

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.

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 ditetapkan 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 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. 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 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 Kota Palu 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. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi dasar dalam pembentukan Kebijakan atau peraturan daerah. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 236 UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang menentukan:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan Daerah Membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan Bersama kepala daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan :
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantu; 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 akademik ini adalah Perda Kota. Mengenai materi muatan Perda Kota dapat berupa penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda juga dapat memeuat materi muatan loal 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 rusan 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 Kota Palu 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 bagi 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 akademik 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 didalam 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.

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 Kementerian 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.

Berdasarkan uraian di atas, maka dipandang perlu untuk segera dibentuk sebuah instrumen hukum dalam bentuk Peraturan Daerah Kota Palu untuk mengatur secara konprehensif mengenai penyelenggaraan bantuan hukum.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam pengkajian hukum terhadap penyelenggaraan bantuan hukum, meliputi:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam penyelenggaraan bantuan hukum di Kota Palu serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
2. Mengapa perlu rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan daerah dalam penyelesaian masalah tersebut.
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum.
4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah tentang 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 rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan dalam penyelenggaraan bantuan hukum serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
2. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi pemohon bantuan hukum sebagai alasan pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum.
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian / pengkajian hukum sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normative dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi atau kajian yang mendalam terhadap peraturan perundang-undangan di Tingkat daerah lain yang bisa dijadikan sebagai pembandingan untuk mendapatkan data faktor hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

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

Berdasarkan pemahaman konsep bantuan hukum sebagaimana dipaparkan diatas pemahaman bantuan hukum dalam naskah akademik ini adalah pemahaman bantuan hukum untuk masyarakat yang tidak mampu atau miskin.

2. Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan. Menurut Von Thomas Aquinas bahwa hukum alam adalah cerminan dari Undang-undang abadi (*lex naturalis*). Aliran hukum alam tidak hanya disajikan sebagai ilmu pengetahuan, tetapi juga diterima sebagai prinsip-prinsip dasar dalam Perundang-undangan. Bahwa sesungguhnya hakikat kebenaran dan keadilan merupakan suatu konsep yang mencakup banyak teori. Berbagai anggapan dan pendapat para filosof hukum bermunculan dari masa ke masa.

Menurut Fitzgerald, bahwa teori perlindungan hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi.

Menurut Satjipto Raharjo perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu di berikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.

Kemudian Setiono mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.

Menurut Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, hukum itu sendiri dapat diartikan sebagai serangkaian peraturan mengenai tingkah laku individu di dalam masyarakat, sedangkan salah satu dari tujuan hukum adalah untuk menjamin kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat. Selain itu, terdapat pula 9 (sembilan) arti hukum itu sendiri, yaitu:

- a. Ilmu pengetahuan, yakni pengetahuan yang secara sistematis atas dasar kekuatan pemikiran;
- b. Disiplin, yakni sebagai sistem ajaran tentang kenyataan atau gejala-gejala yang dihadapi;
- c. Norma, yakni pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan;
- d. Tata hukum, yakni struktur dan perangkat norma-norma yang berlaku pada suatu waktu dan tempat tertentu serta berbentuk tertulis;
- e. Petugas, yakni pribadi-pribadi yang merupakan kalangan yang berhubungan erat dengan penegakan hukum (*law enforcement officer*),
- f. Keputusan penguasa yakni hasil-hasil dari proses diskripsi;
- g. Proses pemerintahan, yakni proses hubungan timbal balik antara unsur-unsur pokok dari sistem kenegaraan.
- h. Sikap tindak yang ajeg atau perikelakuan yang teratur, yakni perikelakuan yang diulang-ulang dengan cara yang sama yang bertujuan untuk mencapai kedamaian dan jalinan nilai, yakni dari konsepsi tentang apa yang dianggap baik dan buruk.

Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi, dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Istilah perlindungan hukum adalah perlindungan yang ditujukan kepada rakyat. Rumusan ini sengaja tidak mencantumkan perlindungan “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindak pemerintah” dengan alasan:

- a. Istilah “rakyat” sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah “pemerintah”. Istilah rakyat pada hakikatnya berarti yang diperintah.
- b. Dicantumkannya “terhadap pemerintah” atau “terhadap tindak pemerintah” dapat menimbulkan kesan bahwa ada konfrontasi antara rakyat sebagai yang diperintah dengan pemerintah sebagai yang memerintah.

Perlindungan hukum bagi rakyat dititikberatkan pada 2 (dua) hal, yaitu perlindungan hukum bagi rakyat yang preventif, dan perlindungan hukum bagi rakyat yang represif. Titik berat perlindungan hukum yang preventif “*the right to be heard and access to information*” ada 2 (dua) yaitu:

- a. Individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya.
- b. Cara demikian menunjang suatu pemerintahan yang baik, dan dapat ditimbulkan suasana saling percaya antara yang memerintah dan yang diperintah.

3. 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.

- a. Sumber kewenangan ada tiga yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Penjabaran tiga kewenangan tersebut disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut :

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 Peraturan perundang-undangan baik yang diadakan oleh original legislator ataupun <i>delegate d legislator</i> .	Penyerahan wewenang pemerintahan dari suatu badan atau pejabat pemerintah kepada badan atau pejabat yang lain. Setelah wewenang diserahkan maka pemberi wewenang tidak mempunyai wewenang lagi.	Wewenang yang diperoleh melalui atribusi maupun delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan, apabila pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup melakukan sendiri. Pada mandate, Mandan atau pemberi mandate tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewengangnya apabila ia menginginkan dan member petunjuk kepada mandataris mengenai apa yang diinginkannya.

- 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 proponent utamanya August Comte (seorang matematikawan terkenal yang kemudian menjadi seorang sosiolog kenamaan). 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. 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”*. Oleh karena itu hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (Konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Kelsen menempatkan *Grundnorm* sebagai puncak dari norma-norma, yang kemudian disusul oleh norma yang lebih rendah, melalui hubungan yang bersifat superior dan inferior maka selanjutnya norma paling tinggi akan dikonkretkan dalam norma yang lebih rendah sampai kepada norma yang paling konkrit atau yang disebut proses *“konkritizierung”*.

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.

- 4. 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 tabel :

Landasan keabsahan dalam pembentukan perda	
Landasan	Uraian
Filosofi	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.
Sosiologis	Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis ini menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah, kebutuhan masyarakat dan Negara.
Yuridis	Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan di ubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat

5. Tinjauan Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat – tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai Pemerintah Daerah yang diatur dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah yang merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa Negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah.

Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 agustus 1945, merancang Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Disahkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultan dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa

kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkanlah produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah Negara atau Negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur. Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau Wali Kota, melainkan hanya sebatas membina,

mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi Gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai:

- 1) *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem Pemerintah Daerah di Indonesia harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan Negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas medebewind). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan Perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;
- 2) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan Negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah

lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Pemberian kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.

b. Kewenangan Pemerintah Daerah

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan Perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang. Substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber

wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.

Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum administrasi Negara.

Lebih lanjut F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut: “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.

Menurut Pasal 13 Ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah sebagai berikut:

- 1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
- 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaanya dalam Daerah kabupaten/kota;
- 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau

- 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Pemberian kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.

B. Kajian Terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum

Dalam setiap perumusan peraturan perundang-undangan, sebelum diformulasikan sebagai norma, maka terlebih dahulu perlu dilakukan eksplorasi terhadap asas hukum yang relevan, baik asas yang bersifat umum maupun khusus. Asas hukum tersebut juga sangat diperlukan sebagai pedoman, standar dan prinsip. Seorang ahli hukum merumuskan asas hukum sebagai: *“a standard that is to be observed...because it is a requirement of justice or fairness or some other dimension of morality”*.

Asas hukum itu kedudukannya abstrak dan bukan merupakan suatu norma hukum yang konkret, dalam artian norma hukum konkret yang telah atau pernah terjadi dalam pergaulan masyarakat. Pada asas hukum yang sifatnya abstrak, mengandung nilai atau kaidah hukum yang dapat diterapkan terhadap norma hukum konkret tertentu. Lebih lanjut, terkait dengan asas hukum, Dewa Gede Atmadja dalam Jurnalnya berjudul “Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum” mengutip pendapat dari Paul Scholten, yaitu sebagai berikut: Asas-asas hukum itu

“tendensi-tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan kita”. Dipahami asas hukum itu sebagai pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum, masing-masing dirumuskan dalam aturan Perundang-undangan dan putusan hakim, yang berkenaan dengan ketentuan dan keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya.

Eksistensi dari asas hukum itu sendiri, yakni ada pada peraturan Perundang-undangan dan putusan hakim. Adapun implementasi serta implikasi dari asas hukum itu tercermin dalam penegakan hukum itu sendiri. Oleh sebab itu, pendapat Paul Scholten di atas yang menyinggung soal paham kesusilaan, merupakan nilai yang dipegang dan terus dipertahankan oleh masyarakat.

Lebih lanjut, Sudikno Mertokusumo dikutip dari Dewa Gede Atmadja kemudian menyimpulkan terkait dengan asas hukum umum itu, yakni sebagai berikut:

bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam dan di belakang sistem hukum yang terjelma dalam peraturan Perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut. Ditegaskan lagi, bahwa asas hukum bukanlah kaedah hukum yang konkret, melainkan latar belakang peraturan yang konkret dan bersifat umum atau abstrak.

Dengan demikian, asas hukum merupakan standar yang harus diperhatikan karena merupakan persyaratan terjadinya keadilan, ketidakberpihakan dan dimensi moralitas lainnya. Di samping sebagai landasan, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan ratio legis dari peraturan hukum. Asas hukum ini tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan peraturan hukum, melainkan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya. Asas hukum berfungsi sebagai suatu sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang karena mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis. Karena asas hukum mengandung tuntutan etis, maka asas hukum merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etismasyarakatnya. Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa melalui asas hukum ini, peraturan-peraturan hukum berubah sifatnya menjadi suatu tatanan etis.

Oleh karena asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, maka kedudukan asas hukum atau prinsip hukum ini perlu menjadi bagian dari penyusunan peraturan hukum konkret.

Terkait dengan penyusunan peraturan daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum, adapun asas/prinsip yang perlu dikaji adalah asas/prinsip Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan asas/prinsip materi muatan yang ada dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Dalam bagian ini akan dibagi menjadi 2 (dua) ketentuan utama yakni asas pembentukan peraturan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Adapun penjabaran terhadap ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asas Pembentukan Peraturan

Dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. kejelasan tujuan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundangundangan harus memperhatikan muatan materi yang tepat dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
- d. dapat dilaksanakan, bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundangundangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. kejelasan rumusan, bahwa setiap peraturan perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan daerah, sistematika, pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya 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.
2. Asas materi muatan peraturan perundang-undangan
- a. pengayoman, bahwa setiap materi muatan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
 - b. kepastian hukum, bahwa asas yang dianut pada Negara Hukum ialah mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan atau peraturan tertulis termasuk dalam hal pengaturan mengenai penyelenggaraan bantuan hukum.
 - c. kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara Kesatuan Republik Indonesia.
 - d. perlindungan dan non diskriminasi, perlindungan yang dimaksud adalah bahwa negara baik pemerintah di tingkat pusat maupun tingkat daerah memiliki kewajiban kepada setiap warganya untuk dapat melindungi hak-haknya juga untuk memenuhi hak tersebut secara adil dan merata. Non Diskriminasi mengandung arti bahwa dalam hal peraturan yang berdampak secara umum tidaklah diperkenankan memihak atau berdasar atas suku, ras, agama, kondisi fisik atau latar belakang tertentu.
 - e. desentralisasi dan otonomi daerah, bahwa pembentukan dan pelaksanaan peraturan di tingkat daerah didasari oleh pembagian kewenangan dari pusat kepada daerah guna menjamin terpenuhinya penyelenggaraan bantuan hukum secara merata dan menyeluruh.
 - f. partisipatif, bahwa dalam setiap tahapan dalam penyelenggaraan bantuan hukum di Kota Palu mengakomodasi partisipasi atau peran serta masyarakat.
- 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, Elsam, kontraS, Walhi, dll.

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 membetuk dasar hukum atau Perda tentang Bantuan hukum sehingga Pemerintah Kota Palu wajib dan ada dasar untuk memberikan bantuan hukum dalam hal pembiayaan bagi masyarakat miskin yang sedang berhadapan dengan hukum.

- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru Yang akan diatur dalam rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan Daerah.

Upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat merupakan tanggung jawab pemerintah sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang pelaksanaannya menjadi tugas setiap tingkatan pemerintahan termasuk Pemerintah Daerah.

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.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pada bagian ini akan dibahas beberapa peraturan perundangan yang sangat terkait langsung dengan upaya pelaksanaan bantuan hukum di Kota Palu. Evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait diuraikan sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) ditegaskan bahwa tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk memajukan Kesejahteraan Umum dan perlindungan terhadap segenap Bangsa Indonesia diperlukan usaha-usaha yang dapat mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan bagi rakyat Indonesia termasuk di dalamnya pemberian bantuan hukum.

Hak untuk hidup dan kesempatan untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya merupakan amanat Pasal 28A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: setiap orang berhak hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Terkait dengan hak hidup, setiap orang juga memiliki hak untuk memperoleh pengakuan, penjaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta persamaan dihadapan hukum yang tersurat di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, merupakan landasan konstitusional pembentukan peraturan daerah. Artinya bahwa hak untuk menetapkan Peraturan Daerah merupakan hak yang diberikan langsung oleh konstitusi sehingga pemerintahan daerah memiliki kekuasaan penuh dalam menyusun dan menetapkan jenis peraturan dimaksud, sesuai dengan tujuan sebagaimana ditetapkan oleh konstitusi. Terminologi “pemerintahan daerah” yang digunakan untuk menunjuk subjek hukum yang diberikan hak menetapkan peraturan dalam ketentuan tersebut menegaskan bahwa setiap unsur penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu bersinergi dalam rangka menyediakan dasar hukum bagi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Sehingga

dapat disimpulkan bahwa tidak ada pembentukan peraturan daerah yang hanya merupakan hasil pekerjaan salah satu unsur saja, melainkan harus kedua-duanya. Selanjutnya perlu dicermati juga terkait dengan tujuan atau batasan manfaat penetapan peraturan daerah yang ditekankan dalam ketentuan tersebut yaitu “untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”. Dengan adanya batasan tersebut maka perlu dipastikan apakah substansi yang nantinya diatur dalam Peraturan Daerah merupakan salah satu aspek otonomi daerah dan tugas pembantuan atau tidak. Karena di luar lingkup tersebut hak pemerintahan daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah tentu tidak dapat digunakan. Adapun untuk memastikan suatu bidang urusan yang akan diatur dalam Peraturan Daerah merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dapat dicermati dari ketentuan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah.

2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu secara administrasi menandai lahirnya Kota Palu sebagai suatu daerah yang mandiri memiliki pemerintahan daerah, masyarakat, kekayaan daerah serta turut disertai hak dan kewajiban sendiri. Sebagai suatu daerah, adapun salah satu tanggung jawab yang dimiliki pemerintahan daerah yakni memastikan bahwa masyarakatnya hidup sejahtera, terpenuhi kebutuhan dasarnya dan dapat berkontribusi untuk pembangunan di daerah. Lebih konkret lagi, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Daerah mencakup urusan wajib dan urusan pilihan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan tersebut, jelas bahwa penanggulangan masalah Pemberian bantuan hukum yang hendak dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan tanggung jawab yang diamanatkan dalam Undang-undang ini.

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang ini merupakan ketentuan yang bersifat umum dan instrumen hukum nasional yang menjamin penghormatan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan bagi setiap warga negara. Hak asasi manusia sebagai hak-hak dasar yang secara kodrati telah melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, wajib dilindungi, dihormati, ditegakkan dan dipenuhi oleh negara, khususnya pemerintah maupun penyelenggara lainnya. Menyadari kedudukan sebagai warga

negara yang mempunyai kesamaan hak dan kesempatan dengan warga negara lainnya, maka pemberian bantuan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat organik, komprehensif, operasional, dan efektif, sudah merupakan tuntutan kebutuhan setiap orang yang tidak dapat lagi ditawar.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 mengatur bahwa setiap Warga Negara Indonesia termasuk masyarakat miskin berhak mendapatkan kehidupan yang layak serta sesuai dengan hak-hak dasar yang harus diperoleh sebagai manusia yang bermartabat.

4. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

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.

5. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir 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.

6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan 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.

7. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan. Penataan dan perbaikan dalam undang-undang ini selain merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, juga sebagai penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal yang perlu disempurnakan antara lain:

- a. menambahkan metode omnibus;
- b. memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan
- c. memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*);
- d. membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
- e. mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- f. mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
- g. mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicantumkan sejak tahap perencanaan dalam dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya, metode omnibus digunakan dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2023 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Undang-undang yang mengatur aspek formal dari setiap jenis Peraturan Perundang-undangan. Sehingga baik tidaknya suatu Peraturan Daerah secara formal, tergantung pada apakah ketentuan dalam Undang-undang ini diikuti atau tidak.

8. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, merupakan dasar penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Pengertian otonomi daerah disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 bahwa “Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Berdasarkan pengertian tersebut, pada prinsipnya hal utama yang menjadi penekanan sebagai objek dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah urusan pemerintahan. Dalam Pasal 1 angka 5 Urusan Pemerintahan didefinisikan sebagai kekuasaan pemerintahan yang

menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian Negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Lebih lanjut terkait dengan urusan pemerintahan diatur dalam Pasal 9 bahwa:

Pasal 9

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa bagian yang menjadi kewenangan daerah terletak pada urusan pemerintahan konkuren. Sehingga urusan pemerintahan konkuren menjadi suatu hal yang penting untuk dikaji dalam penyusunan peraturan daerah. Adapun pengaturan mengenai urusan pemerintahan konkuren diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 bahwa:

Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang Sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;

- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. Sosial.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
- a. Tenaga kerja;
 - b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. Pangan;
 - d. Pertanahan;
 - e. Lingkungan hidup;
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. Perhubungan;
 - j. Komunikasi dan informatika;
 - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. Penanaman modal;
 - m. Kepemudaan dan olah raga;
 - n. Statistik;
 - o. Persandian;
 - p. Kebudayaan;
 - q. Perpustakaan; dan
 - r. Kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan;
 - b. Pariwisata;
 - c. Pertanian;
 - d. Kehutanan;
 - e. Energi dan sumber daya mineral;
 - f. Perdagangan;
 - g. Perindustrian; dan
 - h. Transmigrasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa urusan di bidang sosial yang salah satu sub urusannya yaitu terkait dengan perlindungan dan jaminan sosial merupakan lingkup dari Urusan Pemerintahan konkuren yaitu untuk bidang sosial merupakan urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar.

9. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum menyebutkan bahwa “Bantuan Hukum diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum kepada Penerima Bantuan Hukum”.

Ketentuan Pasal 19 menyebutkan bahwa:

- (1) Daerah dapat mengalokasikan Anggaran Penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam APBD.
- (2) Daerah melaporkan penyelenggaraan Bantuan Hukum yang sumber pendanaannya berasal dari APBD kepada Menteri dan Menteri Dalam Negeri.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalokasian Anggaran Penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.

Pasal 20 merumuskan ketentuan bahwa:

- (1) Pemberian Bantuan Hukum perPerkara atau perkegiatan hanya dapat dibiayai dari APBN atau APBD.
- (2) Pendanaan pemberian Bantuan Hukum per Perkara atau per kegiatan dari hibah atau bantuan lain yang tidak mengikat dapat diberikan bersamaan dengan sumber dana dari APBN atau APBD.
- (3) Tata cara penganggaran dan pelaksanaan Anggaran Penyelenggaraan Bantuan Hukum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. 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 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

Ketentuan Pasal 2 menyebutkan bahwa:

- (1) Pemberian Bantuan Hukum harus memenuhi standar Bantuan Hukum.
- (2) Standar Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan untuk penanganan:
 - a. Bantuan Hukum secara litigasi; dan
 - b. Bantuan Hukum secara nonlitigasi.

Ketentuan Pasal 3 menyebutkan bahwa “Standar Bantuan Hukum secara litigasi dilaksanakan dalam penanganan perkara:

- a. pidana;
- b. perdata; dan
- c. tata usaha negara”.

11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Dalam Peraturan Menteri ini diatur mengenai tata cara dan bentuk produk hukum daerah. Salah satu jenis produk hukum daerah yang diatur dalam Peraturan Menteri ini yaitu Peraturan Daerah. Dalam Pasal 4 diatur berkaitan dengan materi muatan apa saja yang dapat diatur dalam peraturan daerah bahwa:

Pasal 4

- (1) Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a terdiri atas:
 - a. Perda provinsi; dan
 - b. Perda kabupaten/kota.
- (2) Perda memuat materi muatan:
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
 - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- (4) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Perda kabupaten/kota.
- (5) Perda provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. Kewenangan provinsi;
 - b. Kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
 - c. Kewenangan yang penggunaanya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi;
 - d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan/atau
 - e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
- (6) Perda kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b memuat materi muatan untuk mengatur:
 - a. Kewenangan kabupaten/kota;
 - b. Kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;

- c. Kewenangan yang penggunaanya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. Kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. Kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Jika dihubungkan dengan ketentuan tersebut, dimana Peraturan Daerah yang mengatur mengenai bantuan hukum yang hendak disusun merupakan bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah. Adapun untuk pengaturannya dalam Peraturan Daerah, harus disesuaikan dengan ketentuan pada ayat (6) tersebut.

Secara khusus berkaitan dengan tahapan pembentukan Peraturan Daerah, dalam Peraturan Menteri ini diatur mulai dari perencanaan yaitu dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 18, dimana inti dari perencanaan yaitu dilakukan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah. Kemudian dilanjutkan dengan tahapan penyusunan dalam Pasal 20 sampai dengan Pasal 41. Terkait dengan tahapan penyusunan, adapun yang menjadi substansi pengaturan terkait dengan tahapan penyusunan pada intinya yaitu diawali dengan penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Kemudian dilanjutkan dengan penyusunan rancangan peraturan daerah yang dibedakan antara yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan DPRD. Dimana untuk yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, penyusunan dilaksanakan oleh tim penyusun yang terdiri atas:

- a. Kepala daerah;
- b. Sekretaris daerah;
- c. Perangkat daerah pemrakarsa;
- d. Perangkat daerah yang membidangi hukum;
- e. Perangkat daerah terkait; dan
- f. Perancang peraturan perundang-undangan.

Sedangkan untuk yang dilaksanakan oleh DPRD, rancangannya dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda berdasarkan Propemperda.

Selanjutnya diatur berkaitan dengan adanya pembinaan terhadap rancangan Peraturan Daerah bahwa untuk Peraturan Daerah kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur melalui mekanisme fasilitasi dan juga evaluasi. Setelah tahapan pembinaan, sebagai bagian akhir dari pembentukan peraturan daerah, diatur mengenai penetapan, pengundangan dan autentifikasi.

12. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 4 Tahun 2021 tentang Standar Layanan Bantuan Hukum

Pada dasarnya, Permenkumham Nomor 4 Tahun 2021 ini merupakan pendelegasian penyusunan Standar Layanan Bantuan Hukum kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional. Secara umum, Permenkumham Nomor 4 Tahun 2021 memuat hubungan kerja antara Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku penyelenggara Bantuan Hukum, pemberi bantuan hukum dan penerima bantuan hukum. Permenkumham Nomor 4 Tahun 2021 ini merupakan acuan dalam penyusunan Standar Layanan Bantuan Hukum di Daerah.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Sesuai dengan ketentuan angka 4 huruf A Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan "Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan 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." Rumusan tersebut sama dengan angka 4 huruf A Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Secara filosofis, ada 3 (tiga) tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi, tujuan kesejahteraan dan tujuan peningkatan kualitas pelayanan publik. Tujuan demokrasi akan memposisikan pemerintahan daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau civil society. Tujuan kesejahteraan mengisyaratkan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis. Sedangkan tujuan peningkatan pelayanan publik di daerah, dengan penyelenggaraan otonomi daerah harus mampu meningkatkan peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik di daerah.

Sehubungan dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum, harus berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, yakni:

- a. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab;

- c. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kesatuan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
- d. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat, sebagaimana terdapat di dalam Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; dan
- e. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima dasar filosofis tersebut harus tersurat maupun tersirat dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum, bahkan alasan atau latar belakang terbentuknya Rancangan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum ini bersumber dari kelima nilai filosofis tersebut.

Pemahaman di atas merupakan implementasi dari Negara hukum kesejahteraan, yang oleh beberapa sarjana sering disebut dengan berbagai macam istilah misalnya Negara hukum modern, Negara hukum materiil, Negara kesejahteraan. Dan tugas yang terpenting dari suatu Negara yang menganut hukum kesejahteraan mencakup dimensi yang luas yakni mengutamakan kepentingan seluruh warga Negaranya, sudah sewajarnya bila dalam melaksanakan tugasnya tidak jarang bahkan pada umumnya pemerintah atau Negara turut campur secara aktif dalam berbagai aspek kehidupan warga Negaranya, hal ini sejalan dengan pendapat Sudargo Gautama.

Bantuan hukum bagi masyarakat miskin merupakan perlindungan atas hak konstitusional warga negara, sehingga pemerintah daerah bertanggung jawab dalam rangka pemenuhan hak konstitusional tersebut melalui pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin di Kota Palu atas permasalahan hukum yang dihadapi.

Sebagai perwujudan dari Negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), maka Pemerintah Daerah Kota Palu sebagai bagian dari Negara Indonesia dalam membentuk Rancangan Peraturan Daerah, dimana Penyelenggaraan Bantuan Hukum merupakan alat untuk mengisi kekosongan hukum yang selama ini tidak ada aturan tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum. Dengan memperhatikan hal-hal filosofis diatas maka pembentukan peraturan daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Kota Palu menjadi hal yang penting untuk dilakukan karena telah sesuai dengan arah dan cita-cita Negara.

B. Landasan Sosiologis

Menurut angka 4 huruf B Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan, "Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara." Rumusan tersebut sama dengan angka 4 huruf B Lampiran II Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Konsideran menimbang huruf b UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan "Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan daerah dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan perlindungan terhadap masyarakat. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat. Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial ekonomi politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya peraturan daerah. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai. Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam Peraturan Daerah harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Karena itu harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam peraturan daerah benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam peraturan daerah kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Demikian halnya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum. Dimana pada Tahun 2012 Pemerintah Daerah Kota Palu telah menunjukan kepeduliannya melalui penganggaran bantuan hukum bagi masyarakat

miskin di Kota Palu. Untuk itu dengan adanya penganggaran tersebut Pemerintah Daerah Kota Palu sudah menunjukkan keseriusan dalam upaya untuk memastikan bahwa setiap masyarakat miskin yang merupakan masyarakat Kota Palu dapat menikmati bantuan hukum secara Cuma-cuma yang dengan demikian nantinya bermuara pada upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Namun jika mencermati kegiatan yang sudah dilakukan tersebut, tentunya masih sebatas kebijakan. Dalam arti sangat bergantung pada niat baik dari pemerintahan saat ini. Dengan kata lain bahwa tidak ada jaminan bahwa di tahun-tahun mendatang kebijakan yang sama akan terus dilaksanakan. Sedangkan di sisi lain hal tersebut menjadi kebutuhan masyarakat secara terus menerus. Sehingga untuk melaksanakan hal tersebut secara berkesinambungan, penyelenggara pemerintahan daerah membutuhkan dasar hukum yang merupakan wujud komitmen bersama antar setiap unsur penyelenggara pemerintahan daerah bahwa bantuan hukum sebagaimana dimaksud akan dilaksanakan secara berkesinambungan dengan tujuan yang jelas.

Oleh karena itu, pada saat Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum ditetapkan, tidak akan menimbulkan permasalahan di masyarakat, akan tetapi sebaliknya akan meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan bagi masyarakat Kota Palu.

C. Landasan Yuridis

Pembentukan peraturan Perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan Perundang-undangan atau ilmu Perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang diantaranya landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan khususnya peraturan daerah. Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang penyelenggaraan bantuan hukum yang nantinya akan ditetapkan merupakan salah satu unsur produk hukum daerah, maka prinsip pembentukan, pemberlakuan dan penegakannya harus mengandung nilai-nilai hukum pada umumnya. Berbeda dengan nilai sosial lainnya, sifat kodratnya dari nilai hukum adalah mengikat secara umum dan ada pertanggungjawaban konkrit yang berupa sanksi duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Oleh karena itu peraturan daerah merupakan salah satu produk hukum, maka agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi maka dapat disesuaikan dengan pendapat Lawrence M. Friedman, mengatakan bahwa sanksi adalah cara-cara menerapkan suatu norma atau peraturan. Sanksi hukum adalah sanksi-sanksi yang digariskan atau di otorisasi oleh hukum.

Setiap peraturan hukum mengandung atau mengisaratkan sebuah *statemen* mengenai konsekuensi-konsekuensi hukum, konsekuensi ini adalah sanksi-sanksi, atau ancaman duniawi ketika nilai hukum tersebut dilanggar.

Indonesia merupakan negara yang dalam konstitusi dasarnya didirikan dan dinyatakan berdasarkan kehendak bebas untuk menjadi negara yang berdiri di atas kaki sendiri dengan cita-cita salah satunya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Pernyataan tersebut tergambar jelas dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945). Landasan idiil bangsa Indonesia yaitu Pancasila dalam butir sila kelima diatur bahwa bangsa Indonesia selayaknya dapat mengembangkan perbuatan-perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong royong dan tidak melakukan perbuatan yang dapat merugikan kepentingan umum.

Landasan hukum, falsafah dan landasan idil bangsa Indonesia secara komperhensif menginginkan agar dalam segala aspek kehidupan bangsa Indonesia dapat setara dan sejajar dengan bangsa lain yang beradab. Untuk itu, bangsa Indonesia dituntut untuk dapat menyelenggarakan kehidupan dan penghidupan bernegara dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan aspek ekonomi, hukum serta dinamika sosial di masyarakat. Salah satu dari upaya tersebut adalah bahwa melalui Pasal 18 ayat (6) UUD RI Tahun 1945, setiap daerah melalui pemerintahan daerah yang berwenang berdasarkan prinsip otonomi daerah dapat membentuk peraturan daerah yang berfungsi sebagai pemenuhan kebutuhan dan aspirasi daerah.

Dengan kewenangan daerah tersebut, maka masalah-masalah klasik dan sektoral yang selama ini sulit dijangkau pemerintah pusat dapat diselesaikan langsung oleh masing-masing pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD RI Tahun 1945 diketahui bahwa pemerintah daerah berwenang untuk membentuk peraturan daerah. Mengatur penyelenggaraan bantuan hukum di Kota Palu dalam suatu peraturan daerah adalah salah satu wujud nyata dari Pemerintahan Kota Palu untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia pada umumnya, masyarakat Kota Palu pada khususnya. Kewenangan Pemerintahan Daerah untuk menyusun peraturan daerah merupakan suatu upaya untuk memenuhi kebutuhan daerah dan aspirasi daerah. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

Landasan yuridis menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dimaknai sebagai suatu pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk ditujukan untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut konstitusi mengatakan dalam Pasal 28H ayat (1) bahwa *“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”*. Pasal 28I ayat (4) dikatakan *“perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”*.

Konstruksi pasal-pasal tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, hak atas rasa aman, perlindungan dari ancaman ketakutan, hak atas hidup sejahtera, bertempat tinggal, memperoleh lingkungan hidup yang baik dan pelayanan kesehatan merupakan hak konstitusional warga negara yang wajib dilindungi dan dipenuhi oleh negara. Secara limitatif perlindungan dan pemenuhan tersebut sesungguhnya dapat dilakukan melalui penyelenggaraan bantuan hukum.

Landasan yuridis adalah landasan yang menjadi dasar kewenangan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang penyelenggaraan bantuan hukum. Sehingga beberapa ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kota Palu tentang penyelenggaraan bantuan hukum yang perlu diperhatikan, antara lain:

1. Pasal 18 ayat (6) Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (4) dan ayat (5), dan Pasal 34 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Palu.
4. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

5. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
6. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang
8. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum
9. 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
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah
11. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 4 Tahun 2021 tentang Standar Layanan Bantuan Hukum

Namun, meskipun cukup banyak regulasi yang mengatur ketersinggungan penyelenggaraan bantuan hukum, belum terdapat satu regulasi di Kota Palu yang secara khusus dan komprehensif mengatur soal penyelenggaraan bantuan hukum. Hal ini tentu berpotensi menjadi satu persoalan nyata bagi pemda Kota Palu untuk memenuhi hak-hak rakyat sebagaimana dijelaskan diatas dan menjadi persoalan nyata pula bagi Pemda Kota Palu. Oleh karna itu, secara yuridis sesungguhnya hadirnya Perda Kota Palu tentang bantuan hukum menjadi penting dalam upaya untuk mengisi kekosongan hukum tersebut.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM

A. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Istilah “materi muatan” pertama digunakan oleh A.Hamid S.Attamimi sebagai terjemahan atau padanan dari “*het onderwerp*”. 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 Thorbecke *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”.

Dalam konteks pengertian (*begripen*) tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang hendak dibentuk, semestinya harus diperhatikan apa sesungguhnya yang menjadi materi muatan yang akan dibentuk. Karena masing-masing tingkatan (jenjang) peraturan perundang-undangan mempunyai materi muatan tersendiri secara berjenjang dan berbeda-beda.

Sri Sumantari juga berpendapat yang sama bahwa masing-masing peraturan perundang-undangan mengatur materi muatan yang sama, apa yang diatur oleh undang-undang jelas akan berbeda dengan apa yang diatur oleh Peraturan Daerah. Demikian pula yang diatur dalam UUD 1945 juga berbeda dengan yang diatur dalam Peraturan Presiden.

Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan yang dimaksud dengan isi kandungan atau substansi yang dimuat dalam undang-undang khususnya dan peraturan perundang-undangan pada umumnya Dengan demikian istilah materi muatan tidak hanya digunakan dalam membicarakan undang-undang melainkan semua peraturan perundang-undangan. Pedoman 98 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Pedoman 109 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 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 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 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.

Pada dasarnya Raperda ini dibentuk guna menjamin setiap masyarakat miskin terhadap pemberian bantuan hukum secara Cuma-cuma demi terwujudnya kesamaan hak dan kesempatan dalam kehidupan yang sejahtera, mandiri, dan tanpa diskriminasi di Kota Palu. Pembentukan Raperda ini merupakan bentuk afirmasi terhadap tekad Pemerintah Kota Palu untuk menjadikan Kota Palu sebagai Kota yang peduli atas persoalan hukum bagi masyarakat miskin di Kota Palu.

Jangkauan materi dalam Peraturan Daerah ini adalah keseluruhan pengaturan mengenai penyelenggaraan bantuan hukum untuk mengatur mengenai jenis bantuan hukum dan persyaratan pemberian bantuan hukum yang ditaati oleh pemohon penerima bantuan, yang didalamnya juga mengatur posisi dan peran Pemerintah Daerah, manfaat yang diperoleh, pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Daerah, serta pendanaan atas kewajiban yang muncul untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya untuk arah pengaturan yang dituju dalam Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk ini adalah untuk mewujudkan perlindungan bagi masyarakat miskin, yang dapat muncul ketika terjadi keadaan yang mengakibatkan masyarakat miskin menjadi korban. Sedangkan yang menjadi Sasaran yang hendak dicapai dalam

Rancangan Peraturan Daerah ini tentang penyelenggaraan bantuan hukum yaitu untuk menyediakan dasar acuan dan kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kebijakan di Daerah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi seluruh masyarakat miskin secara Cuma-Cuma.

Pengaturan terhadap penyelenggaraan bantuan hukum tersebut menegaskan arah pengaturan yang dituju adalah untuk menjamin masyarakat miskin di Kota Palu untuk mendapatkan hak-haknya dalam rangka perlindungan hukum, dan meneguhkan peran Pemda Kota Palu dan instansi terkait lainnya sebagai *leading* sektordalam menjamin hak-hak tersebut.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan bantuan hukum

1. Ketentuan Umum

Menurut UU No. 12 Tahun 2011, Ketentuan Umum berisi batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi dan/atau hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku. Kata atau istilah yang dimuat dalam Ketentuan Umum hanya kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya. Apabila rumusan definisi dari peraturan perundang-undangan dirumuskan kembali dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam peraturan perundang-undangan yang telah berlaku tersebut. Adapun kata/istilah yang termuat dalam ketentuan umum antara lain sebagai berikut:

4. Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu adalah tata cara mengusahakan Bantuan Hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan bekerja sama dengan organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum.
5. Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberi oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum.
6. Penerima Bantuan Hukum adalah setiap orang atau Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara mandiri.
7. Masyarakat adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang berdomisili atau memiliki identitas kependudukan yang sah di Kota Palu.

8. Masyarakat Miskin adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang kondisi sosial ekonominya dikategorikan miskin yang dibuktikan dengan surat keterangan miskin.
9. Kelompok Rentan adalah setiap orang atau kelompok Masyarakat yang berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.
10. Pemberi Bantuan Hukum adalah organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum yang memberi layanan Bantuan Hukum yang telah memenuhi syarat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
11. Perkara adalah permasalahan hukum yang perlu diselesaikan.
12. Pemohon adalah orang miskin atau Kelompok Rentan yang membutuhkan layanan Bantuan Hukum.
13. Litigasi adalah proses penanganan Perkara hukum yang dilakukan melalui jalur peradilan.
14. Nonlitigasi adalah proses penanganan dan penyelesaian Perkara hukum yang dilakukan di luar jalur pengadilan.
15. Dana Bantuan Hukum adalah biaya yang disediakan tiap tahun oleh Pemerintah Daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah untuk membiayai pelaksanaan Bantuan Hukum kepada Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan.
16. Verifikasi adalah proses seleksi organisasi Bantuan Hukum dan lembaga Bantuan Hukum yang dilakukan oleh panitia Verifikasi berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku.
17. 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.
18. Daerah adalah Daerah Kota Palu.
19. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota Palu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
20. Wali Kota adalah Wali Kota Palu.
21. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
22. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Wali Kota Palu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

2. Ruang Lingkup

Bantuan Hukum dilaksanakan berdasarkan asas:

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

Prinsip Penyelenggaraan Bantuan Hukum Penyelenggaraan Bantuan Hukum bertujuan untuk:

- a. menjamin pemenuhan hak Penerima Bantuan Hukum untuk mendapatkan akses keadilan;
- b. mewujudkan hak konstitusional warga Daerah sesuai dengan asas persamaan kedudukan dalam hukum;
- c. menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan hukum dapat dimanfaatkan oleh Orang Miskin di Daerah;
- d. mewujudkan pemenuhan atas perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- e. mewujudkan peradilan yang efektif, efisien dan akuntabel.

Pembentukan Peraturan Daerah ini bertujuan untuk:

- a. memberikan alokasi anggaran Bantuan Hukum kepada organisasi Bantuan Hukum dan lembaga Bantuan Hukum yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah;
- b. mewujudkan hak konstitusional warga negara sesuai prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum;
- c. terpenuhinya perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- d. menjamin pemenuhan hak Penerima Bantuan Hukum untuk memperoleh akses keadilan; dan

- e. menjamin bahwa Bantuan Hukum dapat dimanfaatkan secara merata oleh seluruh Masyarakat.

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah ini meliputi :

- a. Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum yang menghadapi permasalahan hukum;
 - b. Bantuan Hukum meliputi Perkara perdata, pidana, dan tata usaha negara baik Litigasi maupun Nonlitigasi; dan
 - c. Bantuan Hukum meliputi menerima dan menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum.
3. Penyelenggaraan Bantuan Hukum
Penyelenggaraan Bantuan Hukum mengatur tentang penanggungjawab penyelenggaraan Bantuan Hukum beserta tugas dan kewenangannya.
 4. Hak dan Kewajiban
Hak dan Kewajiban mengatur tentang hak dan kewajiban Pemberi Bantuan Hukum, Penerima Bantuan Hukum dan Penyelenggara Bantuan Hukum.
 5. Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum
Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum mengatur tentang persyaratan dan mekanisme penyelenggaraan Bantuan Hukum.
 6. Pendanaan
Pendanaan mengatur tentang sumber pembiayaan penyelenggaraan Bantuan Hukum.
 7. Larangan
Larangan mengatur tentang hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh Pemberi Bantuan Hukum.
 8. Ketentuan Pidana
Ketentuan Pidana mengatur tentang pidana yang dapat dijatuhkan kepada Pemberi Bantuan Hukum yang melanggar larangan.

BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Pada dasarnya Raperda ini dibentuk guna menjamin setiap masyarakat miskin di Kota Palu untuk mendapatkan jaminan perlindungan dan pemberian bantuan hukum secara Cuma-Cuma demi terwujudnya kesamaan hak dan kesempatan dalam kehidupan yang sejahtera, mandiri, dan tanpa diskriminasi di Kota Palu. Pembentukan Raperda ini merupakan bentuk afirmasi terhadap tekad Pemerintah Kota Palu untuk menjadikan Kota Palu yang peduli atas masyarakat miskin tanpa dibeda-bedakan.

Bantuan hukum sendiri merupakan pelayanan hukum (legal service) yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum dan pembelaan terhadap 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 (Kuffal, 2004).

Bantuan hukum menjadi 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 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.

Dasar kewenangan pembentukan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum didasarkan pada Pasal 12 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya. 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. Selain itu, ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum menyebutkan “(1) Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.” untuk mempertegas peran dan tanggung jawab Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan bantuan hukum dalam wilayah administrasinya.

B. Saran

Berdasarkan simpulan diatas, adapun saran yang disampaikan sebagai berikut:

1. Mengingat pentingnya rancangan peraturan daerah ini untuk segera ditetapkan agar Dewan Perwakilan Rakyat Kota Palu dan Pemerintah Kota Palu dapat bekerja sama, memprioritaskan dan mengupayakan agar tahapan pembahasan raperda sebelum ditetapkan dapat berjalan dengan efisien, cepat dan tepat.
2. Untuk menyempurnakan Raperda tentang penyelenggaraan bantuan hukum, perlu dilakukan konsultasi, harmonisasi, fasilitasi dan sosialisasi agar raperda yang disusun sesuai dengan mekanisme penyusunan peraturan perundang-undangan.

Lampiran Naskah Akademik

RANCANGAN PERATURAN DAERAH KOTA PALU
NOMOR ... TAHUN...

TENTANG
PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALI KOTA PALU,

- Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum *juncto* Pasal 19 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum;
- Mengingat : 1. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1994 tentang Pembentukan Kotamadya Daerah tingkat II Palu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3555);
3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5248);
4. 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 terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856);
5. 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);

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA PALU
dan
WALI KOTA PALU

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG PENYELENGGARAAN
BANTUAN HUKUM.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

1. Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu adalah tata cara mengusahakan Bantuan Hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan bekerja sama dengan organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum.
2. Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberi oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum.
3. Penerima Bantuan Hukum adalah setiap orang atau Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara mandiri.
4. Masyarakat adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang berdomisili atau memiliki identitas kependudukan yang sah di Kota Palu.
5. Masyarakat Miskin adalah orang perseorangan atau sekelompok orang yang kondisi sosial ekonominya dikategorikan miskin yang dibuktikan dengan surat keterangan miskin.
6. Kelompok Rentan adalah setiap orang atau kelompok Masyarakat yang berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.
7. Pemberi Bantuan Hukum adalah organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum yang memberi layanan Bantuan Hukum yang telah memenuhi syarat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Perkara adalah permasalahan hukum yang perlu diselesaikan.
9. Pemohon adalah orang miskin atau Kelompok Rentan yang membutuhkan layanan Bantuan Hukum.
10. Litigasi adalah proses penanganan Perkara hukum yang dilakukan melalui jalur peradilan.
11. Nonlitigasi adalah proses penanganan dan penyelesaian Perkara hukum yang dilakukan di luar jalur pengadilan.

12. Dana Bantuan Hukum adalah biaya yang disediakan tiap tahun oleh Pemerintah Daerah dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah untuk membiayai pelaksanaan Bantuan Hukum kepada Masyarakat Miskin dan Kelompok Rentan.
13. Verifikasi adalah proses seleksi organisasi Bantuan Hukum dan lembaga Bantuan Hukum yang dilakukan oleh panitia Verifikasi berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku.
14. 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.
15. Daerah adalah Daerah Kota Palu.
16. Pemerintah Daerah adalah Wali Kota Palu sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom.
17. Wali Kota adalah Wali Kota Palu.
18. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
19. Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Wali Kota Palu dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palu dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 2

Bantuan Hukum dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. Keadilan;
- b. Persamaan kedudukan di dalam hukum;
- c. Keterbukaan;
- d. Efisiensi;
- e. Efektivitas; dan
- f. Akuntabilitas.

Pasal 3

Pembentukan Peraturan Daerah ini bertujuan untuk:

- a. memberikan alokasi anggaran Bantuan Hukum kepada organisasi Bantuan Hukum dan lembaga Bantuan Hukum yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah;
- b. mewujudkan hak konstitusional warga negara sesuai prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum;
- c. terpenuhinya perlindungan terhadap hak asasi manusia;

- d. menjamin pemenuhan hak Penerima Bantuan Hukum untuk memperoleh akses keadilan; dan
- e. menjamin bahwa Bantuan Hukum dapat dimanfaatkan secara merata oleh seluruh Masyarakat.

Pasal 4

Ruang lingkup pengaturan dalam Peraturan Daerah ini meliputi :

- a. Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum yang menghadapi permasalahan hukum;
- b. Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada huruf a meliputi Perkara perdata, pidana, dan tata usaha negara baik Litigasi maupun Nonlitigasi; dan
- c. Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada huruf a meliputi menerima dan menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum.

Pasal 5

- (1) Penerima Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a adalah Masyarakat Miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri dan Kelompok Rentan yang telah diatur dalam peraturan perundang- undangan terkait.
- (2) Hak dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi hak atas pangan, sandang, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, dan/atau perumahan.
- (3) Kelompok Rentan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. Perempuan;
 - b. Anak yang berhadapan dengan hukum;
 - c. Penyandang disabilitas;
 - d. Pekerja migran Indonesia; dan
 - e. Lanjut usia.

BAB II

TUGAS DAN WEWENANG PEMERINTAH DAERAH

Pasal 6

- (1) Dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum, Pemerintah Daerah bertugas :
 - a. menyusun dan menetapkan kebijakan Daerah Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah;
 - b. menyusun rencana anggaran Bantuan Hukum;
 - c. mengelola anggaran Bantuan Hukum di Daerah secara efektif, efisien, transparan, bertanggung jawab, dan akuntabel; dan

- d. menyusun laporan dan melakukan evaluasi Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah pada akhir tahun anggaran.
- (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah berwenang :
 - a. mengawasi dan memastikan Penyelenggaraan Bantuan Hukum dan pemberian Bantuan Hukum dilaksanakan sesuai dengan asas dan tujuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini; dan
 - b. melakukan identifikasi dan klarifikasi Perkara yang diajukan oleh Pemberi Bantuan Hukum ke badan peradilan setempat.
- (3) Tugas dan wewenang Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum.

Pasal 7

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Pemerintah Daerah melakukan koordinasi dengan instansi vertikal di Daerah yang membidangi urusan pemerintahan di bidang hukum dan instansi terkait lainnya.

BAB III PENYELENGGARAAN BANTUAN

Pasal 8

- (1) Bantuan Hukum diselenggarakan untuk membantu penyelesaian permasalahan hukum yang dihadapi Penerima Bantuan Hukum.
- (2) Penyelenggaraan Bantuan Hukum oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk pengalokasian Anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah yang diberikan kepada organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum sebagai Pemberi Bantuan Hukum yang telah memenuhi syarat.
- (3) Organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum sebagai Pemberi Bantuan Hukum kepada Penerima Bantuan Hukum harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :
 - a. Berbadan hukum;
 - b. Terakreditasi;
 - c. Memiliki kantor atau sekretariat yang jelas;
 - d. Memiliki pengurus;
 - e. Memiliki program Bantuan Hukum; dan
 - f. Telah melaksanakan Program Bantuan Hukum minimal 1 (satu) tahun.

Pasal 9

Pemberi Bantuan Hukum tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana dalam menjalankan tugasnya memberikan Bantuan Hukum kepada Penerima Bantuan Hukum yang menjadi tanggung jawabnya baik di dalam maupun di luar sidang pengadilan, yang dilaksanakan dengan iktikad baik dan sesuai Standar Bantuan Hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan serta hierarkinya dan/atau tidak melanggar kode etik advokat.

Pasal 10

- (1) Dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum, Pemerintah Daerah menjalin kerja sama dengan organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum yang memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Wali Kota.

BAB IV

HAK DAN KEWAJIBAN

Pasal 11

Penerima Bantuan Hukum berhak :

- a. mendapatkan Bantuan Hukum secara cuma-cuma hingga Perkaranya telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau 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 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 12

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.

Pasal 13

Pemberi Bantuan Hukum berhak :

- 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 berdasarkan Peraturan Daerah ini;
- e. mengeluarkan pendapat atau pernyataan dalam membela perkara yang menjadi tanggung jawabnya di dalam sidang pengadilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. mendapatkan informasi dan data lain dari Pemerintah Daerah ataupun instansi lain untuk kepentingan pembelaan Perkara; dan
- g. mendapatkan jaminan perlindungan hukum, keamanan, dan keselamatan selama menjalankan pemberian Bantuan Hukum.

Pasal 14

Pemberi Bantuan Hukum berkewajiban :

- a. melaporkan kepada Wali Kota tentang program Bantuan Hukum;
- b. melaporkan setiap penggunaan anggaran pendapatan dan belanja Daerah yang digunakan untuk pemberian Bantuan Hukum berdasarkan Peraturan Daerah ini;
- c. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan Bantuan Hukum bagi advokat, paralegal, dosen, mahasiswa fakultas hukum yang direkrut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a;
- d. menjaga kerahasiaan data, informasi, dan/atau keterangan yang diperoleh dari Penerima Bantuan Hukum berkaitan dengan Perkara yang sedang ditangani, kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan; dan
- e. memberikan Bantuan Hukum kepada Penerima Bantuan Hukum hingga permasalahannya selesai atau telah ada putusan yang berkekuatan hukum tetap terhadap perkaranya.

Pasal 15

(1) Pemerintah Daerah Kota Palu berhak :

- a. menetapkan Penyelenggaraan Bantuan Hukum dari organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum;
- b. menentukan besaran anggaran dana Penyelenggaraan Bantuan Hukum untuk orang atau Masyarakat Miskin atau Kelompok Rentan sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah; dan
- c. menentukan persyaratan kelayakan organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum.

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Wali Kota.

Pasal 16

Pemerintah Daerah Kota Palu berkewajiban :

- a. mengalokasikan anggaran bagi Penyelenggaraan Bantuan Hukum setelah memenuhi urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan memperhatikan kemampuan keuangan Daerah; dan
- b. mensosialisasikan Bantuan Hukum bagi orang/ Masyarakat Miskin atau Kelompok Rentan.

BAB V

STANDAR BANTUAN HUKUM

Bagian Kesatu

Bantuan Hukum Secara Litigasi

Pasal 17

Standar Bantuan Hukum Litigasi meliputi :

- a. standar Bantuan Hukum dalam Perkara pidana;
- b. standar Bantuan Hukum dalam Perkara perdata; dan
- c. standar Bantuan Hukum dalam Perkara tata usaha negara.

Pasal 18

- (1) Penerima Bantuan Hukum dalam Perkara pidana terdiri atas :
 - a. Pelapor/Korban;
 - b. Tersangka; dan/atau
 - c. Terdakwa.
- (2) Pemberi Bantuan Hukum dalam memberikan Bantuan Hukum untuk Perkara Pidana dimulai dari tahapan :
 - a. Penyelidikan;
 - b. Penyidikan;
 - c. Penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan; dan/atau
 - d. Upaya hukum.
- (3) Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi :
 - a. Membuat surat kuasa;
 - b. Melakukan gelar perkara untuk mendapatkan masukan;
 - c. memeriksa dan membuat seluruh kelengkapan dokumen yang berkenaan dengan proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan/atau pemeriksaan di persidangan;

- d. melakukan pendampingan pada tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan/atau pemeriksaan di sidang pengadilan;
- e. membuat laporan pengaduan atau pendapat hukum, eksepsi, duplik, dan pledoi guna kepentingan Penerima Bantuan Hukum;
- f. menghadirkan saksi dan/atau ahli;
- g. melakukan upaya hukum banding, kasasi, dan peninjauan kembali sesuai dengan permintaan Penerima Bantuan Hukum; dan/atau
- h. membuat dokumen lain yang diperlukan.

Pasal 19

- (1) Penerima Bantuan Hukum dalam perkara perdata terdiri atas :
 - a. Penggugat;
 - b. Tergugat; dan/atau
 - c. Turut tergugat.
- (2) Bantuan Hukum yang diberikan kepada penggugat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi :
 - a. Membuat surat kuasa;
 - b. Melakukan gelar perkara di lingkungan pemberi bantuan hukum;
 - c. Membuat surat gugatan;
 - d. Memeriksa seluruh kelengkapan dokumen yang berkenaan dengan proses sidang di pengadilan;
 - e. Mendaftarkan gugatan ke pengadilan negeri;
 - f. Mendampingi dan mewakili penerima bantuan hukum pada saat mediasi;
 - g. Mendampingi dan mewakili penerima bantuan hukum pada saat pemeriksaan disidang pengadilan;
 - h. menyiapkan dan menghadirkan alat bukti, saksi dan/atau ahli;
 - i. membuat surat replik dan kesimpulan; dan/atau;
 - j. membuat memori banding/kontra memori banding, memori kasasi/kontra memori kasasi, memori peninjauan kembali/memori kontra peninjauan Kembali.
- (3) Bantuan Hukum yang diberikan kepada tergugat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi :
 - a. Membuat surat kuasa;
 - b. Melakukan gelar perkara di lingkungan organisasi bantuan hukum;
 - c. Memeriksa seluruh kelengkapan dokumen yang berkenaan dengan proses persidangan;
 - d. Mendampingi dan mewakili penerima bantuan hukum pada saat mediasi;

- e. Membuat surat jawaban atas gugatan, duplik, dan kesimpulan;
- f. Mendampingi dan mewakili penerima bantuan hukum pada saat pemeriksaan di sidang pengadilan;
- g. Menyiapkan dan menghadirkan alat bukti, saksi, dan/atau ahli; dan/atau
- h. Membuat memori banding/kontra memori banding, memori kasasi/kontra memori kasasi, memori peninjauan kembali/kontra peninjauan Kembali.

Pasal 20

- (1) Penerima Bantuan Hukum dalam Perkara tata usaha negara yaitu penggugat.
- (2) Bantuan Hukum yang diberikan kepada penggugat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
 - a. Membuat surat kuasa;
 - b. Gelar perkara di lingkungan Pemberi Bantuan Hukum;
 - c. Memeriksa seluruh kelengkapan dokumen yang berkenaan dengan proses persidangan;
 - d. Membuat surat gugatan;
 - e. Mendaftarkan gugatan ke pengadilan Tata Usaha Negara;
 - f. Menghadapi sidang persiapan;
 - g. Menyiapkan alat bukti dan menghadirkan saksi dan/atau ahli;
 - h. Membuat surat replik dan kesimpulan; dan/atau
 - i. membuat memori banding/kontra memori banding, memori kasasi/kontra memori kasasi, memori peninjauan kembali/kontra peninjauan Kembali.

Bagian Kedua

Bantuan Hukum Secara Non Litigasi

Pasal 21

- (1) Pemberian Bantuan Hukum secara Nonlitigasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, dapat dilakukan oleh advokat, paralegal, dosen, tokoh Masyarakat, tokoh agama, dan mahasiswa fakultas hukum dalam lingkup Pemberi Bantuan Hukum yang telah lulus Verifikasi dan Akreditasi.
- (2) Bantuan Hukum Nonlitigasi tidak dapat dilakukan untuk Bantuan Hukum Litigasi terhadap Perkara atau Penerima Bantuan Hukum yang sama.
- (3) Pemberian Bantuan Hukum secara Non litigasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi kegiatan:

- a. Penyuluhan hukum;
 - b. Konsultasi hukum;
 - c. investigasi Perkara, baik secara elektronik maupun non elektronik;
 - d. penelitian hukum;
 - e. mediasi;
 - f. negosiasi;
 - g. pemberdayaan masyarakat;
 - h. pendampingan di luar pengadilan; dan/atau
 - i. *drafting* dokumen hukum.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar Bantuan Hukum Non litigasi diatur dalam Peraturan Wali Kota.

Pasal 22

Dalam hal Penerima Bantuan Hukum tidak mendapatkan pelayanan Bantuan Hukum sesuai dengan standar pemberian Bantuan Hukum, Penerima Bantuan Hukum dapat melakukan konsultasi kepada unit kerja yang membidangi hukum.

BAB VI

TATA CARA PEMBERIAN BANGTUAN HUKUM

Bagian Kesatu

Tata Cara Pengajuan Permohonan Bantuan Hukum

Pasal 23

- (1) Permohonan Bantuan Hukum secara tertulis dapat diajukan sendiri oleh calon Penerima Bantuan Hukum atau diwakili oleh keluarganya.
- (2) Permohonan Bantuan Hukum dapat diajukan sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dengan calon Penerima Bantuan Hukum lainnya.
- (3) Dalam hal persyaratan yang diajukan oleh Pemohon Bantuan Hukum belum lengkap, Pemberi Bantuan Hukum dapat meminta kepada Pemohon Bantuan Hukum untuk melengkapi persyaratan permohonan Bantuan Hukum.
- (4) Dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja, Pemohon Bantuan Hukum wajib melengkapi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
- (5) Apabila Pemohon Bantuan Hukum tidak dapat melengkapi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), maka permohonan tersebut dapat ditolak.

Bagian Kedua

Tata Cara Dan Syarat Pemberian Bantuan Hukum

Pasal 24

- (1) Untuk memperoleh Bantuan Hukum, Pemohon mengajukan permohonan Bantuan Hukum secara tertulis atau lisan kepada Pemberi Bantuan Hukum.
- (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit memuat :
 - a. identitas Pemohon Bantuan Hukum (identitas berdasarkan KTP atau SIM); dan
 - b. uraian singkat mengenai pokok persoalan yang dimintakan Bantuan Hukum.
- (3) Permohonan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus melampirkan :
 - a. surat keterangan miskin dari ketua rukun tetangga/rukun warga yang diketahui oleh Lurah/Kepala Desa di tempat tinggal Pemohon Bantuan Hukum; dan
 - b. dokumen yang berkenaan dengan perkara.

Pasal 25

- (1) Identitas Pemohon Bantuan Hukum dibuktikan dengan kartu tanda penduduk dan/atau dokumen lain yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.
- (2) Dalam hal Pemohon Bantuan Hukum tidak memiliki identitas, Pemberi Bantuan Hukum membantu Pemohon Bantuan Hukum dalam memperoleh surat keterangan alamat sementara dan/atau dokumen lain dari instansi yang berwenang sesuai domisili Pemberi Bantuan Hukum.

Pasal 26

- (1) Dalam hal Pemohon Bantuan Hukum tidak memiliki surat keterangan miskin atau tidak mampu, Pemohon Bantuan Hukum dapat melampirkan kartu jaminan kesehatan Masyarakat, bantuan langsung tunai, kartu beras miskin, atau dokumen lain sebagai pengganti surat keterangan miskin.
- (2) Dalam hal Pemohon Bantuan Hukum tidak memiliki persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemberi Bantuan Hukum membantu Pemohon Bantuan Hukum dalam memperoleh persyaratan tersebut.

Bagian Ketiga
Tata Kerja

Pasal 27

- (1) Dalam hal permohonan Bantuan Hukum dinyatakan lengkap, dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja Pemberi Bantuan Hukum wajib menyampaikan jawaban menerima atau menolak permohonan Bantuan Hukum kepada Pemohon.
- (2) Dalam hal permohonan Bantuan Hukum diterima, Pemberi Bantuan Hukum memberikan Bantuan Hukum berdasarkan surat kuasa khusus dari Penerima Bantuan Hukum.
- (3) Dalam hal permohonan Bantuan Hukum ditolak, Pemberi Bantuan Hukum mencantumkan alasan penolakan.

Pasal 28

- (1) Dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah jawaban menerima permohonan Bantuan Hukum, Pemberi Bantuan Hukum wajib melakukan koordinasi dengan Penerima Bantuan Hukum mengenai rencana kerja pelaksanaan pemberian Bantuan Hukum.
- (2) Rencana kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat dalam bentuk Perjanjian.

Pasal 29

- (1) Pemberi Bantuan Hukum wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada Wali Kota.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaporan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Wali Kota.

BAB VII
LARANGAN

Pasal 30

Pemberian Bantuan Hukum dilarang :

- a. menyalahgunakan Dana Bantuan Hukum yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah; dan
- b. menerima atau meminta pembayaran dari Penerima Bantuan Hukum dan/atau pihak lain yang terkait dengan Perkara yang sedang ditangani.

BAB VIII
PENDANAAN

Pasal 31

- (1) Pengalokasian anggaran Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin dilaksanakan setiap tahun dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan Daerah.
- (3) Pengalokasian anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditempatkan dalam dokumen pelaksana anggaran perangkat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 32

- (1) Pemberi Bantuan Hukum mengajukan rencana anggaran Bantuan Hukum kepada Wali Kota pada tahun anggaran sebelum tahun anggaran pelaksanaan Bantuan Hukum.
- (2) Pengajuan rencana anggaran Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dituangkan dalam bentuk proposal yang dilampiri permohonan dari Penerima Bantuan Hukum paling sedikit memuat tentang :
 - a. Identitas Pemberi Bantuan Hukum;
 - b. sumber pendanaan pelaksanaan Bantuan Hukum, baik yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah maupun non anggaran pendapatan dan belanja Daerah; dan
 - c. rencana pelaksanaan Bantuan Hukum Litigasi dan Non litigasi sesuai dengan misi dan tujuan Pemberi Bantuan Hukum.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan rencana anggaran Bantuan Hukum diatur dalam Peraturan Wali Kota.

BAB IX

SANKSI ADMINISTRASI

Pasal 33

- (1) Pemberi Bantuan Hukum yang terbukti melanggar ketentuan Pasal 14 dikenakan sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berupa :
 - a. Teguran lisan;
 - b. Teguran tulisan; dan
 - c. pengembalian semua Dana Bantuan Hukum yang telah diterima yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

- (3) Pemberian sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan melalui Keputusan Gubernur.

BAB X PENYIDIKAN

Pasal 34

- (1) Penyidik pegawai negeri sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah diberi wewenang khusus sebagai pengawas untuk melakukan pengawasan pelaksanaan Penyelenggaraan Bantuan Hukum.
- (2) Wewenang pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. menerima, mencari, mengumpulkan, dan meneliti keterangan atau laporan berkenaan dengan dugaan pelanggaran dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum agar keterangan atau laporan tersebut menjadi lengkap dan jelas;
 - b. meneliti, mencari, dan mengumpulkan keterangan mengenai orang pribadi atau badan hukum terkait dugaan pelanggaran dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum;
 - c. meminta keterangan dan bahan bukti dari orang pribadi atau badan sehubungan dengan dugaan pelanggaran dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum;
 - d. memeriksa buku-buku, catatan-catatan, dan dokumen-dokumen lain berkenaan dengan dugaan pelanggaran dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum;
 - e. melakukan penggeledahan untuk mendapatkan bahan bukti pembukuan, pencatatan, dan dokumen-dokumen lain, serta melakukan penyitaan terhadap barang bukti tersebut;
 - f. meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas pengawasan mengenai adanya dugaan pelanggaran yang dibuat oleh organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum;
 - g. menyuruh berhenti dan/atau melarang seseorang meninggalkan ruangan atau tempat pada saat pemeriksaan sedang berlangsung dan memeriksa identitas orang dan/atau dokumen yang dibawa;
 - h. memotret seseorang yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum;
 - i. memanggil orang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai terlapor atau saksi; dan

- j. melakukan tindakan lain yang perlu untuk kelancaran pengawasan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan organisasi Bantuan Hukum atau lembaga Bantuan Hukum.
- (3) Pengawas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan atau menyampaikan hasil pengawasannya kepada penyidik pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

BAB XI KETENTUAN PIDANA

Pasal 35

Apabila Pemberi Bantuan Hukum terbukti melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 diancam pidana sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB XII KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 36

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku :

- a. penyelenggaraan dan anggaran Bantuan Hukum yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, tetap dilaksanakan sampai berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan;
- b. pemberian Bantuan Hukum yang sedang diproses sebelum peraturan Daerah ini mulai berlaku tetap dilaksanakan sampai dengan berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan; dan
- c. dalam hal pemberian Bantuan Hukum belum selesai pada akhir tahun anggaran yang bersangkutan sebagaimana dimaksud pada huruf b, pemberian Bantuan Hukum selanjutnya dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah ini.

BAB XIII KETENTUAN PENUTUP

Pasal 37

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Palu.

Ditetapkan di Palu
pada tanggal ...

WALI KOTA PALU,

HADIANTO RASYID

Diundangkan di Palu
pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KOTA PALU,

IRMAYANTI

LEMBARAN DAERAH KOTA PALU TAHUN ... NOMOR ...

PENJELASAN ATAS
PERATURAN DAERAH KOTA PALU
NOMOR ...TAHUN ...
TENTANG
PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM

I. UMUM

Pemerintah saat ini terus berupaya memenuhi setiap hak dasar, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia bagi setiap individu termasuk hak atas Bantuan Hukum. Penyelenggaraan pemberian Bantuan Hukum kepada warga negara, khususnya Masyarakat tidak mampu, 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*).

Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Bantuan Hukum diatur dengan Peraturan Daerah. Akan tetapi Hingga saat ini, di Kota Palu belum memiliki Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur dan menjamin terlaksananya Bantuan Hukum tersebut, sehingga dengan dibuatnya Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum ini diharapkan menjadi landasan hukum bagi Pemerintah Daerah Kota Palu untuk melaksanakan hak konstitusional warga negara di bidang Bantuan Hukum, khususnya bagi orang atau kelompok Masyarakat Miskin.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah menempatkan hak dan kewajiban setiap orang secara proporsional, patut, benar, baik, dan tertib.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas persamaan kedudukan di dalam hukum” adalah bahwa setiap orang mempunyai hak dan perlakuan yang sama di depan hukum serta kewajiban menjunjung tinggi hukum.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah memberikan akses kepada masyarakat untuk memperoleh informasi secara lengkap, benar, jujur dan terbuka, dan tidak memihak dalam mendapatkan jaminan keadilan atas dasar hak secara konstitusional.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas efisiensi” adalah memaksimalkan pemberian Bantuan Hukum melalui penggunaan sumber anggaran yang ada.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas efektivitas” adalah menentukan pencapaian tujuan pemberian Bantuan Hukum secara tepat.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas akuntabilitas” adalah setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggaraan Bantuan Hukum harus dapat dipertanggungjawabkan kepada Masyarakat.

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

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “jawaban” adalah pernyataan Pemberi Bantuan Hukum untuk memberikan Bantuan Hukum dan permohonan Penerima Bantuan Hukum segera ditindaklanjuti.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Penolakan Bantuan Hukum dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada Pemohon.

Pasal 28

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Perjanjian diperlukan karena pada hakikatnya rencana kerja tersebut merupakan perikatan yang didalamnya memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN DAERAH KOTA PALU NOMOR ...