dalam hukum, yang antara lain ditandai dengan terciptanya suatu keadaan dimana hak setiap orang untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum serta jaminan kepada setiap orang yang berhak mendapatkan akses keadilan (*justice for all*). Tujuan ini menjadi penting karena negara selalu dihadapkan pada kenyataan adanya sekelompok masyarakat yang miskin atau tidak mampu, sehingga sering tidak bisa mewujudkan haknya untuk mendapatkan keadilan (yang semestinya terselenggara dalam kaitannya dengan konsep negara hukum).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, diketahui bahwa 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 yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri yang menghadapi masalah hukum. Sedangkan pada ketentuan umum pada angka 2, disebutkan bahwa Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin.

Selanjutnya dalam Pasal 3 UU Bantuan Hukum disebutkan bahwa Penyelenggaraan Bantuan Hukum bertujuan untuk:

- 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.

dalam rangka penyelenggaraan UU Bantuan Hukum ini, Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dimana pengaturan di daerah mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum harus diatur dengan Qanun.

## **B. Saran**

Bahwa berdasarkan uraian pada Naskah Akademik ini perlu disusun materi penormaan yang lengkap terhadap implementasi kebijakan penyelenggaraan Bantuan hukum bagi Masyarakat miskin. Rumusan norma ini dapat dijadikan dasar hukum pengaturan dan penegakan peraturan tentang Bantuan hukum bagi Masyarakat miskin di Kota Lhokseumawe.