

FH-UNUD

# NASKAH AKADEMIK BANTUAN HUKUM

Dr. I Gusti Ayu Kartika Putri, SH.MH.  
Prof. Dr. I Wayan Parsa, SH,MH.  
Dr. I Ketut Wirawan, SH,M Hum.  
Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, SH.MH.

2017

KERJASAMA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS UDAYANA  
DENGAN PEMERINTAH PROVINSI BALI

JALAN PULAU BALI NOMOR 1 DENPASAR

# NARASI PENGANTAR

Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali merupakan hasil pekerjaan kajian akademik hukum kerjasama antara Pemerintah Provinsi Bali dengan Fakultas Hukum Universitas Udayana.

Pada kesempatan ini, Tim Peneliti Naskah Akademik Fakultas Hukum Universitas Udayana mengucapkan terimakasih kepada Bapak Gubernur Provinsi Bali dan Bapak Dekan Fakultas Hukum Universitas Udayana atas kepercayaan yang diberikan kepada Tim Peneliti untuk mengerjakan kajian akademik dan selanjutnya menyusun Naskah Akademik, sehingga Tim Peneliti dapat mengabdikan ilmu hukum pada kemanfaatan pemerintahan daerah dan masyarakat, sekaligus juga memperoleh masukan dalam rangka pengayaan ilmu hukum yang berorientasi pada kebijakan publik atau kepentingan masyarakat yang sensitif pada kemanusiaan.

Naskah Akademik ini terdiri dari dua naskah, yakni Naskah Akademik dan naskah Konsep Awal Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum. Naskah Akademik sebagai hasil penelitian hukum dikerjakan dalam tiga aspek landasan keberlakuan yaitu landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis, dan dalam lingkaran hermeneutik: memahami, menginterpretasi, dan menerapkan secara bolak-balik antara keseluruhan dan bagian.

Pada akhirnya, kami tempatkan Naskah Akademik ini dalam proses kebijakan publik yang deliberatif, sehingga membuka proses partisipasi masyarakat. Masyarakat dalam aras hukum positif mempunyai hak memberikan masukan baik secara lisan atau tertulis pada pembuatan peraturan perundang-undangan, juga kepada Naskah Akademik ini beserta Konsep Awal Rancangan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum.

Denpasar, 27 November 2017

Hormat kami,  
TimPeneliti

# DAFTAR ISI

|                                                                                                         |      |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| Halaman Judul                                                                                           | >>>> | i   |
| Narasi Pengantar                                                                                        | >>>> | ii  |
| Daftar Isi                                                                                              | >>>> | iii |
| Daftar Tabel                                                                                            | >>>> | v   |
| BAB I. PENDAHULUAN                                                                                      | >>>> | 1   |
| A. Latar Belakang                                                                                       | >>>> | 1   |
| B. Identifikasi Masalah                                                                                 | >>>> | 11  |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik                                                       | >>>> | 12  |
| D. Metode Penelitian                                                                                    | >>>> | 13  |
| BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS                                                              | >>>> | 19  |
| A. Kajian Teoritis                                                                                      | >>>> | 19  |
| B. Kajian Terhadap Asas yang Terkait Dengan Penyusunan Norma                                            | >>>> | 26  |
| C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan                                                              | >>>> | 33  |
| D. Kajian Terhadap Implikasi Penerapan Terhadap Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Beban Keuangan Daerah | >>>> | 37  |
| BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT                                      | >>>> | 39  |
| A. Kondisi Hukum Yang Ada dan Statusnya                                                                 | >>>> | 39  |
| B. Keterkaitan Peraturan Daerah Baru Dengan Peraturan Perundang-undangan Yang Lain                      | >>>> | 44  |
| BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS DAN YURIDIS                                                       | >>>> | 47  |
| BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH                       | >>>> | 55  |
| A. Arah dan Jangkauan Pengaturan                                                                        | >>>> | 55  |
| B. Ruang Lingkup Materi Muatan                                                                          | >>>> | 59  |

|                |                                                                           |      |    |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------|------|----|
| BAB VI         | PENUTUP                                                                   | >>>> | 61 |
|                | A. SIMPULAN                                                               | >>>> | 61 |
|                | B. SARAN                                                                  | >>>> | 62 |
|                |                                                                           | >>>> | 63 |
| DAFTAR PUSTAKA |                                                                           |      |    |
| 1.             | Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Bantuan Hukum            | >>>> | 67 |
| 2.             | Rancangan Penjelasan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Bantuan Hukum | >>>> | 81 |

## DAFTAR TABEL

|         |                                                                                                                                                    |          |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Tabel 1 | Penjabaran sumber kewenangan                                                                                                                       | >>>>> 21 |
| Tabel 2 | Landasan keabsahan dalam pembentukan Perda                                                                                                         | >>>>> 25 |
| Tabel 3 | Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Formal) Berdasarkan Pasal 5 UU 12/2011 dan Penjelasannya                    | >>>>> 29 |
| Tabel 4 | Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Materiil Berdasarkan Pasal 6 yat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 dan Penjelasan | >>>>> 30 |
| Tabel 5 | Keterkaitan Dengan Peraturan PERundang-Undangan Lain                                                                                               | >>>>> 45 |
| Tabel 6 | Landasan Keabsahan Peraturan Perundang-undangan menurut Para Sarjana Indonesia                                                                     | >>>>> 49 |
| Tabel 7 | Pandangan teoritik tentang landasan keabsahan peraturan perundang-undangan                                                                         | >>>>> 52 |
| Tabel 8 | Landasan Keabsahan Peraturan Perundang-undangan Berdasarkan Pandangan Teoritik dan UU No. 12/2011                                                  | >>>>> 53 |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Bantuan hukum merupakan pelayanan hukum (*legal service*) yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum dan pembelaan terhadap hak-hak asasi tersangka/terdakwa sejak ia ditahan sampai diperolehnya putusan pengadilan yang tetap. Pemahaman perlindungan hukum, bukan pada kesalahan tersangka/terdakwa melainkan hak asasi tersangka/terdakwa agar terhindar dari perlakuan dan tindakan tidak terpuji atau tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum.<sup>1</sup>

Bantuan hukum merupakan instrumen penting dalam Sistem Peradilan Pidana karena merupakan bagian dari perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) bagi setiap individu, termasuk hak atas bantuan hukum. Hak atas bantuan hukum merupakan salah satu hak yang terpenting yang dimiliki oleh setiap warga negara. Karena dalam setiap proses hukum, khususnya hukum pidana, pada umumnya setiap orang yang di tetapkan sebagai tertuduh dalam suatu perkara pidana, tidaklah mungkin dapat melakukan pembelaan sendiri dalam suatu proses hukum dan dalam pemeriksaan hukum terhadapnya. Dengan demikian tidaklah mungkin seorang tersangka dalam suatu tindak pidana

---

<sup>1</sup> H.M.A. Kuffal, 2004, *Penerapan KUHAP Dalam Praktek Hukum*, UMM Press, Malang hlm. 158.

melakukan pembelaan terhadap dirinya sendiri dalam suatu proses hukum pemeriksaan dirinya sedangkan dia adalah seorang tersangka dalam suatu tindak pidana yang dituduhkan kepadanya tersebut. Oleh karena itu tersangka/terdakwa berhak memperoleh bantuan hukum.

Pengaturan mengenai bantuan hukum secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, yang menegaskan bantuan hukum merupakan sebuah jasa hukum yang diberikan oleh pemberi bantuan hukum secara cuma-cuma kepada penerima bantuan hukum yang menghadapi masalah hukum. Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, bantuan hukum pada pokoknya memiliki arti bantuan hukum yang diberikan oleh para ahli bagi warga masyarakat yang memerlukan untuk mewujudkan hak-haknya serta juga mendapatkan perlindungan hukum yang wajar.<sup>2</sup> Penyelenggaraan pemberian bantuan hukum yang diberikan kepada penerima bantuan hukum merupakan upaya untuk mewujudkan hak-haknya 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*). Sebagai bentuk perlindungan HAM, hak atas bantuan hukum dapat dilihat dalam Pasal 14 Kovenan Hak Sipil Dan Politik Perserikatan

---

<sup>2</sup>IGN. Ridwan Widyadharma, 2010, *Profesional Hukum dalam Pemberian Bantuan Hukum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 26.

Bangsa-Bangsa (PBB) menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas jaminan bantuan hukum jika kepentingan keadilan menghendaki demikian. Untuk pemenuhan hak tersebut, menurut pertimbangan Kovenan PBB tadi mewajibkan negara untuk memajukan penghormatan universal dan ketaatan terhadap HAM dan kebebasan. Kewajiban tersebut antara lain berupa kewajiban untuk menghormati (*to respect*), kewajiban untuk memenuhi (*to fulfill*), dan kewajiban untuk melindungi (*to protect*). Kewajiban tersebut termasuk kewajiban untuk melindungi, memenuhi dan menghormati hak atas bantuan hukum. Sehingga pemegang kewajiban utama dalam pemenuhannya adalah negara. Dalam konteks pemenuhan HAM pada masyarakat, bahwa pemenuhan HAM dalam bantuan hukum merupakan hak konstitusional setiap warga negara. Oleh karena itu Bantuan hukum merupakan hak konstitusional setiap warga negara atas jaminan perlindungan hukum dan jaminan persamaan di depan hukum, sebagai sarana pengakuan HAM. Mendapatkan bantuan hukum bagi setiap orang adalah perwujudan *access to justice* (akses terhadap keadilan) sebagai implementasi dari jaminan perlindungan hukum, dan jaminan persamaan di depan hukum. Hal ini sesuai dengan konsep bantuan hukum yang dihubungkan dengan cita-cita negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga negara.

Di dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah, negara berdasarkan asas desentralisasi menyerahkan sebagai

kewenangannya pada daerah. Dianutnya asas desentralisasi memberi arah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah. Karakter desentralisasi adalah penyelenggaraan otonomi seluas-luasnya dan tugas pembantuan.

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

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

dalam Pasal 236 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menentukan:

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

Pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah dalam membentuk Perda diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pmentukan Produk Hukum Daerah. Dalam Pasal 3 dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah mengatur bahwa dalam Pasal 2 disebutkan produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan. Selanjutnya dalam Pasal 3 menentukan bahwa Produk hukum daerah yang berbentuka peraturan terdiri atas :

- a. perda;
- b. perkada;
- c. PB KDH; dan
- d. peraturan DPRD

Di dalam konteks ini dapat dipahami bahwa pembentukan produk hukum daerah yang berupa pengaturan dapat berupa Perda. Perda yang dimaksud dalam naskah akademis ini adalah

Perda Provinsi. Mengenai materi muatan Perda Provinsi dapat berupa penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda juga dapat memuat materi muatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum didasarkan pada Pasal 12 ayat(1) dan (2) Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mengenai bantuan hukum merupakan urusan pemerintah wajib. Dalam hal kewenangan bantuan hukum diatur dalam Pasal 12 ayat (1) dan (2) yang menentukan bahwa salah satu urusan wajib adalah dibidang sosial, perlindungan masyarakat dan termasuk pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Berdasarkan urusan wajib inilah dapat ditafsirkan perlunya penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat miskin.

Selanjutnya dasar kewenangan pembentukan Perda Bantuan hukum dilihat dalam ketentuan Pasal 236 ayat (3) dan ayat (4) UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Pada ayat (3) ditentukan bahwa materi muatan Perda memuat:

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

Berkaitan dengan pembentukan Perda Provisi Bali tentang Bantuan hukum merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah UU No 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Jelas disebutkan dalam Pasal 19 yang menegaskan:

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

Ketentuan ini dipahami bahwa dalam penyelenggaraan bantuan hukum harus ada Perda yang mengatu terlebih dahulu. Mengingat pengaturan bantuan hukum diperuntukan pada masyarakat miskin, dengan demikian daerah dapat mengalokasikan dana bantuan hukum kepada masyarakat miskin melalui APBD.

Pemahaman dalam konsidran menimbang UU 16 Tahun 2011 tentang Bantuan hukum menegaskan bahwa negara berkewajiban memberikan bantuan hukum bag masyarakat miskin sebagai perwujudan perlindungan HAM. Dalam Pasal 1 angka 1 UU 16 Tahun 2011 menentukan bahwa bantuan hukum merupakan jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara

Cuma-Cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 2 UU 16 Tahun 2011 ditegaskan bahwa Penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok orang miskin. Pasal 1 angka 3 menegaskan bahwa pemberi bantuan hukum adalah lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang memberi layanan bantuan hukum berdasarkan UU. Dengan demikian pemahaman bantuan hukum dalam naskah akademis ini adalah bantuan hukum untuk orang atau kelompok orang miskin.

Dalam memberikan bantuan hukum pada orang atau kelompok masyarakat miskin sebagaimana di atur dalam Pasal 2 UU 16 Tahun 2011 berasaskan :

- a. keadilan;
- b. persamaan kedudukan di dalam hukum;
- c. keterbukaan;
- d. efisiensi;
- e. efektivitas; dan
- f. akuntabilitas.

Adapun tujuan penyelenggaraan Bantuan hukum pada orang atau kelompok masyarakat miskin adalah: a) menjamin dan memenuhi hak bagi Penerima Bantuan Hukum untuk mendapatkan akses keadilan; b. mewujudkan hak konstitusional segala warga negara sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum; c) menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan Hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah

Negara Republik Indonesia; dan d) mewujudkan peradilan yang efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Mengenai Bantuan hukum juga diatur dalam PP No 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum. Sebagai amanat dari Pasal 15 ayat (5) dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, yang merupakan bagian dari penyelenggaraan Bantuan Hukum diarahkan dapat menjadi dasar hukum bagi penyusunan peraturan penyelenggaraan Bantuan Hukum di daerah serta mencegah terjadinya penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagai praktek industri yang berorientasi pada keuntungan semata dan mengabaikan kepentingan-kepentingan para Penerima Bantuan Hukum itu sendiri.

Dalam Peraturan Pemerintah ini pemberian Bantuan Hukum meliputi ranah pidana, perdata, dan tata usaha negara, baik secara Litigasi maupun Nonlitigasi yang sepenuhnya dilakukan oleh para Pemberi Bantuan Hukum yang terdiri dari organisasi-organisasi Bantuan Hukum. Bahwa aturan mengenai para Pemberi Bantuan Hukum atau organisasi Bantuan Hukum harus berbadan hukum, tidak dimaksudkan untuk membatasi hak konstitusional dan kemandirian masyarakat dalam berorganisasi, akan tetapi hal ini harus dipahami sebagai suatu strategi nasional dalam manajemen organisasi yang profesional, efektif, dan berdaya saing serta untuk memudahkan dalam melakukan kerja sama dan

koordinasi yang efektif, baik dengan Pemerintah dan Pemerintah Daerah maupun antar sesama Pemberi Bantuan Hukum atau organisasi Bantuan Hukum.

Penyelenggaraan bantuan hukum Cuma-Cuma sebagaimana diatur dalam UU No 16 Tahun 2011 tentang Bantuan hukum secara kenyataan tidak banyak dirasakan oleh masyarakat miskin, hal ini dapat dibuktikan :

Berdasarkan data dari Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Kantor Wilayah Bali menunjukkan bahwa pada tahun 2016 Realisasi Bantuan Hukum pada masyarakat miskin hanya berjumlah 41 Kasus yang terdiri dari 40 kasus litigasi dan 1 kasus nonlitigasi. Organisasi yang memberikan bantuan hukum di Provinsi Bali ada 6 (enam) organisasi bantuan hukum yaitu :

1. Yayasan Manikaya Kauci;
2. Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan Indonesia Bali (APIK);
3. LBH Bali;
4. Perkumpulan Kelompok Peduli Perempuan dan Anak Bali;
5. Perhimpunan Bantuan Hukum Wilayah Bali;
6. Pos Bantuan Hukum Advokat Indonesia.

MEndukung minimnya bantuan hukum yang disediakan Pemerintah juga dapat dilihat dari pemberitaan-pemberitaan di Koran maupun pemberitaan media online. Sebagaimana dikatakan oleh peneliti Badan Penelitian dan Pengembangan Ham Kementrian Hukum dan Ham, Hakki Fajrindo menyatakan masih banyak ditemukan rakyat miskin yang tak mendapat

bantuan hukum saat berperkara. Beragam alasan mencuat termasuk minimnya pemahaman dari masyarakat dan aparat penegak hukum.<sup>3</sup>

Berdasarkan pdata dan aparan di atas, penting kiranya untuuk dilakukan kajian hukum yang berupa kajian naskah akademis terkait dengan Bantuan Hukum. Penyelenggaraan Bantuan hukum ini diharapkan mampu memberikan pelayanan optimal bagi masyarakat miskin yang sedang menghadapi permasalahan.

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

Penyusunan Naskah akdemik akan memberikan implikasi hukum dan berbagai hal terkait dengan mekanisme pembentukannya. Isu hukum dari penelitian atau penyusunan Naskah Akademik ini terdapat 4 (empat) pokok masalah yang memandu penelitian hukum atau penyusunan Naskah Akademik ini, yaitu:

1. Permasalahan hukum apa yang dihadapi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan bantuan hukum dan bagaimana hal tersebut dapat diatasi ?
2. Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah terkait dengan penyelenggraan bantuan hukum?

---

<sup>3</sup> CNN Indonesia, 2015, *Kemenkumham : Banyak Rakyat Miskin Tak Dapat Bantuan Hukum*, <https://www.cnnindonesia.com>.

3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Penyelenggaraan Bantuan Hukum ?
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah tersebut Penyelenggaraan Bantuan Hukum ?

### **C. TUJUAN DAN KEGUNAAN KEGIATAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK**

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

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan, arahan penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.

#### **D. METODE PENELITIAN PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK**

Penyusunan Naskah Akademik ini yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian penyusunan Naskah Akademik - digunakan metode yang berbasiskan metode penelitian hukum.<sup>4</sup>

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum, dengan langkah-langkah sebagai berikut:<sup>5</sup>

*Pertama*, melakukan studi tekstual, yakni menganalisis secara kritis terhadap pasal-pasal dalam peraturan perundang-

---

<sup>4</sup> Soelistyowati Irianto dan Sidharta, 2009, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*, Yayasan Obor, h. 177-178.

<sup>5</sup> Langkah-langkah penelitian hukum tersebut merujuk pada Metode Penelitian Hukum berbasis kajian sosio-legal, sebagaimana terangkum dalam Marhaendra Wija Atmaja, "Metode Penelitian Hukum dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan", Risalah Kuliah dalam Mata Kuliah Teori dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan pada Progran Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, Denpasar, 2014, h. 12. Risalah ini merujuk pada Soelistyowati Irianto, "Memperkenalkan kajian soswio-legal dan implikasi metodologisnya", dalam Adriaan W. Bedner, dkk (*Eds.*), *Kajian Sosio-Legal*, (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012); dan Soelistyowati Irianto, "Praktik Penelitian Hukum: Perspektif Sosiolegal", dalam Soelistyowati Irianto dan Shidarta, (*Eds.*), *Metode Penelitian Hukum: Knstelasi dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011).

undangan dan peraturan kebijakan serta peraturan pelaksanaannya. Studi tekstual dilakukan guna:

- a. menemukan makna yang terjaln dalam suatu teks hukum dengan melakukan kontemplasi terhadap banyak pesan dalam teks hukum dan mencari relasi diantara bagian-bagian dari teks hukum itu;
- b. menemukan dan menjelaskan makna teks hukum itu dan implikasinya terhadap pemerintah Kabupaten dan masyarakat dalam konteks penanggulangan kemiskinan.

*Kedua*, melakukan studi empirik: (1) dengan melakukan identifikasi dan analisis bekerjanya hukum di masyarakat yaitu bekerjanya UU No 16/ 2011 tentang Bantuan Hukum serta peraturan pelaksanaannya; dan (2) untuk mendapatkan data empirik tentang kondisi riil penyelenggaraan bantuan hukum di Provinsi Bali dan pengalaman dan pemahaman dari para pejabat di lingkungan OPD yang membidangi Bantuan Hukum. Studi empirik dilakukan dengan cara mengajukan kuesioner (daftar tanya), wawancara, dan dan FGD.

*Ketiga*, melakukan analisis terhadap data yang terkumpul (baik data peraturan maupun data empirik) dengan merujuk pada Miles dan Huberman, yang membedakan empat tahap dalam proses analisis, yakni pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Menurut Miles dan Huberman, analisis data terkandung dalam tiga tahapan terakhir.

Penggunaannya dalam penelitian hukum penyusunan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

- a. reduksi data (*data reduction*), yaitu proses pemilihan, penyederhanaan, abstraksi data berdasarkan tema-tema yang ditentukan dalam konstelasi penanggulangan kemiskinan.
- b. penyajian data (*data display*), merupakan proses interpretasi, proses pemberian makna, terhadap unsur-unsur maupun totalitas, kemudian menyajikan hasil reduksi data dalam bentuk uraian naratif dan/atau tabulatif dikaitkan dengan permasalahan yang diajukan; dan
- c. penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*), proses akhir analisis adalah penarikan kesimpulan, yakni memberikan jawaban atas permasalahan yang telah diajukan, yang dalam proses penelitian berlangsung setiap kesimpulan terus-menerus diverifikasi sehingga benar-benar diperoleh kesimpulan yang valid.

*Keempat*, menggunakan hermeneutika hukum, sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa penyajian data (*data display*),

---

<sup>6</sup> Merujuk pada Miles dan Huberman berdasarkan pemahaman Agus Salim, *Teori & Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2006), h. 22-23; dan Nyoman Kutha Ratna, *Metodologi Penelitian Kajian Budaya dan Ilmu-Ilmu Sosial Humaniora Pada Umumnya*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 310-311.

merupakan proses interpretasi, proses pemberian makna, terhadap unsur-unsur maupun totalitas. Untuk melakukan interpretasi tersebut dilakukan interpretasi berbasis hermeneutika hukum.

Hermeneutika hukum merupakan penerapan hermeneutika pada bidang hukum yang intinya adalah kegiatan menginterpretasi teks hukum, yakni pemberian makna pada kata-kata dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kebijakan. Hermeneutika hukum bekerja berdasarkan prinsip-prinsip dalam aras lingkaran hermeneutika hukum, yakni:<sup>7</sup>

1. Bekerja dalam tiga horizon, yaitu horizon pengarang (*author*), horizon teks, dan horizon pembaca (*reader*).

Direfleksikan di bidang hukum, horizon pengarang adalah konteks kelahiran teks hukum (aturan hukum), horizon teks adalah aturan hukum, dan horizon pembaca adalah konteks penerapan aturan hukum. Dalam penelitian penyusunan Naskah Akademik ini, interpretasi atas peraturan mengenai susunan organisasi dan tata kerja

---

<sup>7</sup> Marhaendra Wija Atmaja, "Memahami Interpretasi Secara Hermeneutikal: Menalar Pertimbangan Hukum Pmk Nomor 50/PUU-XII/2014", Bahan dipersiapkan Dalam Rangka Penerbitan Buku 50<sup>th</sup> Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 19 Agustus 2014, h. 5-7; dan Gede Marhaendra Wija Atmaja, "Politik Pluralisme Hukum dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Peraturan Daerah", *Disertasi Doktor*, (Malang: PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012), hlm. 17-18. Kedua tulisan ini merujuk berbagai pandangan tentang hermeneutika hukum dan hermeneutika pada umumnya.

pemerintah desa berbasiskan pada tiga horizon tersebut, paling tidak horizon teks dan horizon konteks penerapan.

2. Bekerja dalam gerak bolak-balik antara bagian-bagian dan keseluruhan, sehingga terbentuknya pemahaman secara lebih utuh, yakni tiap ayat hanya bisa dipahami berdasarkan pemahaman atas pasalnya dan tiap pasal hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas undang-undangnya bahkan dengan sistem hukum yang melingkupinya, sebaliknya undang-undang (sebagai keseluruhan) hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas pasal atau ayat sebagai bagian dari undang-undang sebagai keseluruhan.

3. Bekerja dalam gerak bolak-balik antara kaedah dan fakta, yakni proses timbal-balik antara kaidah-kaidah dan fakta-fakta. Penafsir harus mengkualifikasi fakta-fakta dalam cahaya kaidah-kaidah dan menginterpretasi kaidah-kaidah dalam cahaya fakta-fakta. Dengan perkataan lain, penalaran dilakukan dari fakta-fakta ke kaidah-kaidah dalam aturan hukum (ia mengkualifikasi), untuk kemudian dari kaidah-kaidah dalam aturan hukum itu ke fakta-fakta (ia menginterpretasi), dan hal itu terjadi berulang-ulang sampai menemukan sebuah penyelesaian. Yang dimaksud kaidah-kaidah hukum di sini adalah kaidah-kaidah hukum dalam UU 16 Tahun 2011 beserta

peraturan pelaksanaannya, dan yang dimaksud dengan fakta-fakta di sini adalah data yang diperoleh dari studi empirik.

4. Interpretasi secara hermeneutikal berlangsung secara holistik dalam rangkaian keterkaitan satu interpretasi hukum dengan interpretasi hukum lainnya. Model ini interpretasi ini digunakan dalam penelitian hukum penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.
5. Interpretasi secara hermeneutikal memerlukan ketepatan pemahaman (*subtilitas intellegendi*), ketepatan penafsiran (*subtilitas explicandi*), dan ketepatan penerapan (*subtilitas applicandi*). Dalam penelitian hukum penyusunan Naskah Akademik ini, tindakan yang dilakukan adalah memahami teks hukum dengan cara menafsirkannya, dan menerapkannya dalam pembentukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. KAJIAN TEORITIS**

##### **1. Konsep Bantuan Hukum**

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

Menurut Abdurrahman istilah bantuan hukum diterjemahkan dari dua istilah yang berbeda yaitu "*Legal Aid*" dan "*Legal Assistance*". Istilah *Legal Aid* biasanya digunakan untuk pengertian bantuan hukum dalam arti sempit berupa pemberian jasa-jasa dibidang hukum kepada seseorang dalam suatu perkara secara cuma-cuma khususnya bagi mereka yang tidak mampu. *Legal Assistance* dipergunakan untuk menunjukkan pengertian bantuan hukum kepada mereka yang tidak mampu maupun pemberian bantuan hukum oleh para advokat yang menggunakan honorarium.<sup>8</sup> Selanjutnya, Adnan Buyung Nasution memberikan pemahaman bantuan hukum sebagai *legal aid*, yang berarti pemberian jasa dibidang hukum kepada seseorang yang terlibat dalam suatu kasus atau perkara yaitu 1) Pemberian jasa bantuan hukum dilakukan dengan cuma-cuma, 2) Bantuan jasa hukum dalam *legal aid* lebih dikhususkan bagi yang tidak mampu dalam lapisan masyarakat miskin, 3) motifasi utama *legal aid* adalah menegakkan hukum dengan jalan membela kepentingan hak asasi rakyat kecil yang tak punya dan buta hukum.<sup>9</sup>

Berdasarkan pemahaman konsep bantuan hukum sebagaimana di paparkan di atas, pemahaman bantuan hukum

---

<sup>8</sup> Abdurrahman, 1983, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*: Penerbit Cendana Press, Jakarta h.17-18.

<sup>9</sup> Adnan Buyung Nasution, dkk., 2007, *Bantuan Hukum Akses Masyarakat Marginal terhadap Keadilan, Tinjauan Sejarah, Konsep, Kebijakan, Penerapan dan Perbandingan*, LBH Jakarta, h.13.

dalam naskah akademis ini adalah pemahaman bantuan hukum untuk masyarakat yang tidak mampu atau miskin.

## 2. Teori Perundang-undangan

Marhaendra Wija Atmaja menyatakan bahwa teori perundang-undangan adalah sumber kewenangan, hirarki norma hukum perundang-undangan dan landasan keabsahan peraturan perundang-undangan<sup>10</sup>.

- a. Sumber kewenangan ada tiga yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Penjabaran tiga kewenangan tersebut disajikan dalam bentuk table<sup>11</sup> sebagai berikut :

Tabel 1  
Penjabaran sumber kewenangan

| Atribusi                                                                                                                                                | Delegasi                                                                                                                                        | Mandat                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atribusi adalah kekuasaan pemerintah yang langsung diberikan oleh undang-undang atau pemebrian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam | Penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain. Setelah wewenang diserahkan maka | Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan , apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak |

---

<sup>10</sup> Gede Marhaendra Wija Atmaja, 2012, *Politik Hukum Dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, h.21.

<sup>11</sup> Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press Malang , h. 126.

|                                                                                                                        |                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| peraturan<br>perundang-undangan<br>baik yang diadakan<br>oleh original legislator<br>ataupun delegate d<br>legislator. | pemberi wewenang<br>tidak mempunyai<br>wewenang lagi. | sanggup<br>melakukan sendiri.<br><br>Pada mandate,<br>Mandan atau<br>pemberi mandate<br>tetap berwenang<br>untuk melakukan<br>sendiri<br>wewenangny<br>apabila ia<br>menginginkan dan<br>member petunjuk<br>kepada mandataris<br>mengenai apa yang<br>diinginkannya. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

*Tabel diolah dari buku "Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan".*

b. Hierarki norma hukum perundang-undangan kental dipengaruhi oleh teori hierarki (*Stufenbau Theory*) dari Hans Kelsen, yang merupakan teori hukum murni yang dalam sistem hukum bertumpu pada faham positivisme hukum yang dasar-dasar filsafatnya adalah aliran positif (*positivism*). Aliran positivisme ini pada awalnya berkembang di Prancis pada dua dasa warsa pertama abad -19 dengan proponen utamanya August Comte (seorang matematikawan terkenal yang kemudian

menjadi seorang sosiolog kenamaan)<sup>12</sup>. Teori Hierarki diperkenalkan sebagai sebuah system anak tangga dengan kaidah berjenjang. Suatu hukum mengatur kreterianya sendiri sepanjang suatu norma hukum menentukan norma lain dibuat dan juga isi norma tersebut. Selanjutnya sejak suatu norma hukum valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh norma hukum lain, maka norma terakhir merupakan alasan validitas yang pertama<sup>13</sup>. Sebagaimana di tegaskan oleh kelsen dalam teorinya “ *The unity of this norms is constituted by the fact that the creation of the norm-the lower one is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still a higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*<sup>14</sup>. Oleh karena itu hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (Konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Kelsen menempatkan *Grundnorm* sebagai puncak dari norma-norma, yang kemudian disusul oleh norma yang lebih rendah. Melalui

---

<sup>12</sup> A Mukthei Fadjar, 2014, *Teori-Teori Hukum Kontenporer*, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans) Malang h.8.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta , h. 109.

<sup>14</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law & State*, with a new introduction by A Javier Trevino, Trancaction Publiher New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.O), h. 124.

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

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

1. norma hukum itu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya.
2. Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya.

Oleh karena itu norma tersebut mempunyai masa berlaku (*recht Kracht*) yang relative karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau di

hapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula<sup>15</sup>.

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

Landasan keabsahan pembentukan peraturan daerah dapat dilihat dari tiga aspek filosofis, sosiologis dan yuridis. Ketiga aspek ini disajikan dalam bentuk table :

Tabel 2  
Landasan keabsahan dalam pembentukan Perda.

| Landasan  | Uraian                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Filosofis | Dalam pembentukan peraturan daerah landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan Pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum, yang meliputi suasana batiniah serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumberkan pada Pancasila dan Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. |
| Sosioogis | Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis ini menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah, kebutuhan masyarakat dan Negara.                                                                            |
| Yuridis   | Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi                                                                                                                                                                                                                                       |

---

<sup>15</sup> Farida Maria, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, h. 25.

|  |                                                                                                                                                                                                       |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan di ubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Sumber diolah dari UU 12 Tahun 2011.

## **B. KAJIAN TERHADAP ASAS/PRINSIP YANG TERKAIT DENGAN PENYUSUNAN NORMA**

Pemahaman pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang berupa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan arahan dalam memahami secara mendalam mengenai ruang lingkup dan tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman asas hukum oleh Ron Jue sebagai nilai yang melandasi kaedah hukum.<sup>16</sup> Dengan demikian asas hukum bukan peraturan ( *een rechtsbeginselen is niet een rechtregel*), melainkan nilai yang melandasi norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Selanjutnya J.J.H. Bruggink memberikan batasan tentang asas hukum sebagai sejenis meta-kaidah yang berkenaan dengan kaidah-kaidah perilaku. Asas hukum berfungsi sebagai fondasi dari sistem hukum positif dan sebagai batu uji kritis terhadap sistem hukum positif.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> B Arief Sidharta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya bakti, Bndung, h. 121.

<sup>17</sup> J.J.H. Bruggink, yang disunting oleh Arief Sidarta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Adytia Bhakti, Bandung, h. 123-133.

Definisi asas hukum menurut Paul Scholten adalah pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan dibelakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan hakim yang berkenaan dengannya ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.<sup>18</sup> A. Hamid S.Attamimi mengkatagorikan asas pembentukan perundang-undangan menjadi dua yaitu asas formal dan asas materiil :

a. Asas formal terdiri dari :

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ / lembaga yang tepat;
4. asas materi muatan yang tepat;
5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
6. asas dapat dikenali.

b. Asas materiil terdiri dari :

1. asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan fundamental negara;
2. asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
3. asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasarkan Atas Hukum; dan

---

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 119-120.

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 123-127.

4. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang Berdasarkan Sistem Konstitusi.<sup>19</sup>

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

1. Asas-asas formal yang meliputi : asas tujuan yang jelas, asas organ / lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan dan asas consensus.
2. Asas material yang meliputi : asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>20</sup>

Di Indonesia, asas ini telah dicitrakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas yang bersifat formal diatur dalam Pasal 5<sup>21</sup> dan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat formal berikut pengertiannya, sebagaimana tampak dalam tabel berikut.

---

<sup>19</sup> Attamimi, A.Hamid.S. 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI h. 345-346.

<sup>20</sup> *Ibid* , h. 330-343.

<sup>21</sup> Sebelumnya, dalam UU 10/2004, Pasal 5 huruf b dan huruf c masing memuat asas “kelembagaan dan organ pembentuk yang tepat” dan “kesesuaian antara jenis dan materi muatan”, dalam UU 12/2011, Pasal 5 huruf b dan huruf c, menjadi “kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” dan “kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan”.

Tabel 3  
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik,  
Yang Bersifat Formal) Berdasarkan Pasal 5 UU 12/2011  
dan Penjelasannya

| Pasal 5 UU 12/2011                                                                                                                                    |                                                      | Penjelasan Pasal 5 UU 12/2011                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: |                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| a.                                                                                                                                                    | kejelasan tujuan                                     | bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.                                                                                                                                                                                            |
| b.                                                                                                                                                    | kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat        | bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. |
| c.                                                                                                                                                    | kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan | bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.                                                                                                                            |
| d.                                                                                                                                                    | dapat dilaksanakan                                   | bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.                                                                                                   |
| e.                                                                                                                                                    | kedayagunaan dan kehasilgunaan                       | bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.                                                                                                                                  |
| f.                                                                                                                                                    | kejelasan rumusan                                    | bahwa setiap Peraturan Perundang-                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|    |             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |             | undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.                                                                                     |
| g. | keterbukaan | bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. |

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

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

Tabel 4

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

| PASAL 6 UU 12/2011                                                              |             | PENJELASAN PASAL 6 UU 12/2011                                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ayat (1)<br>Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: |             |                                                                                                                                                                                                                      |
| a.                                                                              | pengayoman  | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.                                                                            |
| b.                                                                              | kemanusiaan | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional. |

|    |                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| c. | kebangsaan                                      | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.                                                                                                                                        |
| d. | kekeluargaan                                    | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.                                                                                                                                                                                 |
| e. | kenusantara                                     | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. |
| f. | bhinneka tunggal ika                            | bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.                                                                                                                   |
| g. | keadilan                                        | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.                                                                                                                                                                                                |
| h. | kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.                                                                                                                         |
| i. | ketertiban dan kepastian hukum                  | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.                                                                                                                                                                                      |
| j. | keseimbangan, keserasian, dan keselarasan       | bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan                                                                                                                                                                |

|                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                     | kepentingan bangsa dan negara.                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Ayat (2)<br>Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. | antara lain:<br>a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;<br>b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. |

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

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UU 12/2011, maka prinsip-prinsip profesionalitas, transparan dan akuntabel, dan teknokrasi dibutuhkan sebagai kerangka administratif bagi Penanggulangan Kemiskinan. Prinsip-prinsip ini digunakan pula sebagai landasan penyusunan Naskah Akademis dan norma Rancangan Peraturan Daerah Tentang Bantuan Hukum.

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

1. asas keadilan adalah menempatkan hak dan kewajiban setiap orang secara proporsional, patut, benar, baik, dan tertib.
2. asas persamaan kedudukan di dalam hukum adalah bahwa setiap orang mempunyai hak dan perlakuan yang

sama di depan hukum serta kewajiban menjunjung tinggi hukum.

3. asas keterbukaan adalah memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh informasi secara lengkap, benar, jujur, dan tidak memihak dalam mendapatkan jaminan keadilan atas dasar hak secara konstitusional.
4. asas efisiensi adalah memaksimalkan pemberian Bantuan Hukum melalui penggunaan sumber anggaran yang ada.
5. asas efektivitas adalah menentukan pencapaian tujuan pemberian Bantuan Hukum secara tepat.
6. asas akuntabilitas adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Bantuan Hukum harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

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

### **C.KAJIAN TERHADAP PRAKTIK PENYELENGGARAAN, KONDISI YANG ADA, SERTA PERMASALAHAN YANG DIHADAPI MASYARAKAT**

Bantuan hukum adalah hak konstitusional setiap warga. Lahirnya UU Bantuan Hukum seharusnya menjadi wujud nyata tanggung jawab negara terhadap Hak Atas Bantuan Hukum sebagai akses

keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia sebagaimana diamanahkan oleh UUD 1945, UU nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP), deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, pasal 14 (3) (d) kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang telah disahkan melalui Undang-Undang nomor 12 tahun 2005, juga ada pemberian jaminan bagi setiap orang untuk mendapatkan bantuan hukum dan pelayanan dari Advokat (*a right to have a legal counsel*) yang berkualitas bagi masyarakat miskin. Ada 5 pilar mengenai bantuan hukum yakni:

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

pusat dan kemudian badan pusat harus mempertanggungjawabkan kepada parlemen.

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

Berdasarkan laporan tahunan Kementrian Hukum Dan Ham Republik Indonesia tentang Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, diuraikan adanya ketimpangan jumlah OBH dengan jumlah penduduk miskin yang ada di Provinsi Bali. Di Provinsi Bali ada 5 OBH yang menangani 166.200 jiwa penduduk miskin atau rata-rata 1 OBH menangani 33.200 jiwa penduduk miskin.<sup>22</sup> Data ini menunjukkan ketimpangan pelayanan OBH yang diberikan dengan jumlah

---

<sup>22</sup> Kementrian Hukum Dan Ham Republik Indonesia, 2014, Laporan Tahunan Implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Jakarta.

penduduk miskin yang mendapat pelayanan bantuan hukum. Dalam hal ini Pemerintah Provinsi Bali belum dapat merespon dalam rangka pemberian pelayanan bantuan hukum kepada masyarakat miskin. Hal ini disebabkan bahwa belum adanya aturan yang memberikan dasar bagi pemerintah dalam memberikan bantuan hukum pada masyarakat miskin.

Di dalam UU No 16 Tahun 2011 jelas disebutkan bahwa peran pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dalam memberi bantuan hukum adalah hanya sebatas memberikan bantuan dana atau pembiayaan bagi masyarakat miskin yang sedang berhadapan dengan hukum. Bantuan pembiayaan dari pemerintah kepada masyarakat miskin merupakan kewajiban pemerintah daerah sebagai bentuk perlindungan hukum dan pemenuhan hak bagi masyarakat miskin demi terwujudnya keadilan. Dengan demikian permasalahan yang perlu diselesaikan terlebih dahulu adalah dengan membuat dasar hukum atau Perda tentang Bantuan hukum sehingga Pemerintah Provinsi Bali wajib dan ada dasar untuk memberikan bantuan hukum dalam hal pembiayaan bagi masyarakat miskin yang sedang berhadapan dengan hukum.

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

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

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

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

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

1. Implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat.

Pertanyaan yang penting didiskusikan antara lain:

1) Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda menimbulkan pengaruh positif (misalnya menguntungkan terhadap aspek kehidupan masyarakat?: Siapakah yang diuntungkan?; Mengapa menguntungkan?

1) Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda menimbulkan pengaruh negatif (misalnya merugikan) terhadap aspek kehidupan masyarakat?; Siapa yang dirugikan?; Mengapa dirugikan?

2. Dampaknya penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda terhadap aspek beban keuangan daerah.

Pertanyaan yang penting didiskusikan antara lain:

1) Apakah penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Perda memberikan beban keuangan daerah.

2) Dalam hal memberikan beban, seberapa banyak beban yang ditimbulkan pada keuangan daerah?

3) Apakah beban atau biaya itu lebih kecil atau lebih besar dari manfaatnya?

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

**A. KONDISI HUKUM DAN SATUS HUKUM YANG ADA**

Berlakunya UU 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan sosial, merupakan upaya untuk mencapai tujuan bangsa yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Sila kelima Pancasila menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Menarik menyimak ketentuan Konstitusi Pasal 28 D ayat (1) yang menegaskan bahwa setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ketentuan ini menunjukkan bahwa ada pengakuan, perlindungan dan jaminan hukum terhadap warga negara Indonesia termasuk masyarakat miskin.

Status hukum yang ada terkait dengan bantuan hukum juga dapat dilihat dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Ketentuan mengenai bantuan hukum diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin yang menegaskan bahwa Penanganan fakir miskin dilaksanakan dalam bentuk bantuan hukum. Bantuan hukum yang dimaksud adalah bantuan yang diberikan kepada fakir miskin yang bermasalah dan berhadapan dengan hukum. Dengan demikian dalam konteks ini negara mempunyai kewajiban dalam pemenuhan hak masyarakat miskin untuk mendapatkan bantuan hukum ketika masyarakat miskin bermasalah dan berhadapan dengan hukum. Selanjutnya secara tegas mengenai bantuan hukum bagi masyarakat miskin diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011, secara tegas diatur mengenai Bantuan hukum terhadap masyarakat yang tidak mampu. Dalam Pasal 1 angka 2 jelas diatur bahwa penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok orang miskin. Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) bantuan hukum diberikan untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi penerima bantuan hukum atau masyarakat miskin.

Memperhatikan dasar hukum yang telah diuraikan yang berkaitan dengan bantuan hukum bagi masyarakat miskin, menjadi tanggungjawab pemerintah daerah untuk mengupayakan

perlindungan hukum khususnya dalam pemberian Bantuan Hukum. Pemberian bantuan hukum pada masyarakat miskin merupakan pemenuhan hak konstitusional masyarakat miskin untuk mendapatkan keadilan. Untuk itu perlu ada dasar hukum terkait dengan Bantuan hukum ditingkat daerah Provinsi Bali. Adapun Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi dasar hukum adalah :

1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II Dalam Wilayah Daerah-Daerah Tingkat I Bali nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 122; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1555);
3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
4. 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);

5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5248);
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Danan Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5421);
9. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Verifikasi Dan akreditasi Lembaga Bantuan Hukum Atau Organisasi Kemasyarakatan.

10. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaa Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 63 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menentukan pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini merupakan landasan hukum konstitusional bagi pembentukan Peraturan Daerah. Pemerintahan daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota adalah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2) UUD 1945). Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 ayat (5) UUD 1945).

Ketentuan tersebut menjadi politik hukum pembentukan peraturan daerah tentang Bantuan Hukum. Sebagai dasar hukum formal pembentukan perda ini adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945,

sebagaimana juga ditentukan pada Pedoman 39 Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (TP3U) Lampiran UU 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **B. KETERKAITAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG LAIN**

Dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lain maka yang perlu dipahami sebelumnya adalah pendelegasian kewenangan. Adanya pendelegasian kewenangan mengatur yang mana sumber kewenangan pokoknya ada ditangan legislator maka pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut itu kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana haruslah dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang yang akan dilaksanakan hal inilah biasanya dinamakan *legislative delegation of rule making power*.<sup>23</sup> Berdasarkan prinsip pendelegasian ini norma hukum yang bersifat pelaksanaan dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa di dasarkan atas delegasi kewenangan dari peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan Bantuan Hukum yang terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain dapat di lihat dalam tabe 1 6 dibawah ini:

---

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie II, *Op.cit*, hal. 215.

Tabel 5

| Materi Muatan | KETERKAITAN DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG LAIN                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               | UU 11 tahun 2009                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | UU 13 Tahun 2011                                                                                                                                                                                                                                                            | UU 16 Tahun 2011                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | ANALISIS                                                                                                                                                                                                                                               |
| Bantuan Hukum | <p><b>Pasal 4</b><br/>Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial.</p> <p><b>Pasal 14 ayat (2)</b><br/>Perlindungan sosial termasuk bantuan hukum</p> <p><b>Pasal 17</b><br/>Bantuan hukum diselenggarakan untuk mewakili kepentingan negara yang menghadapi masalah hukum dalam pembelaan atas hak, baik di dalam maupun di luar pengadilan</p> | <p><b>Pasal 5</b><br/>Penanganan fakir miskin dilaksanakan akan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat</p> <p><b>Pasal 7 ayat (1)</b><br/>bahwa Penanganan fakir miskin dilaksanakan dalam bentuk bantuan hukum.</p> | <p><b>Pasal 1 angka 2</b> jelas diatur bahwa penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok orang miskin.</p> <p><b>Pasal 6 ayat (1)</b> bantuan hukum diberikan untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi penerima bantuan hukum atau masyarakat miskin.</p> <p><b>Pasal 19 ayat (2)</b> Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.</p> | <p>Mendasarkan pada uraian dalam table ini maka untuk pembentukan Perda Provinsi Bali tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum ada dasar kewenangan , sehingga Pemerintah Provinsi Bali perlu membentuk Perda tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum..</p> |

Sumber: diolah dari UU 11 Tahun 2009, UU No 13 Tahun 2011, UU 16 Tahun 2011.

Sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka ada dasar kewenangan Pemerintah Provinsi Bali untuk membentuk Rancangan Perda Provinsi Bali tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Pandangan Ahli**

Validitas, sebagaimana dimaksudkan oleh Hans Kelsen, adalah eksistensi spesifik dari norma-norma. Mengatakan suatu norma adalah valid, sama halnya mengakui eksistensinya atau menganggap norma itu mengandung “kekuatan mengikat” bagi mereka yang perbuatannya diatur oleh peraturan tersebut<sup>24</sup>.

Validitas hukum adalah suatu kualitas hukum, yang menyatakan norma-norma hukum itu mengikat dan mengharuskan orang berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum. Suatu norma hanya dianggap valid berdasarkan kondisi bahwa norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma.

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

---

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

Radbruch disebut sebagai nilai-nilai dasar dari hukum, yakni keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum<sup>25</sup>.

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

Uraian tentang validitas hukum atau landasan keabsahan hukum dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam sejumlah buku yang ditulis oleh sarjana Indonesia, antara lain Jimly Assiddiqie,<sup>26</sup> Bagir Manan<sup>27</sup>, dan Solly Lubis<sup>28</sup>. Pandangan ketiga sarjana itu dapat disajikan dalam tabel berikut.

---

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

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

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

<sup>28</sup> M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit CV Mandar Maju, 1989), hlm. 6-9.

Tabel 6:  
Landasan Keabsahan Peraturan Perundang-undangan menurut  
Para Sarjana Indonesia<sup>29</sup>

| LANDASAN   | JIMLY<br>ASSHIDDIQIE                                                                                                                                                                                                                                                                | BAGIR MANAN                                                                                                                                                                         | M. SOLLY<br>LUBIS                                                                                                                                                                   |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Filosofis  | Bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu Negara. Contoh, nilai-nilai filosofis Negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai “ <i>staatsfundamentalnorm</i> ”.                                                                                | Mencerminkan nilai yang terdapat dalam cita hukum ( <i>rechtsidee</i> ), baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. | Dasar filsafat atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan Negara. |
| Sosiologis | Mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum. [Juga dikatakan, keberlakuan sosiologis berkenaan dengan (1) kriteria pengakuan terhadap daya ikat norma hukum; (2) kriteria penerimaan terhadap daya ikat norma hukum; dan (3) kriteria faktisitas menyangkut | Mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi yang memerlukan penyelesaian.             | -                                                                                                                                                                                   |

<sup>29</sup> Gede Marhaendra Wija Atmaja, “Politik Pluralisme Hukum ....”, *Op. Cit.*, hlm. 38.

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | norma hukum secara faktual memang berlaku efektif dalam masyarakat].                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Yuridis | Norma hukum itu sendiri memang ditetapkan (1) sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi; (2) menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya; (3) menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku; dan (4) oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. | Keharusan (1) adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; (2) adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur; (3) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (4) mengikuti tata cara tertentu dalam pembentukannya. | Ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan, yaitu: (1) segi formal, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan untuk membuat peraturan tertentu; dan (2) segi materiil, yaitu landasan yuridis untuk mengatur hal-hal tertentu. |
| Politik | Harus tergambar adanya cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD NRI 1945 sebagai politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang [juga dikatakan, pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dan yang mencukupi di parlemen].           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan. Misalnya, garis politik otonomi dalam GBHN (Tap MPR No. IV Tahun 1973) memberi pengarahan dalam                                     |

|  |  |  |                                  |
|--|--|--|----------------------------------|
|  |  |  | pembuatan UU Nomor 5 Tahun 1974. |
|--|--|--|----------------------------------|

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

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

Berdasarkan pandangan para sarjana tersebut tentang landasan keabsahan atau dasar keberlakuan peraturan

perundang-undangan, maka landasan keabsahan filosofis, sosiologis, dan yuridis dapat dirangkum sebagai berikut:

Tabel 7  
Pandangan teoritik tentang landasan keabsahan peraturan perundang-undangan <sup>30</sup>

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

## **B. UU Nomor 12 Tahun 2011**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) mengadopsi validitas tersebut sebagai (1) muatan menimbang, yang memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis; dan (2) harus juga ada dalam naskah akademis rancangan peraturan perundang-undangan.

Merujuk pada pandangan teoritik dari para sarjana yang telah dikemukakan di atas, dikaitkan dengan ketentuan tentang teknik

<sup>30</sup> Gede Marhaendra Wija Atmaja, "Politik Pluralisme Hukum ....", *Ibid.*, hlm. 29.

penyusunan peraturan perundang-undangan<sup>31</sup> dan teknik penyusunan naskah akademik<sup>32</sup> yang diadopsi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU No 12/2011), ketiga aspek dari validitas tersebut dapat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 8

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

| LANDASAN   | URAIAN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Filosofis  | <p>Menggambarkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p> <p>Pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum itu, pada dasarnya berkenaan dengan keadilan yang mesti dijamin dengan adanya peraturan perundang-undangan.</p> |
| Sosiologis | <p>Menggambarkan kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek yang memerlukan penyelesaian, yang sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.</p> <p>Kebutuhan masyarakat pada dasarnya berkenaan dengan kemanfaatan adanya peraturan perundang-undangan.</p>                                                                               |
| Yuridis    | <p>Menggambarkan permasalahan hukum yang akan diatasi, yang sesungguhnya menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur.</p> <p>Permasalahan hukum yang akan diatasi itu pada</p>                                                                                                                                                                                |

<sup>31</sup> Angka 18 dan 19 TP3 (*vide* Pasal 64 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

<sup>32</sup> Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | dasarnya berkenaan dengan kepastian hukum yang mesti dijamin dengan adanya peraturan perundang-undangan, oleh karena itu harus ada konsistensi ketentuan hukum, menyangkut dasar kewenangan dan prosedur pembentukan, jenis dan materi muatan, dan tidak adanya kontradiksi antar-ketentuan hukum yang sederajat dan dengan yang lebih tinggi. |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Tanggung jawab Negara diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 alenia; ke -4 antara lain adalah ; 1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia ; dan 2) memajukan kesejahteraan umum

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

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

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH**

**A. Arah dan Jangkauan Pengaturan**

Istilah “materi muatan “ pertama digunakan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”.<sup>33</sup> Pada tahun 1979 A.Hamid S.Attamimi membuat suatu kajian mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Kata materi muatan diperkenalkan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai pengganti istilah Belanda *Het onderwerp* dalam ungkapan Thorbecke “*het eigenaardig onderwerp der wet*” yang diterjemahkan dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, Attamimi mengatakan :

“...dalam tulisan tersebut penulis memperkenalkan untuk pertama kali istilah materi muatan.Kata materi muatan diperkenalkan oleh penulis sebagai pengganti kata Belanda *het onderwerp* dalam ungkapan ThorbPecke *het eigenaardig onderwerp der wet*. Penulis menterjemahkannya dengan materi muatan yang khas dari undang-undang, yakni materi pengaturan yang khas yang hanya dan semata-mata dimuat dalam undang-undang sehingga menjadi materi muatan undang-undang”.<sup>34</sup>

Dalam konteks pengertian (*begripen* ) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk,

---

<sup>33</sup> A.Hamid.S.Attamimi II, *Op.cit*, h. 193-194.

<sup>34</sup> *Ibid.*

semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan ( jenjang ) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.<sup>35</sup> Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.<sup>36</sup>

Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya.<sup>37</sup> Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan .Pedoman 98 TP3U menentukan, ketentuan umum berisi: a. batasan pengertian atau definisi; b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas,

---

<sup>35</sup> Gede Pantje Astawa & Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung, h. 90.

<sup>36</sup> Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R. Saragih, 1993, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia ; 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, h. 62.

<sup>37</sup> Rosjidi Ranga Widjaja, *Op.cit*, h. 53.

maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

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

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

Beberapa hal yang relevan dicantumkan sebagai ketentuan umum dalam pembentukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum diantaranya adalah:

1. Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum.

2. Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin.
3. Pemberi Bantuan Hukum adalah lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang memberi layanan Bantuan Hukum.
4. Penyelenggaraan Bantuan Hukum adalah diselenggarakan untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi Penerima Bantuan Hukum.
5. Perkara adalah masalah hukum yang perlu diselesaikan.
6. Litigasi adalah proses penanganan Perkara hukum yang dilakukan melalui jalur pengadilan untuk menyelesaikannya.
7. Nonlitigasi adalah proses penanganan Perkara hukum yang dilakukan di luar jalur pengadilan untuk menyelesaikannya.
8. Verifikasi adalah pemeriksaan atas kebenaran laporan, pernyataan, dan dokumen yang diserahkan oleh Pemberi Bantuan Hukum.
9. Akreditasi adalah pengakuan terhadap Pemberi Bantuan Hukum yang diberikan oleh Panitia Verifikasi dan Akreditasi setelah dinilai bahwa Pemberi Bantuan

Hukum tersebut layak untuk memberikan Bantuan Hukum.

10. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
11. Anggaran Penyelenggaraan Bantuan Hukum adalah alokasi APBD untuk Penyelenggaraan Bantuan Hukum.
12. Anggaran Bantuan Hukum adalah alokasi Anggaran Penyelenggaraan Bantuan Hukum kepada Pemberi Bantuan Hukum.

## **B. Ruang Lingkup Materi Muatan**

Materi Pokok Yang Diatur adalah Penyelenggaraan BENDEGA. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian (Pedoman 111 TP3U), yakni:

1. Ketentuan Umum
2. Ruang Lingkup
3. Pemberi Bantuan Hukum
4. Penerima Bantuan Hukum
5. Syarat dan Tata Cara Penyelenggaraan Bantuan Hukum
6. Tata cara Penyaluran Bantuan Hukum
7. Pengawasan

8. Larangan
9. Ketentuan Penyidikan
10. Ketentuan Pidana
11. Ketentuan Penutup

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan di BAB terdahulu, dapat ditarik konklusi bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Bali belum mempunyai Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum. Atas dasar tersebut dan berdasarkan kewenangan, maka dasar dalam pembentukan Perda adalah sebagai berikut:

1. Pasal 18 ayat (2) UUD NRI 1945.
2. 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).
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
5. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5248).
6. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia

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

## **B. Saran**

1. Menyiapkan segera Peraturan Gubernur sebagai bentuk pendelegasian kewenangan mengatur.
2. Agar diselenggarakan proses konsultasi publik sehingga masyarakat dapat memberikan masukan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Bali tentang Bantuan Hukum, sesuai dengan asas keterbukaan dan ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam Pasal 96 UU P3 2011 dan UU 23 Tahun 2014.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Salim, 2006, *Teori & Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Abdurrahman, 1983, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*: Penerbit Cendana Press , Jakarta .
- Adnan Buyung Nasution, dkk.,2007,,*Bantuan Hukum Akses Masyarakat Marginal terhadap Keadilan, Tinjauan Sejarah, Konsep, Kebijakan, Penerapan dan Perbandingan*, LBH Jakarta.
- Attamimi, A.Hamid.S. 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Doktor UI.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Ind-Hill.Co, 1992.
- B Arief Sidharta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bndung.
- Farida Maria, 1998, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law & State*, with a new introduction by A Javier Trevino, Trancaction Publiher New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.O.)
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien dari judul asli: *General Theory of Law and State*, (Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006).
- Jimly Asshiddiqie dan M Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Makamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

- J.J.H. Bruggink, yang disunting oleh Arief Sidarta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Adytia Bhakti, Bandung.
- Kuffal, H.M.A, 2004, *Penerapan KUHAP Dalam Praktek Hukum*, UMM Press, Malang.
- Kutha Ratna, Nyoman, 2010, *Metodologi Penelitian Kajian Budaya dan Ilmu-Ilmu Sosial Humaniora Pada Umumnya*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah Perspektif Teori otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press Malang.
- Marhaendra Wija Atmaja, Gede, 2014, “Metode Penelitian Hukum dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan”, Risalah Kuliah dalam Mata Kuliah Teori dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan pada Progran Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, Denpasar.
- Marhaendra Wija Atmaja, “Memahami Interpretasi Secara Hermeneutikal: Menalar Pertimbangan Hukum Pumk Nomor 50/PUU-XII/2014”, Bahan dipersiapkan Dalam Rangka Penerbitan Buku 50<sup>th</sup> Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 19 Agustus 2014.
- Marhaendra Wija Atmaja, 2012, *Politik Hukum Dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.
- Mukthei Fadjar, A 2014, *Teori-Teori Hukum Kontenporer*, Setara Press (Kelompok Penerbit Intrans) Malang.
- Pantje Astawa, Gede & Suprin Na´a, 2008, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Penerbit Alumni Bandung.
- Ridwan Widyadharma, IGN, 2010, *Profesional Hukum dalam Pemberian Bantuan Hukum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Soelistyowati Irianto dan Sidharta, 2009, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*, Yayasan Obor Jakarta.

- Soelistyowati Irianto, 2012 “Memperkenalkan kajian sossio-legal dan implikasi metodologisnya”, dalam Adriaan W. Bedner, dkk (Eds.), *Kajian Sosio-Legal*, Pustaka Larasan Denpasar.
- Soelistyowati Irianto, 2011 “Praktik Penelitian Hukum: Perspektif Sosoilegal”, dalam Soelistyowati Irianto dan Shidarta, (Eds.), *Metode Penelitian Hukum: Knstelasi dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2000).
- Solly Lubis, M. 1989, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Penerbit CV Mandar Maju).
- Sri Sumantri Martosoewignjo & Bintan R.Saragih, 1993, *Ketatanegaaan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia ; 30 Tahun Kembali ke UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta.

#### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undangn Dasan Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

Undang- Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum  
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor  
104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia  
Nomor 5248).

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan  
Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran  
Dana Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 2013 Nomor 98, Tambahan Lembaran  
Negara Republik Indonesia Nomor 5421).

LAMPIRAN

DRAFT



GUBERNUR BALI

PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

GUBERNUR BALI,

- Menimbang : a. bahwa Bantuan Hukum bagi masyarakat miskin merupakan hak asasi yang harus dipenuhi untuk terwujudnya keadilan dan persamaan dihadapan hukum;
- b. bahwa Penyelenggaraan Bantuan Hukum pada masyarakat miskin belum optimal, dikarenakan belum adanya Peraturan Daerah yang mengatur dan memberi arah pemberian bantuan hukum pada masyarakat miskin;
- c. bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggaraan Bantuan Hukum bagi masyarakat miskin, diperlukan norma hukum yang memberikan landasan dan arah untuk kepastian hukum melalui pembentukan Peraturan Daerah;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, perlu dibentuk Peraturan Daerah

tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.

- Mengingat : 11. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
12. Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat II Dalam Wilayah Daerah-Daerah Tingkat I Bali nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 122; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1555);
13. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
14. 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);
15. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);
16. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5248);
17. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58 , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);

18. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Danan Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5421);
19. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 3 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Verifikasi Dan akreditasi Lembaga Bantuan Hukum Atau Organisasi Kemasyarakatan.
20. Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaa Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 63 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum Dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum.

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI BALI  
dan  
GUBERNUR BALI,

## MEMUTUSKAN :

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG  
PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM.

### BAB I KETENTUAN UMUM Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Daerah adalah Provinsi Bali.
2. Pemerintah Provinsi adalah Pemerintah Provinsi Bali.
3. Gubernur adalah Gubernur Bali.
4. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, Walikota.
5. Penyelenggara Bantuan Hukum adalah Pemerintah Provinsi Bali.
6. Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum.
7. Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin.
8. Pemberi Bantuan Hukum adalah lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan yang memberi layanan Bantuan Hukum.
9. Standar Bantuan Hukum adalah pedoman pelaksanaan pemberian Bantuan Hukum.
10. Pengawas pelaksanaan bantuan hukum adalah perangkat daerah yang membidangi permasalahan hukum.
11. Anggaran Penyelenggaraan Bantuan Hukum adalah alokasi APBD untuk penyelenggaraan Bantuan Hukum.
12. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
13. Dana bantuan hukum adalah biaya yang disediakan oleh pemerintah Provinsi untuk membiayai pelaksanaan bantuan hukum.
14. Masyarakat miskin adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang kondisi sosial ekonominya dikategorikan miskin yang dibuktikan dengan Kartu Keluarga Miskin atau Surat Keterangan Miskin dari Lurah atau Kepala Desa.

## BAB II RUANG LINGKUP

### Pasal 2

Ruang lingkup Penyelenggaraan Bantuan Hukum meliputi :

- a. Pemberi Bantuan Hukum;
- b. Penerima Bantuan Hukum;
- c. Tata Cara Penyelenggaraan Bantuan Hukum;
- d. Tata Cara Penyaluran Bantuan Hukum
- e. Pengawasan;
- f. Larangan;
- g. Ketentuan Penyidikan; dan
- h. Ketentuan Pidana.

## BAB III PEMBERI BANTUAN HUKUM

### Pasal 3

- (1) Pemberi Bantuan Hukum melaksanakan Bantuan Hukum terhadap orang miskin.
- (2) Syarat-syarat Pemberi Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. berbadan hukum;
  - b. terakreditasi;
  - c. memiliki kantor atau sekretariat yang tetap;
  - d. memiliki pengurus; dan
  - e. memiliki program Bantuan Hukum.

## Bagian Kesatu Hak Pemberi Bantuan Hukum Pasal 4

Hak Pemberi Bantuan Hukum meliputi:

- a. melakukan rekrutmen terhadap advokat, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum;
- b. melakukan pelayanan Bantuan Hukum;
- c. menyelenggarakan penyuluhan hukum, konsultasi hukum, dan program kegiatan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan Bantuan Hukum;
- d. menerima anggaran dari daerah untuk melaksanakan Bantuan Hukum;
- e. mengeluarkan pendapat atau pernyataan dalam membela perkara di sidang pengadilan;
- f. mendapatkan informasi dan data lain dari pemerintah atau instansi lain, untuk pembelaan perkara; dan

- g. mendapatkan jaminan perlindungan hukum, keamanan, dan keselamatan selama menjalankan pemberian Bantuan Hukum.

Bagian Kedua  
Kewajiban Pemberi Bantuan Hukum  
Pasal 5

Pemberi Bantuan Hukum berkewajiban untuk:

- a. melaporkan kepada Gubernur tentang program Bantuan Hukum;
- b. melaporkan setiap penggunaan APBD yang digunakan untuk pemberian Bantuan Hukum;
- c. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan Bantuan Hukum bagi advokat, paralegal, dosen, mahasiswa yang direkrut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a;
- d. menjaga kerahasiaan data, informasi, dan/atau keterangan yang diperoleh dari Penerima Bantuan Hukum ; dan
- e. memberikan Bantuan Hukum kepada Penerima Bantuan Hukum berdasarkan syarat dan tata cara yang ditentukan sampai perkaranya selesai, kecuali ada alasan yang sah secara hukum.

Pasal 6

Pemberi Bantuan Hukum tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana dalam memberikan Bantuan Hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang dilakukan dengan iktikad baik di dalam maupun di luar sidang pengadilan sesuai Standar Bantuan Hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau Kode Etik Advokat.

BAB IV  
PENERIMA BANTUAN HUKUM  
Pasal 7

- (1) Penerima bantuan hukum meliputi orang dan kelompok masyarakat miskin.
- (2) Kriteria orang dan masyarakat miskin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kesatu  
Hak Penerima Bantuan Hukum  
Pasal 8

Hak Penerima Bantuan Hukum meliputi:

- a. mendapatkan Bantuan Hukum hingga masalah hukumnya

- selesai dan/atau perkaranya telah mempunyai kekuatan hukum tetap, selama Penerima Bantuan Hukum yang bersangkutan tidak mencabut surat kuasa;
- b. mendapatkan Bantuan Hukum sesuai dengan Standar Bantuan Hukum dan/atau Kode Etik Advokat; dan
  - c. mendapatkan informasi dan dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan pemberian Bantuan Hukum.

Bagian Kedua  
Kewajiban Penerima Bantuan Hukum  
Pasal 9

Penerima Bantuan Hukum berkewajiban:

- a. menyampaikan bukti, informasi, dan/atau keterangan perkara secara benar kepada Pemberi Bantuan Hukum; dan
- b. membantu kelancaran pemberian Bantuan Hukum.

BAB V  
TATA CARA PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM  
Bagian Kesatu  
Syarat Pemberian Bantuan Hukum  
Pasal 10

Bantuan Hukum diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum kepada Penerima Bantuan Hukum.

Pasal 11

Syarat memperoleh Bantuan Hukum, meliputi:

- a. mengajukan permohonan secara tertulis yang berisi paling sedikit identitas Pemohon Bantuan Hukum dan uraian singkat mengenai pokok persoalan yang dimohonkan Bantuan Hukum;
- b. menyerahkan dokumen yang berkenaan dengan Perkara; dan
- c. melampirkan surat keterangan miskin dari Lurah, Kepala Desa, atau pejabat yang setingkat di tempat tinggal Pemohon Bantuan Hukum.

Bagian Kedua  
Tata cara Pemberian Bantuan Hukum  
Pasal 12

- (1) Jenis-jenis Bantuan Hukum meliputi:
  - a. bidang hukum Keperdataan;
  - b. bidang hukum pidana; dan
  - c. bidang hukum tata usaha negara.
- (2) Penyelenggaraan bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara litigasi dan Non litigasi;

- (3) Gubernur menyelenggarakan Bantuan Hukum dan dilaksanakan oleh Pemberi Bantuan Hukum yang telah memenuhi persyaratan.

#### Pasal 13

- (1) Pemohon Bantuan Hukum mengajukan permohonan Bantuan Hukum secara tertulis kepada Pemberi Bantuan Hukum.
- (2) Syarat dan tatacara permohonan Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur.

#### Pasal 14

- (1) Pemberi Bantuan Hukum berkewajiban memeriksa kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) dalam waktu paling lama 1 (satu) hari kerja setelah menerima berkas permohonan Bantuan Hukum.
- (2) Dalam hal permohonan Bantuan Hukum telah memenuhi persyaratan, Pemberi Bantuan Hukum wajib menyampaikan kesediaan atau penolakan secara tertulis atas permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung.
- (3) Dalam hal Pemberi Bantuan Hukum menyatakan kesediaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemberi Bantuan Hukum memberikan Bantuan Hukum berdasarkan surat kuasa khusus dari Penerima Bantuan Hukum.
- (4) Dalam hal permohonan Bantuan Hukum ditolak, Pemberi Bantuan Hukum wajib memberikan alasan penolakan secara tertulis dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak permohonan dinyatakan lengkap.

#### Pasal 15

Pemberian Bantuan Hukum secara Litigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat 1 dilakukan dengan cara:

- a. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa yang dimulai dari tingkat penyidikan, dan penuntutan;
- b. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa dalam proses pemeriksaan di persidangan; atau
- c. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa terhadap Penerima Bantuan Hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

#### Pasal 16

- (1) Pemberian Bantuan Hukum secara Nonlitigasi dilakukan oleh Advokat, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum dalam lingkup Pemberi Bantuan Hukum yang telah lulus

Verifikasi dan Akreditasi.

- (2) Kegiatan Pemberian Bantuan Hukum secara Nonlitigasi meliputi:
- a. penyuluhan hukum;
  - b. konsultasi hukum;;
  - c. investigasi perkara, baik secara elektronik maupun nonelektronik;
  - d. penelitian hukum;
  - e. mediasi;
  - f. negosiasi;
  - g. pemberdayaan masyarakat;
  - h. pendampingan di luar pengadilan; dan/atau
  - i. drafting dokumen hukum.

#### BAB VI

### TATA CARA PENYALUR DANA BANTUAN HUKUM

#### Bagian Kesatu

#### Dana Penyelenggaraan Bantuan Hukum

#### Pasal 17

- (1) Sumber pendanaan Penyelenggaraan Bantuan Hukum dibebankan pada APBD.
- (2) Selain sumber pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pendanaan dapat berasal dari:
  - a. hibah atau sumbangan; dan/atau
  - b. sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat.

#### Bagian Kedua

#### Penyaluran Dana Bantuan Hukum

#### Pasal 18

- (1) Penyaluran dana Bantuan Hukum oleh penyelenggara bantuan hukum kepadapemberi bantuan hukum dilakukan melalui perjanjian kerja.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyaluran dana bantuan hukum melalui perjanjian kerja diatur dengan Peraturan Gubernur.

#### Bagian Kedua

#### Penyaluran Dana Bantuan Hukum Litigasi

#### Pasal 19

Penyaluran dana Bantuan Hukum Litigasi dilakukan setelah Pemberi Bantuan Hukum menyelesaikan Perkara pada setiap tahapan proses beracara dan Pemberi Bantuan Hukum menyampaikan laporan yang disertai dengan bukti pendukung.

## Pasal 20

Tahapan proses beracara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) merupakan tahapan penanganan perkara pada:

- a. kasus pidana, meliputi penyidikan, dan persidangan di pengadilan tingkat I, persidangan tingkat banding, persidangan tingkat kasasi, dan peninjauan kembali;
- b. kasus perdata, meliputi upaya perdamaian atau putusan pengadilan tingkat I, putusan pengadilan tingkat banding, putusan pengadilan tingkat kasasi, dan peninjauan kembali;
- c. kasus tata usaha negara, meliputi pemeriksaan pendahuluan dan putusan pengadilan tingkat I, putusan pengadilan tingkat banding, putusan pengadilan tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.

## Pasal 21

- (1) Penyaluran dana Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dihitung berdasarkan prosentase tertentu dari tarif per Perkara sesuai standar biaya pelaksanaan Bantuan Hukum Litigasi yang telah ditetapkan oleh penyelenggara bantuan hukum.
- (2) Penyaluran dana Bantuan Hukum pada setiap tahapan proses beracara sebagaimana dimaksud dalam Pasal....tidak menghapuskan kewajiban Pemberi Bantuan Hukum untuk memberikan Bantuan Hukum sampai dengan Perkara yang ditangani selesai atau mempunyai kekuatan hukum tetap.

## Bagian Ketiga

### Penyaluran Dana Bantuan Hukum Nonlitigasi

## Pasal 22

- (1) Penyaluran dana bantuan hukum nonlitigasi dilakukan setelah pemberi bantuan hukum menyelesaikan paling sedikit 1 (satu) kegiatan dalam paket kegiatan nonlitigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dan menyampaikan laporan yang disertai dengan bukti pendukung.
- (2) Penyaluran dana bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan tarif per kegiatan sesuai standar biaya pelaksanaan bantuan hukum nonlitigasi sebagaimana ditetapkan oleh penyelenggara bantuan hukum.

### Pasal 23

Ketentuan lebih lanjut mengenai mekanisme pemberian dana bantuan hukum dan besaran dana bantuan hukum diatur dengan Peraturan Gubernur.

### Bagian Keempat Pertanggungjawaban Pasal 24

Pemberi Bantuan Hukum berkewajiban melaporkan realisasi penggunaan dana bantuan hukum kepada penyelenggara bantuan hukum setiap triwulan.

### Pasal 25

- (1) Laporan realisasi penggunaan dana bantuan hukum dalam perkara litigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 harus melampirkan paling sedikit:
  - a. salinan putusan perkara; dan
  - b. perkembangan perkara yang sedang dalam proses penyelesaian.
- (2) Laporan realisasi penggunaan dana bantuan hukum dalam perkara litigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... harus melampirkan laporan kegiatan yang telah dilaksanakan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaporan realisasi penggunaan dana bantuan hukum diatur dengan Peraturan Gubernur.

### BAB VII PENGAWASAN Pasal 26

- (1) Gubernur melakukan pengawasan pemberian bantuan hukum dan penyaluran dana Bantuan Hukum.
- (2) Pengawasan oleh Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh perangkat daerah yang tugas dan fungsinya terkait dengan pemberian bantuan hukum.

### Pasal 27

Tugas Perangkat Daerah dalam melakukan pengawasan meliputi:

- a. melakukan pengawasan atas pemberian Bantuan Hukum dan penyaluran dana Bantuan Hukum;
- b. menerima laporan pengawasan yang dilakukan oleh panitia

- pengawas daerah;
- c. menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan penyimpangan pemberian Bantuan Hukum dan penyaluran dana Bantuan Hukum;
  - d. melakukan klarifikasi atas adanya dugaan penyimpangan pemberian Bantuan Hukum dan penyaluran dana Bantuan Hukum yang dilaporkan oleh panitia pengawas daerah dan/atau masyarakat;
  - e. mengusulkan sanksi kepada Gubernur atas terjadinya penyimpangan pemberian Bantuan Hukum dan/atau penyaluran dana Bantuan Hukum; dan
  - f. membuat laporan pelaksanaan pengawasan kepada Gubernur.

## BAB VIII LARANGAN

### Pasal 28

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.

## BAB IX KETENTUAN PENYIDIKAN

### Pasal 29

- (1) Selain Pejabat Penyidik Polisi Negara Republik Indonesia, Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya di bidang Penyelenggaraan Bantuan Hukum, diberi wewenang khusus sebagai Penyidik, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang :
  - a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
  - b. melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan;
  - c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
  - d. melakukan penyitaan benda dan/atau surat;
  - e. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
  - f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungan dengan pemeriksaan perkara;
  - h. mengadakan penghentian penyidikan setelah mendapat

petunjuk dari Penyidik Polri bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana, dan selanjutnya melalui Penyidik Polri memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum, tersangka atau keluarganya; dan

- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- (3) PPNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada Penyidik Polri.

## BAB X KETENTUAN PIDANA Pasal 30

- (1) Pemberi Bantuan Hukum yang terbukti menerima atau meminta pembayaran dari Penerima Bantuan Hukum dan/atau pihak lain yang terkait dengan perkara yang sedang ditangani sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... diancam pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelanggaran.

## BAB IX KETENTUAN PENUTUP Pasal 31

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Bali.

Ditetapkan di Denpasar  
Pada tanggal .....  
GUBERNUR BALI,

.....

Diundangkan di Denpasar  
Pada tanggal .....  
SEKRETARIS DAERAH PROVINSI BALI,

.....

LEMBARAN DAERAH PROVINSI BALI  
TAHUN.....NOMOR.....

Salinan sesuai dengan aslinya  
KEPALA BIRO HUKUM,

.....  
NIP.....

NOREG PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI:  
(NOMOR URUT PERDA/TAHUN)

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI  
NOMOR ..... TAHUN.....  
TENTANG  
PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM

I. UMUM

Di dalam 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 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*).

Dalam rangka pemenuhan hak atas Bantuan Hukum dan menjamin atas akses terhadap keadilan dan kesamaan dihadapan hukum terutama bagi masyarakat miskin yang apabila berhadapan dengan hukum tentunya mengalami kesulitan terutama di bidang bantuan hukum, baik dalam pendanaan dan pendampingan selama berperkara.

Realisasi pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan untuk mendukung dan memberikan arah yang jelas diperlukan suatu pengaturan untuk kepastian hukum mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sehingga dapat digunakan sebagai pedoman dalam memberikan perlindungan dan bantuan hukum bagi masyarakat miskin.

Berdasarkan Pertimbangan Tersebut, Pemerintahan Provinsi Bali perlu membentuk Peraturan Daerah Tentang Penyelenggaraan Kemiskinan. Adapun materi muatan yang diatur dalam peraturan daerah ini meliputi : Pemberi Bantuan Hukum; Penerima Bantuan Hukum; Tata Cara Penyelenggaraan Bantuan Hukum; Tata Cara Penyaluran Bantuan Hukum Pengawasan; Larangan; Ketentuan Penyidikan; Ketentuan Pidana dan Ketentuan Penutup.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas

Pasal 2

Cukup jelas

Pasal 3

Cukup jelas

Pasal 4

Cukup jelas

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Cukup jelas

Pasal 12

Cukup jelas

Pasal 13

Cukup jelas

Pasal 14

Cukup jelas

Pasal 15

Cukup jelas

Pasal 16

Cukup jelas

Pasal 17

Cukup jelas

Pasal 18

Cukup jelas

Pasal 19

Cukup jelas

Pasal 20

Cukup jelas

Pasal 21

Cukup jelas

Pasal 22

Cukup jelas

Pasal 23

Cukup jelas

Pasal 24

Cukup jelas

Pasal 25

Cukup jelas

Pasal 26

Cukup jelas

Pasal 27

Cukup jelas

Pasal 28

Cukup jelas

Pasal 29

Cukup jelas

Pasal 30

Cukup jelas

Pasal 31

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH PROVINSI BALI TAHUN ....  
NOMOR .....