

TESIS

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMENUHAN HAK
ATAS BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT MISKIN DAN
KELOMPOK RENTAN**

***LOCAL GOVERNMENT AUTHORITY IN FULFILLING THE RIGHT TO
LEGAL AID FOR THE POOR AND VULNERABLE GROUPS***

Disusun dan diajukan oleh

INDAH SARI

B012192024



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMENUHAN HAK
ATAS BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT MISKIN DAN
KELOMPOK RENTAN**

***LOCAL GOVERNMENT AUTHORITY IN FULFILLING THE RIGHT TO
LEGAL AID FOR THE POOR AND VULNERABLE GROUPS***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

INDAH SARI

B012192024

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

**KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMENUHAN HAK
ATAS BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT MISKIN
DAN KELOMPOK RENTAN**

Disusun dan diajukan oleh:

INDAH SARI

Nomor Pokok B012192024

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Tesis yang dibentuk dalam rangka penyelesaian studi magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 21 September 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Komisi Penasehat

Pembimbing Utama



Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.
NIP. 19540420 198103 1 003

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.
NIP. 19640910 198903 1 004

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum**



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Indah Sari
NIM : B012192024
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

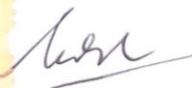
Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMENUHAN HAK ATAS BANTUAN HUKUM BAGI MASYARAKAT MISKIN DAN KELOMPOK RENTAN** ialah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 6 oktober 2022

Yang membuat pernyataan,




Indah Sari
NIM. B012192024

KATA PENGANTAR

Puji syukur atas segala keberuntungan dan hal-hal baik yang telah dilimpahkan oleh Tuhan Yang Maha Mengasihi. Berkat-Nya selalu mengiringi, hingga akhirnya penyusunan Tesis ini dapat dirampungkan. Tak lupa penulis menyampaikan terima kasih kepada kedua orangtua yang tak hentinya merapal doa dan harap yang baik. Terima kasih untuk segala kelapangan hati untuk selalu menuntun dan mendampingi penulis. Semoga mama dan papa selalu hadir dalam perjalanan hidup penulis. Hiduplah sel ama mungkin. Terima kasih juga kepada Ope atas segala dukungan yang tak terhingga. Semoga kebaikan-kebaikan akan mengiringi langkahmu. Semoga bisa meraih mimpi sebanyak mungkin. Darimu, penulis belajar, langkah terbatas tak boleh membatasi mimpi. Untuk Rayyen, Faris, dan Yuda terima kasih sudah lahir dan hadir mewarnai hidup penulis. Semoga kalian selalu semangat menempuh pendidikan. Penulis juga berterima kasih kepada:

1. Rakyat Indonesia atas kesempatan yang diberikan kepada saya untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang magister. Saya berharap bisa mempertanggungjawabkan ilmu yang saya dapat.
2. Segenap pengurus LPDP yang telah menyelenggarakan beasiswa. Terima kasih telah mencurahkan segala tenaga dan pikiran untuk melaksanakan amanat rakyat Indonesia.
3. Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H.,M.S. dan Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum. yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis

selama proses penyelesaian tesis. Terima kasih untuk segala ilmu yang telah diberikan. Mohon maaf jika selama bimbingan, banyak kesalahan yang dilakukan oleh penulis.

4. Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H.,M.H.,M.A.P., dan Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H.,M.A.P., yang telah memberi masukan dan saran selama ujian. Terima kasih untuk ilmu dan segala saran yang telah diberikan.
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Unhas atas segala ilmu yang telah disampaikan.
6. Seluruh Pegawai Akademik Fakultas Hukum Unhas atas bantuannya. Untuk Pak Rijal, Bu Rahma, dan Pak Aksa, terima kasih atas segala kebaikan-kebaikannya.
7. Rezky Pratiwi (Kepala Divisi Hak Perempuan, Anak, dan Disabilitas di YLBHI-LBH Makassar), Azhar Arsyad (Anggota DPRD Provinsi Sulsel), P. Andi Baso (Kepala Subbagian Hukum dan HAM Pemerintah Kabupaten Luwu Utara), Hasjiari (Kepala Subbagian Hukum Pemerintah Kabupaten Takalar), Nasruddin (Penyuluh Hukum Ahli Muda Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Sulawesi Selatan), Arsyad (Analisis Hukum Pemerintah Kota Palopo) Asma Suharti (Kepala Subbagian Dokumentasi dan Informasi Hukum Pemerintah Kota Makassar) dan Nurlinda (Staf Bagian Hukum dan HAM Pemerintah Kota Makassar, Hardianti dan Rahmat Taqwa Quraisy

(Ketua Komisi A DPRD Kota Makassar) atas segala informasi dan bantuan yang diberikan.

8. Anggun atas bantuannya selama ini. Perjalanan di Makassar separuh terlewati karena kebaikanmu.
9. Anastasya Irma Santy, Reni Damayanti, Widi, Nurhadijah Tallesang, Putri Anggraeni, Nita S. Parumbuan, Nur Sakina Puri, Nur Azizah, Astika Hunawa, Nurmi Aliyatul Syakira, Madinah Mokobombang, Andi Asrul Ashari, Hutomo Mandala Putra, Resky Nur Amalia, Ibnu Abbas, Andi Nurta Juwita dan Ika Ristiana beserta suami atas kebaikannya selama ini. Semoga keberkahan selalu mengiringi langkah kalian.
10. Teman-teman berdiskusi: Arif Rachman Nur, Sitti Syahrani Nasiru, Nurhalida Zaenal, Sri Wahyuni S, Sri Wahyuni Tajuddin, Nurindah Damai Lestari, Melisa, Amriati Djalil, Ridwan Purwo Saputro, Nila Sari, Ari Zulfikar, Kinkin Sakinah Ridwan, Galang Ramadhan, Giovani, Nur Fuadyah Kahar, Ridwan Anugrah Mantu, Hasmiati Hamzah atas diskusinya selama ini. Semoga selalu bisa menyampaikan hal-hal baik.
11. Teman-teman Daffodil: Andi Moh. Amin, Nurul Wakiah, Anwar Lubis, Afiq Agung, Andi Febryan Ramadhani, A. Ardiansyah, Goestina, Muhammad Ilham, Mutmainnah, Putri Erna Saing, Putri Nurjayana Muin, Titi Adriani Hakim, Yelastri, Zulfikar atas segala kebaikannya selama pengayaan bahasa. Semoga banyak hal baik yang terjadi di masa mendatang.

12. Teman seperjalanan menuju PK: Kak Anwar Lubis dan Arifuddin R atas segala kebaikannya selama perjalanan. Semoga hal-hal baik selalu menyertai kalian.
13. PK 154-Bhinneka Saylendra atas segala pengalaman terbaik selama PK.
14. Keluarga besar LPMH-UH, LP2KI Unhas, HIMA LPDP Unhas, Keluarga besar KKN Pulau Sembilan Sinjai dan Keluarga besar LIMPA Indonesia atas segala kebaikannya selama ini.
15. Seluruh pihak yang memberi penulis dukungan selama menempuh pendidikan.

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dan keterbatasan dalam tesis ini. Dengan segala kerendahan hati, penulis memohon maaf jika dalam tesis ini terdapat kekeliruan. Kritik dan saran akan sangat berarti.

Makassar, 6 Oktober 2022

Indah Sari

DAFTAR ISI	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	viii
ABSTRAK.....	x
ABSTRACT.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Orisinalitas Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Perihal Akses Keadilan dan Bantuan Hukum.....	14
B. Bantuan Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan.....	17
C. Kewenangan Pemerintah Daerah	22
D. Peraturan Daerah sebagai Kebijakan Publik dan Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia	26
E. Perihal Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan	29
F. Landasan Teori	33
1. Teori Keadilan	33
2. Teori Kewenangan	36

3. Teori Perundang-undangan	37
4. Teori Hak Asasi Manusia.....	40
G. Kerangka Pikir.....	46
H. Definisi Konseptual	46
BAB III METODE PENELITIAN	48
A. Tipe Penelitian	48
B. Metode Pendekatan.....	48
C. Sumber Data	49
D. Teknik Pengumpulan Data	50
E. Analisis Data	50
BAB IV PEMBAHASAN.....	51
A. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Hak atas Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan.....	51
B. Penyelenggaraan Kewenangan Pemenuhan Hak atas Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan oleh Pemerintah Daerah	69
BAB V PENUTUP	106
A. Kesimpulan.....	106
B. Saran	108

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRA K

Penyelenggaraan bantuan hukum oleh pemerintah daerah sangat urgen berhubung alokasi anggaran untuk penyelenggaraan bantuan hukum oleh pemerintah pusat masih terbatas. Hal tersebut dapat dilihat dari timpangnya anggaran bantuan hukum dan jumlah organisasi bantuan hukum dibanding dengan jumlah masyarakat miskin. Tak hanya terbatas pada anggaran, cakupan bantuan hukum juga terbatas, hanya mencakup masyarakat miskin. Pemerintah daerah sebagai salah satu pemangku kewajiban diharapkan bisa melengkapi kekurangan pemerintah pusat dengan mengalokasikan anggaran bantuan hukum dan memperluas cakupan penerima bantuan hukum. Penelitian ini bertujuan mengkaji kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan dan penyelenggaraan dari kewenangan tersebut.

Penelitian ini merupakan penelitian empiris dengan mengkaji aturan hukum yang berkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan serta penyelenggaraan kewenangan tersebut. Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif.

Hasil penelitian ini ialah pemerintah daerah berwenang dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan. Kewenangan tersebut merupakan kewenangan atributif. Namun, kewenangan tersebut belum terimplementasi secara optimal. Hal tersebut disebabkan penyelenggaraan bantuan hukum oleh pemerintah daerah tidak bersifat imperatif dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Padahal beberapa undang-undang mewajibkan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum. Meski demikian, ada daerah yang mengambil langkah progresif dengan mengatur bantuan hukum dalam peraturan daerah yang tidak hanya mencakup masyarakat miskin, tetapi juga mengakui kelompok rentan.

Kata Kunci: Hak Asasi Manusia; Pemerintah Daerah; Bantuan Hukum; Masyarakat Miskin; Kelompok Rentan.

ABSTRACT

The implementation of legal aid by the local government is very urgent since the central government's budget allocation for legal aid is still limited. The disparity in legal aid budget and the number of legal aid organizations in comparison to the number of poor people demonstrates this. Not only is the budget limited, but so is the scope of legal aid, which is limited to the poor. The local government as one of duty-bearers is expected to be able to complete the shortcomings of the central government by allocating legal aid budgets and expanding the scope of legal aid. This study aims to examine the authority of local government in fulfilling legal aid to the poor and vulnerable groups, as well as the implementation of such authority.

This study was an empirical research by examining the legal substance related to the authority of local government in fulfilling the right to legal aid for the poor and vulnerable groups as well as the implementation of that authority. The data obtained in this study were analyzed using qualitative and quantitative methods.

The findings of this study were that the local government has the authority to fulfill the right to legal aid for the poor and vulnerable groups. This authority is an attributive authority. However, this authority has not been implemented to its full potential. This is because the implementation of legal aid by local government is not imperative in Law Number 16 of 2011 concerning Legal Aid. In fact, several laws require local government to fulfill the right to legal aid. However, there are regions that took progressive steps by regulating legal aid in local regulations, not only covering the poor but also acknowledging vulnerable groups.

Keywords: Human Rights; Local Government; Legal Aid; Poor People; Vulnerable Groups.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Konstitusi Indonesia mengamanatkan persamaan di hadapan hukum bagi setiap warga negara. Hal tersebut secara tegas termaktub dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) yang menyebutkan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Selanjutnya, dalam Pasal 28D ayat (1) diamanatkan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Ketentuan dalam konstitusi tersebut merupakan jaminan dari negara akan kesetaraan di depan hukum dan perlindungan akan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM) bagi setiap orang.

Salah satu cara untuk memenuhi persamaan di hadapan hukum ialah dengan pemenuhan akses terhadap keadilan bagi mereka yang tidak memiliki kemampuan ataupun memiliki keterbatasan dalam mengakses keadilan. Pemenuhan akses terhadap keadilan tersebut, salah satunya dengan cara pemberian bantuan hukum. Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh pemberi bantuan hukum secara cuma-cuma kepada penerima bantuan hukum. Dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor

16 Tahun 2016 tentang Bantuan Hukum (Selanjutnya disebut Undang-Undang Bantuan Hukum), disebutkan bahwa penyelenggaraan bantuan hukum bertujuan untuk:

- a. menjamin dan memenuhi hak bagi penerima bantuan hukum untuk mendapatkan akses keadilan;
- b. mewujudkan hak konstitusional segala warga negara sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum;
- c. menjamin kepastian penyelenggaraan bantuan hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia; dan
- d. mewujudkan peradilan yang efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam Undang-Undang Bantuan Hukum, pemerintah diwajibkan untuk mengalokasikan anggaran dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (selanjutnya disingkat APBN). Sementara itu, pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi daerah tidak diwajibkan dalam mengalokasikan anggaran bantuan hukum. Dalam Pasal 19 Undang-Undang Bantuan Hukum disebutkan bahwa Pemerintah Daerah dapat mengalokasikan anggaran terkait pelayanan bantuan hukum dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD).

Anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah pusat untuk penyelenggaraan bantuan hukum dianggap masih terbatas dibanding dengan kebutuhan masyarakat miskin maupun kelompok yang membutuhkan bantuan hukum. Pada tahun 2022, pemerintah pusat

mengalokasikan anggaran sebesar 36.377.990.000 miliar rupiah (36,4 miliar) dengan rincian 29.918.000.000 miliar rupiah (29,9 miliar) untuk litigasi dan 6.459.990.000 miliar rupiah (6,5 miliar) untuk nonlitigasi. Sementara itu, berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (selanjutnya disingkat BPS), jumlah penduduk miskin pada Maret 2022 sebanyak 26,16 juta orang.¹

Bukan hanya itu, ketimpangan juga terjadi antara Organisasi Bantuan Hukum (selanjutnya disingkat OBH) dan jumlah masyarakat miskin. Meski ada peningkatan dari periode sebelumnya, jumlah OBH yang terverifikasi dan terakreditasi masih dirasa kurang. Tercatat, sebanyak 619 OBH lulus verifikasi dan akreditasi sebagai pemberi bantuan hukum pada periode 2022-2024. Jumlah tersebut dianggap timpang dari jumlah masyarakat miskin. Tak hanya itu, tidak semua kabupaten/kota di Indonesia memiliki OBH yang terakreditasi.

Di Provinsi Sulsel sendiri saat ini, ada 30 OBH yang terverifikasi dan terakreditasi yang tersebar di 17 kabupaten/kota, yakni Bulukumba, Wajo, pinrang, Bantaeng, Takalar, Jeneponto, Luwu Timur, Sinjai, Parepare, Tana Toraja, Luwu, Soppeng, Sidrap, Luwu Utara, Bone, dan Palopo. Jumlah tersebut tidak meningkat signifikan dibanding periode sebelumnya yang berjumlah 20 OBH. Dari 30 OBH, ada 8 OBH yang berkedudukan di Kota Makassar, selebihnya tersebar di beberapa kabupaten/kota. Sementara itu, jumlah penduduk miskin di Sulsel pada

¹BPS, *Berita Resmi Statistik: Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2022*, No. 51/07/Th. XXV, 15 Juli 2022, hlm. 2.

Maret 2022 sebesar 777,44 ribu jiwa. Sebanyak 568,91 ribu jiwa penduduk miskin berada di perdesaan dan sebanyak 208,53 ribu jiwa berada di perkotaan.²

Tak hanya bersoal pada ketimpangan anggaran dan jumlah OBH dibanding dengan jumlah masyarakat miskin saja, masalah bantuan hukum juga bersoal pada kelompok rentan yang saat ini belum dicakup dalam Undang-Undang Bantuan Hukum. Padahal dalam Pasal 28 H ayat (2) UUD NRI 1945 diamanatkan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Situasi atau kondisi berbeda kelompok rentan memerlukan perlakuan berbeda pula dari pemerintah termasuk dalam mengakses hak atas bantuan hukum. Sebaran dan jumlah OBH yang tidak merata menghambat masyarakat miskin dan kelompok rentan untuk mengakses keadilan.

Bantuan hukum tidak hanya sebagai pemberian layanan bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan, tapi harus dipandang sebagai upaya untuk meningkatkan kesadaran hukum. Menurut Adnan Buyung Nasution, konsepsi bantuan hukum yang lebih luas tersebut, agar masyarakat sadar akan hak-haknya sebagai manusia dan juga sebagai Warga Negara Indonesia.³ Melalui bantuan hukum, masyarakat miskin dan kelompok rentan dapat menyadari hak-haknya dan

²BPS Provinsi Sulawesi Selatan, *Berita Resmi Statistik: Profil Kemiskinan Sulawesi Selatan, Maret 2022*, No. 36/7/73/Th.XVI, 15 Juli 2022, hlm. 2.

³Adnan buyung nasution, *Bantuan Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1981, hlm. 49.

memperjuangkannya. Paul Prettitore dalam tulisannya *Poverty and Legal Problems in Jordan: Defining the Relationship* menemukan kaitan antara masalah hukum dan kemiskinan.

Legal problems, left unaddressed, can cause an economic or social shock that pushes vulnerable persons into poverty. For example, pre-trial detention and imprisonment, wrongful termination of employment, financial debt or denial of social safety net benefits can cause persons vulnerable persons to fall into poverty. Unresolved legal problems can also prevent an individual in poverty from escaping it.⁴

Menurutnya, masalah hukum jika tidak ditangani, dapat menyebabkan guncangan ekonomi atau sosial yang mendorong orang rentan menjadi miskin. Misalnya, penahanan pra persidangan dan pemenjaraan, pemutusan hubungan kerja dengan alasan yang tidak sah (ilegal), utang keuangan atau penolakan manfaat jaring pengaman sosial, dapat menyebabkan orang rentan jatuh dalam kemiskinan. Masalah hukum yang tidak terselesaikan menghambat seseorang terlepas dari kemiskinan.

Salah satu cara untuk mengentaskan masalah hukum yang menjerat masyarakat miskin dan kelompok rentan ialah dengan penyelenggaraan bantuan hukum. Pemerintah daerah dengan otonominya, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan publik dalam bentuk peraturan daerah (selanjutnya disingkat perda) terkait penyelenggaraan bantuan hukum. Perda tersebut akan menjadi dasar

⁴Paul Prettitore, *Poverty and Legal Problems in Jordan : Defining the Relationship. MENA knowledge and learning quick notes series, no. 150; World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22734> License: CC BY 3.0 IGO.*" diakses pada 24 Juni 2021.

bagi pemerintah daerah untuk memenuhi akses keadilan untuk masyarakatnya. Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemerintah Daerah), diatur tentang urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, salah satu di antaranya ialah kewenangan pemerintah daerah dalam hal mengurus ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat. Sementara itu, untuk urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, salah satunya ialah pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Terwujudnya kesejahteraan masyarakat bergantung pada kemampuan mengakses dan menggunakan pelayanan publik. Namun kemampuan pemerintah terbatas untuk memenuhi permintaan pelayanan oleh publik.⁵ Keterbatasan tersebut salah satunya dapat dilihat dalam penyediaan akses keadilan bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan. Alokasi anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah pusat untuk bantuan hukum masih sangat kurang dibanding jumlah penduduk miskin yang ada di Indonesia. Pemerintah daerah dengan otonominya diharapkan dapat menyokong pemerintah pusat untuk memenuhi hak atas bantuan hukum, tidak hanya kepada masyarakat miskin, tetapi juga kepada kelompok rentan.

Perihal kelompok rentan, saat ini belum ada definisi pada Ketentuan Umum dalam undang-undang. Rumusan kelompok rentan

⁵Ismet Sulila, 2015, *Implementasi Dimensi Layanan Publik dalam Konteks Otonomi daerah*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 65.

dapat dijumpai dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat Undang-Undang HAM) yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kelompok masyarakat yang rentan, antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Selain itu, rumusan kelompok rentan juga ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut Undang-Undang Pelayanan Publik), dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Pada level perda, definisi kelompok rentan dapat ditemukan dalam Ketentuan Umum Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 1 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum (selanjutnya disebut Perda Sulsel tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum).

Dalam beberapa undang-undang, diatur kewajiban pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah untuk memberikan bantuan hukum kepada kelompok tertentu. Sejumlah undang-undang tersebut tidak selaras dengan Undang-Undang Bantuan Hukum yang hanya mencakup masyarakat miskin. Undang-Undang tersebut, yaitu

- a. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (selanjutnya disebut Undang-Undang Kesejahteraan Lanjut Usia);
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (selanjutnya disebut Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga);

- c. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (selanjutnya disebut Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang);
- d. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (selanjutnya disebut Undang-Undang Disabilitas);
- e. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran (selanjutnya disebut Undang-Undang Pelindungan Pekerja Migran);
- f. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak
- g. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (selanjutnya disebut Undang-Undang Perlindungan Anak);
- h. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam (selanjutnya disebut Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam), dan
- i. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (selanjutnya disebut Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual).

Selain masyarakat miskin, kelompok rentan juga berhak mendapatkan bantuan hukum. Undang-Undang Bantuan Hukum hanya

mencakup masyarakat miskin sebagai penerima bantuan hukum. Sementara itu, anggaran yang disediakan oleh pemerintah pusat dianggap kurang dan timpang dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di Indonesia. Pemerintah daerah dengan kewenangannya, diharapkan dapat mengisi kekurangan tersebut dengan turut serta mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan. Dari latar belakang tersebut, penulis tertarik mengkaji kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan dan penyelenggaraan kewenangan tersebut dengan judul **“Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Hak atas Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan menjadi inti dari pembahasan dalam penelitian ini:

1. Bagaimanakah kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan?
2. Bagaimana penyelenggaraan kewenangan pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan oleh pemerintah daerah?

C. Tujuan Penelitian

Dengan merujuk pada rumusan masalah yang telah disebutkan, berikut tujuan penelitian ini:

1. Untuk menganalisis dan mengkaji kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan.
2. Untuk menganalisis dan mengkaji penyelenggaraan kewenangan pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan oleh pemerintah daerah.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang hendak dicapai dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Untuk pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum pada umumnya, dan ilmu hukum tata negara maupun hukum pemerintahan daerah pada khususnya.
2. Untuk memberikan masukan terhadap penyusunan peraturan perundang-undangan terkait bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian sebelumnya yang juga berkaitan dengan pemenuhan bantuan hukum oleh pemerintah daerah ialah sebagai berikut:

1. Penelitian yang berjudul "Analisis Hukum Penyelenggaraan Bantuan Hukum oleh Pemerintah Daerah" oleh Evi Risnawati, Muhammad Jufri

Dewa, dan Guasman Tatawu yang dipublikasikan pada *Halu Oleo Legal Research* Volume 3 Issue 1, April 2021.

Dalam penelitian tersebut, terdapat beberapa kesimpulan, yaitu pengalokasian anggaran bantuan hukum melalui APBN dan APBD dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Bantuan Hukum dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Penyusunan APBD. Dana penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD di masing-masing daerah didasarkan pada data mengenai kebutuhan hukum daerah, indeks biaya daerah dan kemampuan keuangan daerah. Penyaluran dana bantuan hukum dari APBN dan/atau APBD tidak boleh dilakukan dua kali terhadap kegiatan bantuan hukum yang sama dalam kasus yang sama, kecuali berbeda nomor perkara. Selain itu, disimpulkan bahwa penyelenggaraan bantuan hukum oleh pemerintah daerah tetap melibatkan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM dan melaporkan kegiatan tersebut kepada Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Dalam Negeri.⁶ Sementara itu, dalam penelitian ini, penulis mengkaji kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bukan hanya bagi masyarakat miskin, melainkan kelompok rentan juga. Kajian terhadap kewenangan tersebut tidak hanya berdasarkan Undang-Undang Bantuan Hukum dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Penyusunan APBD, tetapi

⁶Evi Risnawati, *et al.*, *Analisis Hukum Penyelenggaraan Bantuan Hukum oleh Pemerintah Daerah*, *Halu Oleo Legal Research*, Volume 3 Issue 1, April 2021, hlm. 84-85.

ditinjau juga berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya terkait bantuan hukum.

2. Penelitian yang berjudul “Bantuan Hukum Kelompok Rentan” oleh Wiwik Afifah yang dipublikasikan oleh Jurnal Ilmu Hukum Volume 16, Nomor 1, Februari 2020-Juli 2020.

Penelitian tersebut membahas masalah dan konsep bantuan hukum bagi kelompok marginal. Data primer dalam penelitian tersebut diperoleh dari beberapa kabupaten/kota di Jawa Timur. Dalam penelitian tersebut, disimpulkan bahwa ada kesulitan akses bantuan hukum bagi kelompok rentan. Hal tersebut disebabkan bantuan hukum selama ini masih berbasis kondisi ekonomi atau kemiskinan. Sementara itu, kondisi kerentanan lainnya belum terakomodasi. Konsep bantuan hukum bagi kelompok rentan seharusnya bersifat transformatif dengan menjangkau semua lapisan.⁷ Sementara pada penelitian ini, penulis mengkaji kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bukan hanya untuk kelompok rentan, melainkan bagi masyarakat miskin juga. Hak bantuan hukum bagi kelompok rentan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan pemenuhan hak tersebut.

3. Penelitian yang berjudul “Masalah Hukum Implementasi Pemenuhan Hak Atas Layanan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin” oleh Hakki

⁷Wiwik Afifah, *Bantuan Hukum Kelompok Rentan*, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 16, Nomor 1, Februari 2020-Juli 2020, hlm. 123.

Fajriando yang dipublikasikan dalam Jurnal HAM Volume 7, Nomor 2, Desember 2016.

Penelitian tersebut membahas permasalahan pemenuhan kebutuhan bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang dilakukan oleh aparat penegak hukum, OBH, dan pemerintah daerah. Dari penelitian tersebut disimpulkan bahwa pemenuhan hak bantuan hukum bagi masyarakat belum maksimal, akses masyarakat terhadap program bantuan hukum relatif masih terbatas, dan kebutuhan dalam pemberian bantuan hukum tidak sebanding dengan sokongan dana, terutama bagi organisasi yang tidak memiliki sumber dana mandiri. Selain itu, minimnya kehendak politik (*political will*) pemerintah daerah dalam menyediakan dukungan dalam bentuk aturan dan anggaran menyebabkan layanan bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang ada di wilayahnya, pada umumnya belum maksimal.⁸ Sementara itu, fokus pada penelitian ini ialah kajian terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan serta implementasi dari kewenangan tersebut.

⁸Hakki Fajriando, *Masalah Hukum Implementasi Pemenuhan Hak Atas Layanan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin*, Jurnal HAM, Volume 7, Nomor 2, Desember 2016, hlm. 138-139.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perihal Akses Keadilan dan Bantuan Hukum

Persoalan akses terhadap keadilan (*access to justice*), meskipun telah dibatasi pada pengertian bantuan hukum bagi si miskin, bukanlah persoalan yang mudah diuraikan. Menurut Adnan Buyung Nasution, hal tersebut karena persoalan akses keadilan bukan hanya masalah hukum, tetapi juga berkaitan dengan politik dan juga budaya.⁹ Menurutnya, konsepsi bantuan hukum harus dilihat tidak sebatas pada perasaan amal dan perikemanusiaan semata untuk memberikan pelayanan bantuan hukum kepada orang yang tidak mampu yang buta hukum. Konsepsi tersebut harus lebih luas, yakni dengan meningkatkan kesadaran hukum masyarakat agar sadar akan hak-haknya sebagai manusia dan juga Warga Negara Indonesia. Lebih lanjut, menurut Adnan, bantuan hukum juga berarti upaya melaksanakan perbaikan-perbaikan hukum agar kebutuhan rakyat dapat dipenuhi dan responsif.¹⁰

Dalam arti luas, bantuan hukum dapat diartikan sebagai upaya untuk membantu golongan tidak mampu dalam bidang hukum.¹¹ Menurut Adnan Buyung Nasution, upaya tersebut mempunyai tiga aspek yang saling bertalian, yakni aspek perumusan aturan-aturan hukum, aspek pengawasan terhadap mekanisme untuk menjaga agar aturan-aturan

⁹Adnan buyung nasution, *Loc.Cit.*

¹⁰*Ibid.*, hlm. 53.

¹¹*Ibid.*, hlm. 95.

tersebut dipatuhi, dan aspek pendidikan masyarakat yang bertujuan agar aturan-aturan tersebut dihayati.¹²

Menurut Frans Hendra Winarta, bantuan hukum jangan cuma dipandang dalam arti sempit, melainkan dalam arti luas pula. Sering kali bantuan hukum diasosiasikan sebagai belas kasihan bagi fakir miskin. Padahal selain membantu orang miskin, bantuan hukum merupakan gerakan moral untuk memperjuangkan HAM.¹³

Dalam Undang-Undang Bantuan Hukum disebutkan bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Gagasan bantuan hukum dalam undang-undang tersebut terbatas pada bantuan hukum yang diberikan kepada orang atau kelompok orang miskin. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2 yang menentukan bahwa Penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin.

Hak atas bantuan hukum berkaitan erat dengan pemenuhan HAM. Negara sebagai pemangku kewajiban diharuskan untuk memenuhi hak dari pemangku hak yakni individu atau masyarakat. Pada prinsipnya ada tiga kewajiban negara, yaitu kewajiban untuk memenuhi, kewajiban untuk melindungi, dan kewajiban untuk menghormati. Sementara itu, kewajiban yang merupakan turunan dari kewajiban untuk memenuhi ialah kewajiban

¹²*Ibid.*, hlm. 1-2.

¹³Frans Hendra Winarta, *Bantuan Hukum: Hak untuk Didampingi Penasihat Hukum Bagi Semua Warga Negara*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2011, hlm. 52-53.

untuk mempromosikan dan kewajiban untuk memfasilitasi.¹⁴ Kewajiban untuk memenuhi HAM merujuk pada keharusan negara dalam untuk menempuh jalan dalam bidang legislatif, administratif, yudisial, dan kebijakan praktis dalam memenuhi hak-hak pemangku hak secara maksimal. Dalam kaitannya dengan hukum, negara wajib memenuhi hak atas peradilan yang *fair*.¹⁵

Indonesia, dan negara lain di belahan dunia, khususnya negara berkembang memiliki permasalahan yakni tidak meratanya distribusi sumber daya antara si kaya dan si miskin. Menurut Frans Hendra Winarta, umumnya, masyarakat Indonesia menganggap jasa penasihat hukum masih mahal dan mewah. Anggapan tersebut meski tak sepenuhnya benar, tetapi berpengaruh terhadap keraguan akan menggunakan jasa penasihat hukum.¹⁶

Bantuan Hukum yang ditujukan kepada orang miskin berkaitan erat dengan prinsip *equality before the law* dan *access to legal counsel* yang menjamin keadilan bagi semua orang, karenanya bantuan hukum tidak hanya sebatas pemenuhan HAM, tetapi juga merupakan gerakan konstitusional. UUD NRI 1945 dan sistem hukum Indonesia menjamin prinsip-prinsip tersebut.¹⁷

¹⁴Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia: Perspektif Internasional, Regional, dan Nasional*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 69.

¹⁵*Ibid.*, hlm. 69

¹⁶Frans Hendra Winarta, *Op.Cit.*, hlm. 91.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 101.

B. Bantuan Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan

Hak atas bantuan hukum tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Bantuan Hukum, melainkan juga diamanatkan di beberapa peraturan perundang-undangan lainnya. Di dalam Undang-Undang Kesejahteraan Lanjut Usia misalnya, diatur dalam Pasal 5 ayat (2) huruf f yang menentukan bahwa kemudahan dalam layanan dan bantuan hukum adalah salah satu hak yang diberikan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial sebagai bentuk penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia. Hal tersebut untuk memberikan bertujuan untuk melindungi dan memberikan rasa aman kepada lanjut usia.

Dalam Pasal 23 Undang-Undang Sistem Peradilan Anak diatur bahwa dalam setiap tingkat pemeriksaan, Anak wajib diberikan bantuan hukum dan didampingi oleh pembimbing kemasyarakatan atau pendamping lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam Undang-Undang Perlindungan Anak juga diatur Perlindungan Khusus bagi Anak yang berhadapan dengan hukum dilakukan salah satunya dengan pemberian bantuan hukum dan bantuan lain secara efektif.

Korban kekerasan dalam rumah tangga juga berhak mendapatkan bantuan hukum. Hal tersebut diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga yang menentukan bahwa korban berhak mendapatkan pendampingan oleh pekerja sosial dan

bantuan hukum pada setiap tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, hak bantuan hukum juga diatur dalam Pasal 10. diatur Sementara itu, dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf g Undang-Undang Pelindungan Pekerja Migran disebutkan bahwa setiap Calon Pekerja Migran Indonesia atau Pekerja Migran Indonesia memiliki hak memperoleh pelindungan dan bantuan hukum atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan di negara tujuan penempatan.

Sementara itu, dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf g Undang-Undang Pelindungan Pekerja Migran ditentukan bahwa setiap Calon Pekerja Migran Indonesia atau Pekerja Migran Indonesia memiliki hak memperoleh pelindungan dan bantuan hukum atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan di negara tujuan penempatan

Undang-Undang Disabilitas juga mengamanatkan bantuan hukum. Dalam Pasal 29 diatur kewajiban bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam menyediakan bantuan hukum bagi penyandang disabilitas pada setiap pemeriksaan pada setiap lembaga penegak hukum dalam hal keperdataan dan/atau pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah dan pemerintah daerah berkewajiban menjamin akses bagi penyandang disabilitas untuk mendapatkan rehabilitasi sosial, jaminan sosial, dan perlindungan sosial. Perlindungan

sosial tersebut, salah satunya melalui bantuan hukum seperti yang diatur dalam Pasal 95.

Dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang juga diatur hak bantuan hukum bagi korban dan/atau saksi. Undang-undang tersebut mewajibkan pendampingan oleh advokat dan/atau pendamping lainnya yang dibutuhkan korban dan/atau saksi selama proses penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Hak tersebut diatur dalam Pasal 35.

Tak hanya itu, dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam juga diatur terkait bantuan hukum. Dalam Pasal 41 diatur ketentuan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban melakukan fasilitasi dan memberikan bantuan hukum kepada Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, termasuk keluarga Nelayan dan Pembudi Daya Ikan yang melakukan pengolahan dan pemasaran yang mengalami permasalahan dalam menjalankan usahanya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak atas bantuan hukum juga diatur Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual. Dalam Pasal 68 huruf c diatur mengenai Hak Korban atas Penanganan salah satunya meliputi hak atas layanan hukum. Selanjutnya, pada penjelasan Pasal disebutkan bahwa yang dimaksud dengan "layanan hukum" antara lain adalah bantuan hukum, konsultasi hukum, dan pendampingan hukum.

Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah tidak diatur secara eksplisit terkait bantuan hukum. Menteri Dalam Negeri Periode 2014-2019, Tjahjo Kumolo dalam sambutannya pada buku *Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah* menuturkan bahwa bantuan hukum dapat dimasukkan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib dan berkaitan dengan pelayanan dasar, khususnya Perlindungan Masyarakat.

“...Dan apabila dilihat lebih mendalam, bantuan hukum dapat dimasukkan sebagai urusan pemerintahan konkuren yang bersifat wajib dan berkaitan dengan pelayanan dasar, khususnya Perlindungan Masyarakat (Pasal 12 ayat (1) huruf e UU Pemerintahan Daerah).”¹⁸

Dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah diatur bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial. Dalam penjelasan Pasal 12 tidak ditemukan apa yang dimaksud dengan perlindungan masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Pemda 2004) juga tidak ditemukan Pasal yang mengatur terkait pemenuhan hak atas bantuan hukum secara eksplisit. Namun, dalam Pasal 22 disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi, daerah memiliki kewajiban salah satunya ialah mewujudkan

¹⁸Kementerian Hukum dan HAM, *et al.*, *Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah*, Jakarta, 2018, hal x.

keadilan dan pemerataan. Bantuan hukum berkaitan erat dengan akses keadilan bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan. Sementara itu, terkait dengan perlindungan masyarakat dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 13 Huruf c yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan perlindungan masyarakat termasuk dalam ketertiban umum dan ketentraman umum dan ketentraman masyarakat.

Sama halnya dengan Undang-Undang Pemda 2004, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Pemda 1999) tidak diatur pasal terkait bantuan hukum. Namun, dalam penjelasan Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.

Penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah dalam pemenuhan hak atas bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan juga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2021 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2022. Dalam peraturan tersebut ditentukan bahwa pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD Tahun Anggaran 2022 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Alokasi anggaran penyelenggaraan bantuan hukum termasuk diprioritaskan untuk

penyandang disabilitas/difabel sebagai salah satu pihak yang berhak menerima bantuan hukum.

C. Kewenangan Pemerintah Daerah

Peran pemerintah daerah tidak dapat dilepaskan dari kewenangannya sebagai daerah otonom. Otonomi daerah yang merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi¹⁹ diselenggarakan berdasarkan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI).

Menurut Ni'matul Huda, otonomi adalah sistem yang bertalian dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menurutnya, salah satu perwujudan pembagian tersebut, yakni daerah akan mempunyai sejumlah urusan pemerintahan yang berdasarkan atas penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.²⁰ Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, sekaligus kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI.

Keberadaan wewenang pemerintahan mempunyai kedudukan penting dalam konsep hukum tata negara dan hukum administrasi. Menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek seperti yang dikutip Aminuddin Ilmar, wewenang adalah inti dalam hukum tata negara dan

¹⁹Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 83.

²⁰*Ibid.*, hlm. 84.

hukum administrasi negara.²¹ Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang adalah faktor penting dan pokok dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tak terkecuali perda.²²

P. Nicolai mendefinisikan wewenang pemerintahan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup timbul lenyapnya akibat hukum.²³

Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah, urusan pemerintah diklasifikasikan menjadi tiga, yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

²¹Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 77-78.

²²Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Pokok-Pokok Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 71.

²³*Ibid.*, hlm. 78.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, pemerintah daerah membentuk perda. Perda merupakan salah satu bentuk peraturan pelaksana dari undang-undang. Kewenangan perda mengatur pada dasarnya bersumber dari kewenangan yang ditetapkan oleh pembentuk undang-undang. Namun, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam hal-hal tertentu, perda bisa mengatur sendiri hal-hal yang meskipun tidak didelegasikan secara terang oleh undang-undang, tetapi dianggap penting untuk diatur oleh daerah dalam rangka menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya seperti yang diamanatkan UUD NRI 1945 dalam Pasal 18 ayat (3) dan (4).²⁴ Pasal 18 ayat (3) dan (4) menentukan bahwa kewenangan untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan ditentukan sendiri. Perda yang mengatur materi guna penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dapat dikatakan secara langsung melaksanakan ketentuan UUD NRI 1945.²⁵

Perda merupakan aturan hukum yang dikeluarkan organ-organ desentralisasi teritorial. Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan otonom dalam membuat aturan demi kepentingan rumah tangganya.²⁶

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, perda berada di urutan paling rendah sehingga perda tidak boleh bertentangan dengan

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Selanjutnya disebut Jimly Asshiddiqie I), Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 190.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 191.

²⁶ Febrian, "Hirarki Aturan Hukum di Indonesia", Disertasi, dalam Andi Pangerang Moenta dan Syafa'at Anugrah Pradana, *Op.Cit.*, hlm. 125.

peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi dalam hierarki. Dalam Undang-Undang Bantuan Hukum dan peraturan perundang-undangan lainnya, tidak ada larangan bagi pemerintah daerah untuk turut andil dalam mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum. Bahkan dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Bantuan Hukum disebutkan bahwa pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD.

Pembentukan perda meliputi beberapa tahapan, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan berdasarkan pada aturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Perencanaan penyusunan perda dilakukan dalam program legislasi daerah (selanjutnya disingkat prolegda). Dalam penyusunan prolegda, penyusunan daftar rancangan perda berdasar pada: peraturan perundang-undangan lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan aspirasi masyarakat daerah.²⁷

Adapun fungsi dari perda yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan dan juga pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, menurut Dephukham dan UNDP, yakni sebagai:

- 1) instrumen kebijakan dalam menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan;

²⁷ *Ibid.*, hlm. 125-127.

- 2) peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi;
- 3) penampung kekhususan dan keragaman daerah dan juga penyalur aspirasi masyarakat di daerah, yang pengaturannya tetap dalam kerangka NKRI; dan
- 4) alat pembangunan untuk memajukan kesejahteraan daerah.²⁸

D. Peraturan Daerah sebagai Kebijakan Publik dan Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

Dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945 ditentukan bahwa pemerintahan daerah mempunyai hak dalam menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Daerah mempunyai hak dalam menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kebijakan tersebut ialah perda, peraturan kepala daerah (selanjutnya disebut perkada), dan keputusan kepala daerah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Menurut Jenkins dalam Nugroho seperti yang dikutip oleh Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, kebijakan adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang dibuat oleh aktor politik atau kelompok politik yang berhubungan dengan pemilihan tujuan dan cara untuk mencapai tujuan tersebut dalam situasi khusus, yakni situasi dimana keputusan-keputusan tersebut dibuat dalam kekuasaan aktor atau kelompok

²⁸Dephukham dan UNDP dalam R. Siti Zuhro, *et al.* "Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya", dalam *Ibid.*, hlm. 129-130.

tersebut. Keputusan tersebut dapat berbentuk peraturan perundang-undangan.²⁹ Sementara itu, menurut Paveri Anziani, prinsip dan strategi dalam kebijakan perlu diterjemahkan ke dalam peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi norma yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh masyarakat secara keseluruhan.³⁰

Suatu kebijakan yang tak disokong instrumen hukum akan susah diaplikasikan dan dijadikan panduan dalam pelaksanaannya. Hal tersebut menunjukkan bahwa antara kebijakan dan hukum memiliki pertalian yang erat. Hukum negara bukan hanya sebagai produk dari kebijakan, tetapi juga memberi bentuk pada kebijakan itu sendiri sehingga dapat dilaksanakan dalam masyarakat.³¹ Idealnya, kebijakan publik adalah hak rakyat dan kewajiban negara. Hingga saat ini, hak-hak tersebut belum sepenuhnya diperoleh oleh masyarakat.³²

Perda yang merupakan salah satu peraturan perundang-undangan harus memuat prinsip-prinsip HAM. Adapun prinsip-prinsip HAM menurut Manfred Nowak seperti yang dikutip dalam Eko Riyadi, yakni

- 1) Prinsip Universal yang bermakna bahwa setiap orang memiliki hak yang sama sebagai manusia;

²⁹Riant Nugroho, "Public Policy", dalam Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Hukum dan Kebijakan Publik: Perihal Negara, Masyarakat Sipil, dan Kearifan Lokal dalam Perspektif Politik Kesejahteraan*, Setara Press, Malang, 2017, hlm. 20.

³⁰*Ibid.*, hlm. 20.

³¹*Ibid.*, hlm. 20-21.

³²*Ibid.*, hlm. 35.

- 2) Prinsip Tak Terbagi yang bermakna bahwa manusia sama-sama penting, oleh sebab itu tidak diperbolehkan untuk mengeluarkan hak-hak tertentu atau kategori hak tertentu dari bagiannya;
- 3) Prinsip Saling Bergantung yang berarti pemenuhan satu kategori hak tertentu akan senantiasa bergantung pada pemenuhan akan hak yang lainnya;
- 4) Prinsip Saling Terkait yang bermakna bahwa keseluruhan HAM merupakan bagian tidak terpisahkan dari hak yang lain. Hal tersebut berarti bahwa semua kategori HAM merupakan satu kesatuan.³³

Sementara itu, Rhona K.M Smith seperti yang dikutip dalam Eko Riyadi menambahkan prinsip kesetaraan dan nondiskriminasi. Kesetaraan bermakna sebagai perlakuan yang sama pada situasi yang sama dan di situasi yang berbeda—dengan sedikit perdebatan—diperlakukan secara berbeda.³⁴ Diskriminasi terjadi ketika setiap orang diperlakukan atau memiliki kesempatan yang tidak setara seperti *inequality before the law* (ketidaksetaraan di depan hukum), *inequality of treatment* (ketidaksamaan perlakuan), *or education opportunity* (kesempatan pendidikan), dan lain sebagainya. Kebalikan dengan pemaknaan kesetaraan, diskriminasi bermakna jika di situasi yang sama diperlakukan secara berbeda, dan di situasi yang berbeda diperlakukan sama.³⁵ Prinsip lain yang tak kalah

³³Eko Riyadi, *Op.Cit.*, hlm. 25-27

³⁴*Ibid.*, hlm. 28.

³⁵*Ibid.*, hlm. 29.

penting adalah martabat manusia.³⁶ Setiap orang harus dihormati, diperlakukan secara baik dan dianggap bernilai. Jika seseorang memiliki hak, itu artinya ia bisa menjalani hidup secara bermartabat.³⁷ Sementara itu, Indonesia menekankan pentingnya prinsip tanggung jawab negara.³⁸ Dalam Pasal 8 Undang-Undang HAM diatur bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM terutama menjadi tanggung jawab pemerintah. Pasal tersebut sejalan dengan amanat Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Dibentuknya perda yang mengatur terkait bantuan hukum harus dipandang untuk memenuhi nilai dasar hukum. Menurut Gustav Radbruch seperti yang dikutip dalam Abu Rookhmad, nilai dasar hukum meliputi tiga hal, yakni keadilan, kegunaan, dan kepastian.³⁹

E. Perihal Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan

Dalam Undang-Undang Bantuan Hukum diatur bahwa orang atau kelompok yang menjadi penerima bantuan hukum adalah orang atau kelompok fakir miskin. Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (selanjutnya disebut Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin), fakir miskin didefinisikan sebagai orang yang

³⁶Azmi Sharoom, *et al*, *An Introduction to Human Rights in Southeast Asia*, dalam *Ibid.*, hlm. 15.

³⁷*Ibid.*, hlm. 30.

³⁸*Ibid.*, hlm. 25

³⁹Abu Rokhmad, *Hukum Progresif: Pemikiran Satjipto Rahardjo dalam Perspektif Teori Masalah*, Program Pascasarjana IAIN Walisongo Semarang, Semarang, 2012, hlm. 35.

sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.

Menurut BPS, garis kemiskinan nasional pada Maret 2022 ialah 505.469 rupiah per kapita per bulan.⁴⁰ Berbeda dengan BPS, Bank Dunia (World Bank) menetapkan garis kemiskinan internasional sebesar 1,9 dolar AS (Amerika Serikat) per kapita per hari atau setara dengan 815.100 rupiah per bulan (kurs 14.300 rupiah per dolar AS). Untuk negara dengan penghasilan menengah ke bawah (*lower-middle-income country*), Bank Dunia menetapkan garis kemiskinan sebesar 3,20 dolar AS per hari atau setara dengan 1.372.800 per bulan.⁴¹

Selain masyarakat miskin, pemenuhan hak atas bantuan hukum juga daitur dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Undang-undang tersebut di antaranya: Undang-Undang Lanjut Usia, Undang-Undang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga, Undang-Undang Penyandang Disabilitas, Undang-Undang Perlindungan Anak, serta Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam dan Undang-Undang Pelindungan Pekerja Migran.

⁴⁰BPS, *Loc.Cit.*

⁴¹Lihat Rilis Pers Bank Dunia (World Bank), *COVID-19 to Add as Many as 150 Million Extreme Poor by 2021*, diakses pada [worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021](https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021), diakses pada 18 Desember 2021.

Terkait kelompok rentan, rumusannya dapat dilihat dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang HAM yang menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kelompok masyarakat yang rentan, antara lain adalah orang lanjut usia, anak-anak, fakir miskin, wanita hamil, dan penyandang cacat. Pasal 5 ayat (3) mengatur agar setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Rumusan kelompok rentan juga dapat ditemukan dalam penjelasan Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Pelayanan Publik. Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa masyarakat tertentu merupakan kelompok rentan, antara lain penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, anak-anak, korban bencana alam, dan korban bencana sosial.

Sementara itu, dalam Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa kelompok rentan terdiri atas bayi, balita, dan anak-anak, ibu yang sedang mengandung atau menyusui, penyandang cacat, dan orang lanjut usia.

Dalam laporan studi oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (selanjutnya disingkat PSHK) bekerja sama dengan Konsorsium Crisis Response Mechanism (selanjutnya disingkat CRM) yang berjudul "Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan" ditemukan bahwa ada kekosongan definisi dan kebutuhan akan definisi kelompok rentan. Dalam laporan studi tersebut dikemukakan salah satu definisi yang dianggap sebagai jalan tengah, yakni dengan

menggunakan variabel atau rumus dalam pendefinisian kelompok rentan. Kelompok rentan didefinisikan sebagai, “Setiap subjek hukum yang memenuhi kriteria kerentanan fisik, sosial, ekonomi, atau lingkungan, yang berhak mendapatkan perlindungan khusus dari negara”. Lebih lanjut, PSHK dan CRM mengusulkan agar dalam penjelasan pasalnya ditambahkan bahwa subjek hukum yang dimaksud ialah individu atau kelompok, juga warga negara dan bukan warga negara.⁴²

Pada buku yang berjudul *Citizenship and Vulnerability* seperti yang dikutip dalam buku *Kajian Pemenuhan Hak atas Kesehatan Bagi Kelompok Rentan di Indonesia* oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Selanjutnya disingkat Komnas HAM RI) diterangkan bahwa kerentanan merupakan penggambaran sifat kepribadian yang rapuh dan bergantung. Dengan demikian pada dasarnya setiap orang dalam kondisi yang berpotensi menjadi rentan berkenaan dengan berbagai risiko bentuk-bentuk baru dari eksklusi sosial.⁴³ Apapun bentuknya, diskriminasi dan eksklusi sosial bertujuan untuk membedakan atau memisahkan dan mengeluarkan individu atau sekelompok orang dari masyarakat dan berbagai manfaat dalam masyarakat, seperti akses yang

⁴²Nabila, et al, *Pengembangan Strategi Advokasi Antidiskriminasi bagi Kelompok Rentan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2021, hlm. 81.

⁴³Angharad Beckett, *Citizenship and Vulnerability: Disability and Issues of Social and Political Engagement*, dalam Komnas HAM RI, *Kajian Pemenuhan Hak atas Kesehatan bagi Kelompok Rentan di Indonesia*, Jakarta: Komnas HAM RI, 2020, hlm. 14.

adil dalam perumahan, kesehatan, pendidikan dan dukungan sosial lainnya.⁴⁴

Prinsip persamaan, universal dan nondiskriminasi tidak mengesampingkan adanya pengakuan terhadap kelompok-kelompok khusus yang ada di masyarakat. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa instrumen HAM yang secara khusus dimaksudkan untuk melindungi kelompok masyarakat yang memiliki kebutuhan khusus, seperti: perempuan, orang asing, orang yang tidak memiliki kewarganegaraan, pengungsi, kelompok yang tidak memiliki wilayah, minoritas, kelompok masyarakat adat, anak-anak, orang-orang disabilitas, buruh migran, dan tahanan.⁴⁵

F. Landasan Teori

1. Teori Keadilan

Perihal keadilan dapat ditemukan dalam buku Aristoteles *Rhetorica*, yang diterjemahkan oleh orang Romawi ke dalam Bahasa Latin "*Ius suum, cuique tribuerre*" (setiap orang mendapatkan bagiannya). Akan tetapi, menurut Peter Mahmud Marzuki, keadilan tidak boleh disamakan dengan persamaan. Menurutnya, keadilan tidak berarti setiap orang mendapatkan bagian yang sama.⁴⁶

⁴⁴Tom Mason and others (ed), *Stigma and Social Exclusion in Health Care*, dalam *ibid.*, hlm. 15.

⁴⁵Nukila Evanty dan Nurul Ghufon, *Paham Peraturan Daerah (Perda) Berspektif HAM (Hak Asasi Manusia)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 9-10.

⁴⁶*Ibid.*, hlm. 131.

Menurut Gustav Radbruch, cita hukum tidak lain adalah keadilan.⁴⁷ Ia menyatakan “*est autem jus a justitia, sicut a matre sua ergo prius fuit justitia quam jus*” yang apabila diterjemahkan berarti “akan tetapi hukum berasal dari keadilan seperti lahir dari kandungan ibunya; oleh karena itu, keadilan telah ada sebelum adanya hukum.”⁴⁸

Pandangan Gustav Radbruch mengelaborasi pandangan Aristoteles terkait keadilan. Menurut Radbruch, keadilan distributif merujuk pada adanya persamaan di antara manusia yang berdasar pada prinsip proporsionalitas. Menurutnya, terdapat hubungan yang bersifat superordinasi dan subordinasi artinya antara yang memiliki wewenang untuk membagi dan mendapat bagian. Pihak yang membagi ialah negara, sementara rakyat ialah pihak yang mendapat bagiannya. Adapun yang menjadi tolok ukur dalam prinsip proporsionalitas dalam kerangka keadilan distributif ialah jasa, prestasi, kebutuhan, dan fungsi. Menurut Radbruch, keadilan distributif tidak berkaitan dengan jenis perlakuan terhadap manusia yang berbeda melainkan hanya bertalian dengan relasi antara manusia.⁴⁹

Selain keadilan distributif, ada juga bentuk keadilan komutatif. Keadilan bentuk ini terdapat pada hubungan yang bersifat koordinatif di antara para pihak. Keadilan ini bekerja apabila dua pihak memiliki kedudukan yang sama. Menurut Thomas Aquinas, di dalam hubungan

⁴⁷Kurt Wilk, “The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin”, dalam Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 121.

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 121.

⁴⁹*Ibid.*, hlm. 132-133.

antara dua orang yang bersifat koordinatif tersebut persamaan diartikan sebagai ekuivalensi, harmoni, dan keseimbangan.⁵⁰

Menurut H.L.A Hart, prinsip umum yang tersembunyi dalam pelbagai penerapan konsep keadilan ialah bahwa setiap orang di hadapan yang lain berhak atas kedudukan relatif berupa kesetaraan dan ketidaksetaraan tertentu. Menurutnya, dari situlah menurut tradisi keadilan dipandang sebagai pemulihan keseimbangan atau proporsi. Kaidah pokoknya seringkali dirumuskan sebagai 'perlakuan hal yang serupa dengan cara yang serupa' dan 'perlakuan hal-hal yang berbeda dengan cara yang berbeda.'⁵¹

Salah satu tokoh yang juga turut mengembangkan teori keadilan ialah John Rawls. Ia mengemukakan dua prinsip keadilan, yakni prinsip kebebasan yang sama (*equal liberty principle*) serta prinsip perbedaan (*difference principle*) dan prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*).

Pertama, setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan-kebebasan dasar yang paling luas dan kompatibel dengan kebebasan-kebebasan sejenis bagi orang lain. *Kedua*, ketidaksamaan sosial dan ekonomi diatur sedemikian rupa, sehingga: (a) diperoleh manfaat sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat yang paling tidak diuntungkan, dan (b) jabatan-jabatan dan posisi-posisi harus dibuka bagi semua orang dalam keadaan dimana adanya persamaan kesempatan yang adil.⁵²

⁵⁰Kurt Wilk, *Op.Cit.*, hlm. 75, dalam *Ibid.*, hlm. 133.

⁵¹H.L.A Hart, *Konsep Hukum (The Concept of Law)*, Terj. M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2018, hlm. 246.

⁵²Pan Mohamad Faiz, *Teori Keadilan John Rawls (John Rawls' Theory of Justice)*, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm. 140-141.

Prinsip perbedaan berangkat dari prinsip ketidaksamaan yang bisa dibenarkan dengan kebijaksanaan terkontrol, sepanjang menguntungkan bagi kelompok masyarakat rentan. Sementara itu, prinsip persamaan kesempatan, tidak hanya memerlukan adanya prinsip kualitas kemampuan semata, tetapi juga dasar kemauan dan kebutuhan dari kualitas tersebut.⁵³

2. Teori Kewenangan

Bagir Manan menyebutkan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan *macht* (kekuasaan). Menurutnya, kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Sementara itu, dalam Hukum, wewenang berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam hubungannya dengan otonomi daerah, hak berarti kekuasaan untuk mengatur dan mengelola sendiri. Sementara itu, kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan sebagaimana mestinya, sedangkan kewajiban vertikal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan secara keseluruhan.⁵⁴

Wewenang pemerintah bersumber dari peraturan perundang-undangan yang secara teori diperoleh melalui tiga cara yakni atribusi, delegasi, dan mandat.⁵⁵ Namun, menurut F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, cara memperoleh kewenangan, yaitu dengan atribusi dan

⁵³ *Ibid.*, hlm. 141.

⁵⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 100.

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 101.

delegasi. Menurutnya, pada mandat, tidak ada penyerahan atau pelimpahan wewenang, melainkan hanya ada hubungan internal dan tidak terjadi perubahan wewenang setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal.⁵⁶

Peter Leyland dan Terry Woods seperti yang dikutip oleh Aminuddin Ilmar dalam buku *Hukum Tata Pemerintahan*, kewenangan publik memiliki dua ciri pokok, yakni setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan memiliki kekuatan mengikat kepada seluruh anggota masyarakat dan memiliki fungsi publik untuk melakukan pelayanan publik.⁵⁷

3. Teori Perundang-undangan

Teori perundang-undangan merupakan salah satu bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan. Teori perundang-undangan berorientasi pada pencarian akan kebenaran dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif. Selain teori perundang-undangan, ilmu perundang-undangan juga termasuk bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan. Ilmu perundang-undangan berorientasi pada melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif.⁵⁸ Dalam sistem hukum Indonesia, hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas

a. UUD NRI 1945;

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 103.

⁵⁷ Peter Leyland dan Terry Woods, "Administrative Law", dalam Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hlm. 82.

⁵⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 7-8.

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Perda Provinsi; dan
- g. Perda Kabupaten/Kota.

Hierarki peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Kelsen dengan *Stufentheorie*-nya berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis. Norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya, hingga sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lagi, yakni sampai pada norma dasar (*Grundnorm*).⁵⁹ Sementara itu, Hans Nawiasky murid dari Kelsen, mengembangkan teori gurunya tersebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Menurutnya, selain berjenjang dan berlapis, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Ia mengelompokkan norma hukum ke dalam empat kelompok, yakni norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang (*formell gesetz*), dan aturan pelaksanaan dan aturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).⁶⁰

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 41.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 44-46.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Achmad Ruslan,⁶¹ peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi eksternal dan internal. Fungsi internal meliputi fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi, dan fungsi kepastian hukum. Sementara itu, yang termasuk fungsi eksternal ialah fungsi perubahan dan fungsi stabilisasi.

Menurut Achmad Ruslan, peraturan perundang-undangan yang akomodatif adalah peraturan perundang-undangan yang humanis dan egaliter dengan mengedepankan prinsip keadilan. Hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa setiap orang memiliki kepentingan yang berbeda yang harus diakomodasi oleh peraturan perundang-undangan. Menurutnya, kepentingan-kepentingan masyarakat, baik kepentingan saat ini ataupun yang akan mendatang harus menjadi pertimbangan agar dapat terpenuhi.⁶²

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Selain asas dalam proses pembentukannya tersebut, materi muatan peraturan perundang-undangan harus pula mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan,

⁶¹Achmad Ruslan, *Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2011, hlm. 63-64.

⁶²*Ibid.*, hlm. 150.

bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Selain asas-asas tersebut, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

4. Teori Hak Asasi Manusia

Dalam bahasa hukum Jerman dan Prancis, *Recht* dan *droit* digunakan untuk menyebut hak dan juga hukum sebagai sistem norma yang membentuk tatanan hukum.⁶³ Selain itu, hak dan hukum juga dinyatakan dalam istilah yang sama dalam Bahasa Latin, yakni *ius* dan *recht* dalam Bahasa Belanda. Secara Etimologis, antara hukum dan hak adalah sama seperti dua sisi mata uang logam.⁶⁴

Menurut Peter Mahmud Marzuki, posisi hak pada mata uang logam adalah berada pada posisi kepala, sementara hukum berada pada sisi ekor. Penjelasan tersebut membantah pandangan yang menyatakan hak diciptakan oleh hukum, melainkan menegaskan bahwa hukum diciptakan karena adanya hak.⁶⁵

⁶³Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Terj. Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2018, hlm. 143.

⁶⁴Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2020, hlm. 143.

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 144.

Rudolf von Jhering mengartikan hak sebagai kepentingan yang dilindungi oleh hukum. Menurutnya, hak adalah peraturan hukum yang dikaitkan dengan manusia atau subjek hukum tertentu yang menimbulkan hubungan hak dan kewajiban.⁶⁶

Dalam perspektif ilmu hukum, hak dapat dikelompokkan menjadi hak mutlak dan hak relatif. Salah satu yang termasuk dalam hak mutlak adalah HAM yang merupakan hak pokok dan dasar yang diberikan kepada setiap manusia.⁶⁷ Menurut Eko Riyadi, HAM merupakan kristalisasi dari berbagai sistem nilai dan filsafat tentang manusia dan seluruh aspek kehidupannya. Menurutnya, fokus utama dari HAM ialah kehidupan dan martabat manusia.⁶⁸

Definisi terkait HAM dapat dilihat dalam Undang-Undang HAM. Dalam undang-undang tersebut, HAM didefinisikan sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Dalam Deklarasi Vienna dan Program Aksi 1993, disebutkan bahwa hak asasi manusia dan kebebasan asasi adalah hak setiap manusia semenjak dilahirkan; perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia adalah kewajiban utama dari pemerintah.

⁶⁶Irwansyah, *Kajian Ilmu Hukum*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hlm. 149.

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 150.

⁶⁸Eko Riyadi, *Op.Cit.*, hlm. 1

Salah satu instrumen HAM internasional ialah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat DUHAM). Inti dari konsideran pembukaan dalam Pasal 1 DUHAM ialah persamaan, martabat kemanusiaan, dan persaudaraan. Dalam deklarasi tersebut diakui beberapa kategori hak seperti yang dikutip dari Eko Riyadi,⁶⁹ yakni

a. Hak-hak personal

- 1) hak semua orang untuk mengecap semua tabulasi hak yang tercantum dalam deklarasi atas alasan apapun;
- 2) hak atas penghidupan, kemerdekaan dan keselamatan individu;
- 3) hak untuk tidak diperbudak;
- 4) hak untuk tidak disiksa atau diperlakukan atau dihukum secara kejam, tidak manusiawi, dan merendahkan martabat;
- 5) hak atas pengakuan sebagai subjek hukum;
- 6) hak atas perlindungan hukum;
- 7) hak atas bantuan pengadilan atas terlanggarnya hak dasar;
- 8) hak untuk tidak ditangkap, ditahan, dibuang secara sewenang-wenang;
- 9) hak atas peradilan yang adil;
- 10) hak atas praduga tidak bersalah dan hak untuk melakukan pembelaan.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 82-83.

b. Prinsip interaksi antarmanusia

- 1) hak untuk tidak diganggu semua urusan pribadinya, keluarga, rumah tangga, urusan surat menyurat dan nama baiknya;
- 2) hak atas kebebasan berpindah dan dia dala batas-batas negara dan hak untuk meninggalkan suatu negeri termasuk negerinya sendiri dan berhak kembali ke negerinya;
- 3) hak untuk mendapatkan suaka politik;
- 4) hak untuk menikah dan membangun keluarga;
- 5) hak untuk memiliki harta, baik secara sendiri maupun bersama orang lain.

c. Tabulasi hak sipil dan politik

- 1) hak atas kebebasan pikiran, hati nurani, dan agama;
- 2) hak atas kebebasan mempunyai dan menyampaikan pendapat;
- 3) hak atas kebebasan berkumpul, berserikat, dan tidak dipaksa untuk memasuki salah satu perkumpulan;
- 4) hak untuk turut serta dalam pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil yang dipilih secara bebas.

d. Tabulasi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya

- 1) hak atas jaminan sosial;
- 2) hak atas pekerjaan, upah yang layak, dan hak untuk mendirikan dan memasuki serikat kerja;
- 3) hak atas istirahat dan liburan serta pembatasan kerja yang layak;

- 4) hak atas standar hidup yang layak, termasuk aspek kesehatan dan kesejahteraan, bagi dirinya dan keluarganya termasuk perlindungan sosial bagi ibu dan anak, baik yang lahir dalam perkawinan maupun di luar di luar perkawinan;
- 5) hak atas pendidikan, dan hak atas pendidikan gratis terutama pada jenjang pendidikan rendah dan pendidikan dasar;
- 6) hak untuk berpartisipasi dalam hidup kebudayaan masyarakat dan menikmati hasil kesenian dan hak atas perlindungan untuk menikmati hasil dari suatu produksi dalam lapangan ilmu pengetahuan sastra dan seni yang diciptakannya.

Dalam Pasal 28 I ayat (2) UUD NRI 1945 diamanatkan bahwa hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

Pasal 4 Undang-Undang HAM mengatur bahwa hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun. Hak-hak tersebut merupakan *nonderogable rights* (hak yang tidak dapat dikurangi).

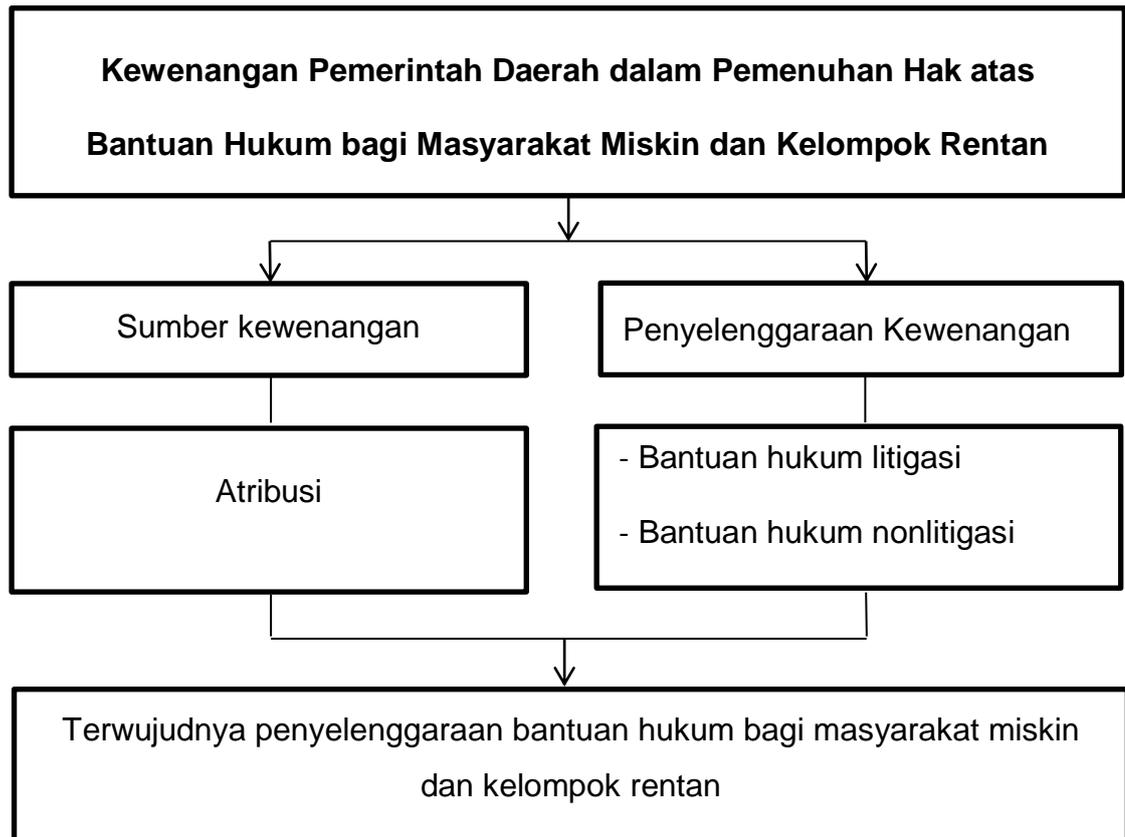
Sementara itu, dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) diatur bahwa dalam keadaan darurat yang mengancam kehidupan negara dan keberadaannya yang telah diumumkan secara resmi, Negara-negara Pihak pada Kovenan ini dapat mengambil langkah-langkah yang mengurangi kewajiban-kewajiban mereka berdasarkan Kovenan ini, sejauh yang benar-benar dibutuhkan dalam situasi tersebut, asalkan langkah termaksud tidak bertentangan dengan kewajiban-kewajiban mereka lainnya yang diatur oleh hukum internasional dan tidak mengandung diskriminasi yang semata-mata berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa atau asal-usul sosial. Namun, ketentuan pengurangan tersebut tidak berlaku pada beberapa hak seperti yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) yang meliputi hak untuk hidup, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari perbudakan, hak untuk tidak diperhamba, hak untuk tidak dipenjara semata karena ketidakmampuannya membayar prestasi kontraktual, hak bebas dari pemidanaan yang berlaku surut, hak sebagai subjek hukum, dan hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama.⁷⁰

Ketentuan terkait hak yang tidak dapat dikurangi merupakan jaminan bahwa beberapa kategori hak dasar tidak dapat diganggu gugat pemenuhan, penghormatan, dan perlindungannya oleh negara. Hak-hak

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 54.

tersebut merupakan hak dasar yang apabila dikurangi akan menghancurkan keberadaan serta martabat seseorang sebagai manusia.⁷¹

G. Kerangka Pikir



H. Definisi Konseptual

Pada penulisan penelitian ini dengan judul “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Hak atas Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan” penulis menetapkan definisi konseptual sebagai berikut.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 55.

1. Kewenangan adalah hak dan kewajiban pemerintah untuk mengatur, mengelola, serta menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.
2. Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh pemberi bantuan hukum secara cuma-cuma kepada penerima bantuan hukum.
4. Masyarakat miskin adalah golongan atau lapisan masyarakat dengan keterbatasan akses terhadap kebutuhan dasar.
5. Kelompok rentan adalah kelompok masyarakat yang berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.
6. Atribusi adalah kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
7. Penyelenggaraan kewenangan adalah pelaksanaan hak dan kewajiban pemerintah.
8. Litigasi adalah Litigasi adalah proses penanganan perkara hukum yang dilakukan melalui jalur peradilan.
9. Nonlitigasi adalah proses penanganan dan penyelesaian perkara hukum yang dilakukan di luar jalur pengadilan.