

**BANTUAN HUKUM “PRO BONO PUBLICO” SEBAGAI ALTERNATIF DALAM PEMENUHAN
HAK MEMPEROLEH KEADILAN DI PROVINSI JAWA TIMUR**

*THE LEGAL AID “PRO BONO PUBLICO” AS AN ALTERNATIVE TO THE FULFILLMENT
OF JUSTICE RIGHT (CASE STUDY IN EAST JAVA PROVINCE)*

Tony Yuri Rahmanto

Peneliti Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Puslitbang Hak-hak Sipil dan Politik Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5, Kuningan Jakarta Selatan 12940

Email : tonyscooterist@gmail.com

(Naskah diterima : /10/2015, direvisi: 19/11/2015:, disetujui :)

Abstract

Law enforcement in Indonesia is more complicated and not easy. During the process under the rule of authoritarian government where the freedom to obtain equality before the law deliberately systematically restricted. Since the Law on Legal Aid was passed by the House of Representatives in 2011, a variety of hope began to appear for the sake of the establishment of a legal aid system that can be accessed by all groups of society, especially people can't afford (poor). But along the way, there are still many weaknesses and needs significant improvement. Therefore the problem is how the implementation of the provision of free legal aid (pro bono publico) by the local government for the poor society in East Java province; and how the coordination between the Provincial Government of the East Java with Regional Office of the Ministry of Justice and Human Rights in East Java as legal aid providers in the area. This research method using descriptive qualitative approach. Then conducted a qualitative analysis of the substance and research context to the aspects of Human Rights. The practice of providing legal aid to the poor society in East Java province is still experiencing problems, such as lack of socialization related to the provision of legal aid to the poor society, inadequate number of Legal Aid organization in making the provision of legal aid, the amount of the cost of legal aid has not been sufficient in the process in the trial, as well as administrative requirements related Certificate Disadvantaged (SKTM) are abused by some unscrupulous and not according to their distribution.

Keywords: *legal aid, poor society, human rights*

Abstrak

Penegakan hukum di Indonesia merupakan hal yang kompleks dan tidak mudah. Selama beberapa dekade berada di bawah pemerintahan yang otoriter dimana kebebasan untuk memperoleh persamaan di hadapan hukum dengan sengaja secara sistematis dibatasi. Sejak UU Bantuan Hukum disahkan oleh DPR RI pada tahun 2011, beragam harapan mulai muncul demi terbangunnya sebuah sistem bantuan hukum yang dapat diakses oleh semua kelompok masyarakat, khususnya masyarakat tidak mampu (miskin). Namun dalam perjalanannya, masih terdapat banyak kelemahan dan perlu perbaikan yang signifikan. Oleh karena itu persoalannya adalah bagaimana implementasi pemberian bantuan hukum cuma-cuma (*pro bono publico*) oleh pemerintah daerah bagi masyarakat miskin di provinsi Jawa Timur; serta bagaimana koordinasi antara Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur sebagai penyelenggara bantuan hukum di daerah. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif. Kemudian dilakukan analisis secara kualitatif terhadap substansi dan konteks penelitian dari aspek Hak Asasi Manusia. Praktik pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin di Provinsi Jawa Timur masih mengalami kendala, diantaranya adalah kurangnya sosialisasi terkait pemberian bantuan hukum kepada masyarakat miskin, minimnya jumlah Organisasi Bantuan Hukum (OBH) dalam melakukan pemberian bantuan hukum, besaran biaya bantuan hukum yang belum mencukupi dalam proses di persidangan, serta syarat administratif terkait Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang disalahgunakan oleh beberapa oknum dan tidak sesuai peruntukannya.

Kata kunci: *bantuan hukum, masyarakat miskin, hak asasi manusia*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pada dasarnya Indonesia merupakan negara yang menganut paham negara hukum, dimana hal tersebut tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI) Tahun 1945.¹ Selain itu, untuk menguatkan pasal 1 ayat (3) hal ini juga diatur secara konstitusional dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan, “*Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*”, dan ditegaskan kembali dalam Pasal 28 D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”

Ketentuan tersebut mengindikasikan bahwa pemerintah tidak mengistimewakan seseorang atau kelompok orang tertentu maupun mendiskriminasikan seseorang atau kelompok orang tertentu lainnya. Dengan demikian, setiap orang tanpa kecuali memiliki hak yang sama dalam memperoleh keadilan dan persamaan di muka hukum. Prinsip tersebut juga menjamin penghargaan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) dan persamaan di muka hukum (*equality before the law*).

Selaras dengan pemahaman tersebut, UUD RI Tahun 1945 juga memberikan jaminan secara konstitusional terhadap golongan masyarakat miskin dan berkebutuhan khusus yang sekiranya paling rentan terhadap diskriminasi dan ketidakadilan,

1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (3) : “Negara Indonesia adalah Negara hukum”

yakni dalam Pasal 34 menyatakan bahwa “*fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara*”. Dengan adanya pengaturan ini, maka perlindungan terhadap fakir miskin dan anak terlantar juga menjadi tanggung jawab negara. Selain itu bentuk perlindungan terhadap hak asasi manusia, diantaranya adalah dengan memberi jaminan dan perlindungan agar setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dengan tidak ada pengecualiannya. Adanya jaminan dan perlindungan tersebut memberi petunjuk akan pentingnya pemberian bantuan hukum guna menjamin agar setiap orang dapat terlindungi hak-haknya dari tindakan hukum yang diskriminatif sehingga apa yang menjadi tujuan dari negara untuk menciptakan persamaan di hadapan hukum, dapat terlaksana karena berjalannya fungsi dari bantuan hukum tersebut.²

Pengaturan lebih lanjut mengenai hak setiap orang juga telah diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengenai hak-hak dasar yang harus dihormati. Seperti kita ketahui, hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia itu sendiri. Berdasarkan hal tersebut, maka negara diwajibkan untuk menjamin hak dasar setiap orang.

Salah satu perwujudan hak asasi manusia dalam memberikan jaminan perlindungan terhadap keadilan dan persamaan di muka hukum, terutama bagi masyarakat miskin, adalah melalui bantuan hukum secara cuma-cuma, yang disebut “*pro bono publico*”. Masih jelas pada ingatan kita kasus-kasus

2 Bagir Manan, 2001, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, Alumni, Bandung, hal. 59.

yang mampu menggugah rasa keadilan masyarakat, seperti kasus pencurian kakao di Banyumas Jawa Tengah, pencurian buah semangka di Jawa Timur, kasus pencurian piring di Tangerang dan kasus-kasus lainnya dimana pelaku tersebut berasal dari masyarakat kurang mampu secara ekonomi yang menyedot perhatian publik, sehingga secara umum masyarakat berpandangan bahwa para penegak hukum benar-benar telah kehilangan hati nuraninya.

Pada dasarnya, hak memperoleh pembelaan dari seorang advokat atau pembela umum (*access to legal counsel*) adalah hak asasi setiap orang dan merupakan salah satu unsur untuk memperoleh keadilan bagi semua orang. Keadilan, menurut Aristoteles, harus dibagikan oleh negara kepada semua orang dan hukum mempunyai tugas menjaganya agar keadilan sampai pada semua orang. Jika ada dua orang bersengketa datang ke hadapan hakim, mereka harus diperlakukan sama (*audi et alteram partem*). Jika orang mampu dapat dibela advokat, maka fakir miskin pun harus dapat disediakan pembela umum secara *pro bono publico*. Pembelaan ini dilakukan tanpa memperhatikan latar belakang individu yang bersangkutan, seperti agama, keturunan, ras, etnis, keyakinan politik, strata sosio-ekonomi, warna kulit, dan *gender*.³

Lahirnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum memberikan suatu penegasan terhadap hak warga negara, terutama masyarakat miskin, untuk memperoleh bantuan hukum. Namun demikian, dalam prakteknya, akses untuk memperoleh keadilan dan persamaan di muka hukum belum merata bagi semua golongan, khususnya bagi rakyat miskin atau tidak mampu. Namun, hak bantuan hukum secara cuma-cuma

bagi orang yang tidak mampu pada praktiknya di lapangan diduga masih terdapat penyimpangan yang dilakukan oleh beberapa oknum aparat penegak hukum. Akibatnya, pemberian bantuan hukum cuma-cuma selama ini tidak mampu memenuhi kebutuhan sebagian besar pencari keadilan dari kalangan tidak mampu. Mereka terpaksa berhadapan dengan hukum tanpa pendampingan advokat yang berakibat pada terus berlangsungnya ketidakadilan dan diskriminasi dalam hukum.

Sebagai pembanding, pada tahun 2012, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak-Hak Sipil dan Politik telah melakukan Penelitian Peran Pemerintah Daerah Dalam Pemenuhan Hak Atas Keadilan (studi tentang akses Bantuan Hukum bagi masyarakat miskin)⁴ dengan hasil bahwa adanya tiga pola dalam pemberian bantuan hukum yaitu pemberian bantuan hukum non litigasi, litigasi dan gabungan non litigasi dengan litigasi akan tetapi pemerintah daerah pada umumnya hanya memberikan bantuan hukum secara non litigasi dimana pelaksanaannya sama sekali tidak membebani anggaran daerah. Kemudian adanya faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pemenuhan hak bantuan hukum bagi masyarakat miskin. Salah satu Faktor penghambat tersebut yaitu ketidaktahuan masyarakat miskin dalam mendapatkan hak atas keadilan berupa pemberian bantuan hukum bagi yang berperkara di persidangan.

Oleh karena itu, berdasarkan fenomena yang telah dibahas sebelumnya maka patut dipertanyakan dua hal yaitu *pertama*, bagaimanakah implementasi pemberian bantuan hukum cuma-cuma (*pro bono publico*) oleh pemerintah daerah bagi masyarakat miskin di provinsi Jawa Timur; *kedua*, bagaimanakah koordinasi antara Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum

3 Frans Hendra Winata, *Pro Bono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009), hal. 2.

4 Hasil Penelitian Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI Tahun 2012

dan HAM Jawa Timur sebagai penyelenggara bantuan hukum di daerah. Sehingga tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran implementasi pemberian bantuan hukum cuma-cuma (*pro bono publico*) oleh pemerintah daerah bagi masyarakat miskin di provinsi Jawa Timur; serta mengetahui koordinasi antara Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur sebagai penyelenggara bantuan hukum di daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sifat penelitian deskriptif. Adapun pendekatan kualitatif dipilih dengan pertimbangan bahwa komponen dalam tema penelitian memerlukan kualitas dan analisis data yang dapat menggambarkan implementasi pemberian bantuan hukum cuma-cuma (*pro bono publico*) oleh pemerintah daerah bagi masyarakat miskin di provinsi Jawa Timur melalui pendekatan Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya hak sipil dan politik. Selain itu, penelitian ini berupaya menggambarkan koordinasi antara Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur sebagai penyelenggara bantuan hukum di daerah. Penelitian ini berusaha untuk menemukan langkah-langkah yang perlu dilakukan oleh pemerintah selaku penyelenggara bantuan hukum dalam mencegah terjadinya proses pemberian bantuan hukum yang tidak bernuansa HAM.

Pengumpulan data primer dilakukan dengan mewawancarai informan dan narasumber yang berkompeten yaitu Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Biro Hukum Pemerintah Daerah, DPRD, Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Akademisi/Lembaga Konsultasi Bantuan Hukum di

Perguruan Tinggi, paralegal, dan masyarakat penerima bantuan hukum. Selain itu, data sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian ini digunakan sebagai pelengkap guna menganalisa hasil penelitian lapangan. Dari data dan informasi yang dikumpulkan dari informan dan narasumber kemudian dilakukan analisis secara kualitatif terhadap substansi, konteks, dan relasi antara penyelenggara, pemberi serta penerima bantuan hukum dari aspek HAM. Untuk memperoleh hasil analisis yang tajam maka digunakan teknik triangulasi data yaitu proses cek ulang antara satu sumber dengan sumber lainnya. Melalui proses ini ditemukan beberapa kemungkinan seperti koherensi satu sumber dengan sumber lainnya atau bertolak belakang satu sumber dengan sumber lainnya atau juga antara satu dengan yang lain berbeda tetapi tidak bertentangan. Terhadap data yang ada, penelitian ini menggunakan norma dan prinsip HAM sebagai pisau analisis dalam membedah fenomena yang ada.

Kerangka Pikir

Perolehan bantuan hukum merupakan hak asasi setiap orang serta salah satu unsur untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) bagi semua orang (*justice for all*). Tidak ada seorang pun dalam negara hukum yang boleh diabaikan haknya untuk memperoleh bantuan hukum dari seorang advokat atau pembela umum dengan tidak memperhatikan latar belakangnya, seperti latar belakang agama, keturunan, ras, etnis, keyakinan politik, strata sosio-ekonomi, warna kulit dan gender.

Dengan disahkannya undang-undang tentang bantuan hukum merupakan langkah awal bagi upaya pemenuhan hak memperoleh keadilan kepada masyarakat yang tidak mampu dan tidak mendapatkan akses bantuan hukum secara gratis atas kasus yang mereka hadapi. Undang-undang ini diharapkan menjadi landasan kuat bagi pemerintah dalam memberikan

bantuan hukum bagi masyarakat miskin atau tidak mampu. Tujuan dari undang-undang tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1

Berdasarkan gambar diatas, penulis mengapresiasi terhadap tujuan dibentuknya Undang-undang Nomor 16 Tahun 2011 dimana negara memiliki peran yang strategis untuk mewujudkan jaminan perlindungan terhadap keadilan dan menciptakan persamaan di hadapan hukum bagi semua masyarakat. Akan tetapi pada tataran implementasi di lapangan, apakah peran dari negara (pemerintah daerah) tersebut sudah sesuai dengan yang diharapkan khususnya bagi masyarakat miskin. Dalam hal ini penulis ingin mengetahui bagaimana cara negara (pemerintah daerah) memberikan pemenuhan hak memperoleh keadilan (asas non diskriminasi) dan hak memperoleh akses menuju bantuan hukum.

PEMBAHASAN

Implementasi Pemberian Bantuan Hukum Cuma-Cuma (*Pro Bono Publico*) Oleh Pemerintah Daerah

Pada dasarnya, bantuan hukum bagi masyarakat miskin, merupakan strategi untuk memberikan pelayanan hukum (*legal services*) bagi kepentingan publik. Namun permasalahan yang muncul adalah wacana atas pemikiran siapa yang bertanggungjawab untuk memberikan pemenuhannya. Wacana *probono*, sering diartikan sebagai budi baik para pekerja hukum khususnya kalangan advokat. Pandangan ini seolah melepaskan tanggung jawab negara untuk memberikan pemenuhannya. Namun pekerjaan *probono* bukanlah pengganti dari sistem bantuan hukum yang dibangun negara, tetapi ikut mendukungnya, khususnya untuk kalangan yang tidak terjangkau layanan hukum negara. Pada umumnya, layanan hukum lebih banyak dilakukan oleh kalangan masyarakat sipil. Namun, negara tetap memiliki kewajiban konstitusi untuk membangun sistem bantuannya.

Bantuan hukum sebagai suatu *legal aid* dalam definisi Black's Law Dictionary mendefinisikannya sebagai "*country wide system administered locally by legal services is rendered to those in financial need and who can not afford private counsel*".⁵ Sebagai pembanding *the Legal Aid Act 1074* di Inggris merumuskan bantuan hukum sebagai "*It gives persons of moderate disposable income and capital assistances and legal proceedings and domestic proceeding before justice and also legal aid and advice in non litigation matters*".⁶

Selain itu makna bantuan hukum baik dalam pemaknaan *probono* atau *legal aid*, pada dasarnya adalah pemberdayaan masyarakat miskin dari keterbatasan terhadap akses ke keadilan. Todung Mulya Lubis menegaskan bahwa bantuan hukum tidak dapat menghindarkan diri dari tujuan menata kembali

5 _____ Black Law Dictionary, Fifth Edition , 1979

6 David Spencer Hallmark, "*Legal Aid, the Tule of Legal Aid in Developing countries*", *Lawasia Conferences* sebagaimana dikutip Oleh Abdurahman, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta:Cendana Press, 1980) hal.19

masyarakat dari kepincangan struktural yang tajam dengan menciptakan pusat-pusat kekuatan (*power resources*) dan sekaligus mengadakan *redistribusi* kekuasaan untuk melaksanakan partisipasi dari bawah.⁷ Di pihak lain, Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa “bantuan hukum pada hakekatnya adalah sebuah program yang tidak hanya merupakan aksi kultural akan tetapi juga aksi struktural yang diarahkan pada perubahan tatanan masyarakat yang tidak adil menuju tatanan yang lebih mampu memberikan nafas yang nyaman bagi golongan mayoritas.⁸ Dalam pandangan yang sederhana, penulis memahami bahwa bantuan hukum (baik dalam pengertian) pada dasarnya merupakan jasa hukum yang khusus diberikan kepada fakir miskin yang memerlukan pembelaan secara cuma-cuma baik di luar maupun di dalam pengadilan baik untuk perkara perdata, pidana maupun tata usaha negara dari seseorang yang mengerti seluk beluk pembelaan hukum, asas-asas dan kaidah hukum serta hak asasi manusia.

Pada mulanya pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin dilakukan oleh posbakum di setiap Pengadilan Negeri dibawah naungan Mahkamah Agung Republik Indonesia, namun pada tataran implementasi diduga masih banyak penyimpangan yang dilakukan oleh beberapa oknum yang tidak sesuai dengan apa yang sudah diamanatkan. Kemudian dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum, penyelenggaraan bantuan hukum diserahkan kepada Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia serta pemberi bantuan hukum dilakukan oleh para Organisasi Bantuan Hukum

(OBH) yang telah terverifikasi dan terakreditasi oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini diwakili oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Pendanaan bantuan hukum pun dibebankan pada APBN dan dana tersebut dapat berasal dari hibah atau sumbangan dan/atau sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat. Tata cara pemberian bantuan hukum diatur juga lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum.

Dalam sebuah penelitian hukum yang dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, pada tahun 2011, menyebutkan tujuan pemberian bantuan hukum, antara lain:

a. Aspek Kemanusiaan.

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

b. Peningkatan Kesadaran Hukum.

Dalam aspek kesadaran hukum, diharapkan bahwa program bantuan hukum ini akan memacu tingkat kesadaran hukum masyarakat ke jenjang yang lebih tinggi lagi. Dengan demikian, apresiasi masyarakat terhadap hukum akan tampil melalui sikap dan perbuatan yang mencerminkan hak dan kewajibannya secara hukum.⁹

7 Todung Mulya Lubis sebagaimana dikutip Frans Hendra Winarta, *Probono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama, 2009), hal. 23.

8 *Ibid.* hal. 22

9 Mosgan Situmorang, dkk, “*Penelitian Hukum tentang Tanggung Jawab Negara dan Advokat dalam Memberikan Bantuan hukum Kepada Masyarakat*”, (Ahli Peneliti Utama: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011), hal. 21.

Berkaitan dengan implementasi pemberian bantuan hukum cuma-cuma (*pro bono publico*) yang dilakukan di provinsi Jawa Timur, hingga saat ini pelaksanaan bantuan hukum masih dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur sebagai perwakilan dari pusat. Kemudian berdasarkan data lapangan, penulis mendapatkan informasi bahwa Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur hingga pemerintah daerah kabupaten/kota di Jawa Timur telah memiliki program prioritas untuk memperhatikan warganya dalam hal pemenuhan hak atas keadilan terkait akses bantuan hukum dimana hal tersebut tertuang di dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2012 Tentang Bantuan Hukum Orang Miskin. Hal yang demikian dapat dipertegas berdasarkan Pasal 19 ayat (1) dan (2)¹⁰ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Sejak terbitnya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Bantuan Hukum Orang Miskin, terkait implementasi di lapangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur belum bisa melaksanakan amanat dari perda secara maksimal dikarenakan sumber dana dalam perda tersebut masih berasal dari hibah.¹¹ Dengan adanya kendala tersebut maka Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur sampai dengan saat ini baru merevisi aturan tersebut agar ke depan anggaran program bantuan hukum dapat secara jelas dimasukkan kedalam Anggaran

10 Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum

(1) Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah;

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah

11 Hasil wawancara dengan Jeumpin Marbun (Biro Hukum Provinsi Jawa Timur) pada tanggal 25 Maret 2015

Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dimana hal secara teknis akan diatur kemudian melalui peraturan gubernur.¹²

Pada umumnya, akses masyarakat untuk berkomunikasi dengan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur cukup besar, hal ini terbukti dengan adanya bentuk pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah kota. Bahkan masyarakat Kota Surabaya disebut paling kritis dalam menyampaikan aspirasinya baik melalui pejabat di tingkat kelurahan sampai pada tingkat walikota. Sebagai informasi, untuk saat ini Pemerintah Kota Surabaya belum memiliki program-program yang ditujukan secara langsung kepada masyarakat miskin.¹³

Pada dasarnya, baik pemerintah pusat maupun daerah telah mempunyai kepedulian terhadap bantuan hukum bagi masyarakat miskin dengan telah mengalokasikan anggaran untuk pelaksanaannya. Namun dalam tataran implementasinya masih banyak kendala teknis yang menyebabkan program tersebut tidak berjalan dengan baik. Penulis memahami bahwa hal tersebut disebabkan oleh Perda yang ada tidak selaras dengan aturan di atasnya (undang-undang maupun peraturan pelaksana) serta belum adanya persamaan pemahaman terhadap pelaksanaan bantuan hukum tersebut.

Provinsi Jawa Timur telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2012 tentang Bantuan Hukum Orang Miskin dan selain itu telah ada 3 (tiga) Peraturan Daerah terkait bantuan hukum di tingkat Kabupaten/Kota yaitu: Tulungagung, Gresik dan Banyuwangi terkait bantuan hukum bagi orang miskin. Namun pada tataran pelaksanaannya belum memberikan banyak manfaat bagi si penerima bantuan hukum tersebut.¹⁴

12 *Ibid.*

13 Hasil wawancara dengan Ignatius Hotlan H. (Pemerintah Kota Surabaya) pada tanggal 26 Maret 2015

14 Hasil wawancara dengan Abdul Fatah (Lembaga Bantuan Hukum Surabaya) pada tanggal 25 Maret 2015

Pada dasarnya, penegakan hukum perlu dilihat pada tiga aspek, yaitu: *Tools* (kelengkapan), substansi dan budaya. Kelengkapan tersebut dapat berupa peraturan dan aparaturnya, substansinya terkait dengan bantuan hukum, serta budaya berkaitan dengan pelaksanaan yang terjadi di lapangan. Namun pada aspek budaya belum dapat dirasakan oleh masyarakat Provinsi Jawa Timur.¹⁵ Penulis juga sepakat dengan pernyataan sebelumnya dikarenakan apabila kita melaksanakan tiga aspek tersebut kemungkinan besar peraturan yang sudah dibuat oleh pemerintah daerah tidak sia-sia dan dapat memberikan manfaat secara nyata bagi masyarakat khususnya masyarakat miskin. Penulis juga memiliki pemahaman bahwa pada intinya masyarakat menginginkan aturan yang sudah dibuat agar dilaksanakan dengan sebaik-baiknya tanpa adanya penyimpangan-penyimpangan sehingga dapat tercipta suatu keharmonisan dalam kehidupan bernegara.

Lain halnya yang dilakukan oleh Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur terkait pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin dalam pelaksanaannya di lapangan. Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur beserta jajarannya sudah lama melaksanakan hal tersebut sebelum terbentuknya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum akan tetapi terbatas peruntukannya bagi anggota Polda beserta keluarganya. Akan tetapi dalam tahap penyelidikan dan penyidikan sebenarnya Polda telah menawarkan jasa bantuan hukum bagi tersangka yang memerlukan pendampingan dengan bekerjasama dengan beberapa Lembaga Bantuan Hukum yang sudah memiliki MoU dengan Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur.¹⁶

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hasil wawancara dengan Suyoto (Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur) pada tanggal 25 Maret 2015

Di dalam proses pemeriksaan terhadap tersangka, yang ancaman pidananya sembilan tahun keatas, wajib didampingi oleh pengacara. Sedangkan untuk ancaman pidana sembilan tahun ke bawah sifatnya tidak wajib, dan apabila tersangka menolak untuk didampingi maka akan dibuat Berita Acara Penolakan.¹⁷ Jasa pendampingan tersebut bertujuan untuk mengawal proses persidangan agar tersangka tidak mendapatkan perlakuan yang tidak adil di hadapan hukum sebagai contoh yaitu terkait tuntutan jaksa yang tidak melebihi ancaman hukuman yang diatur oleh undang-undang.¹⁸ Pemberian bantuan hukum kepada masyarakat miskin harus dapat dilihat secara komprehensif khususnya didasarkan pada kriteria miskin. Pada kenyataannya, sejauh ini dalam melaksanakan tugasnya, kepolisian daerah akan menyediakan pengacara ketika tersangka tidak mampu membayar pengacara karena faktor ekonomi (ketidakmampuan).

Kemudian apabila dilihat dari sisi penyelenggara bantuan hukum itu sendiri yaitu yang sudah dilaksanakan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur, dapat dijelaskan bahwa pelaksanaan bantuan hukum tersebut telah berjalan dengan baik hanya saja penyerapan anggaran terkait pertanggung jawaban dana bantuan hukum masih minim.¹⁹ Organisasi Bantuan Hukum (OBH) Provinsi Jawa Timur yang sudah terverifikasi dan terakreditasi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur berjumlah 24 (dua puluh empat) OBH. Sementara data OBH yang sudah melakukan proses *reimbursement* kepada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur baru 10 OBH hingga tahun 2014.²⁰

Dari hasil diskusi kelompok terarah yang

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Hasil wawancara dengan Noor Prpto (Bidang Hukum, Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur) pada tanggal 26 Maret 2015

²⁰ *Ibid.*

telah dilakukan di Provinsi Jawa Timur maka dapat diketahui beberapa kendala dalam pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin.²¹

Pertama, secara umum masyarakat belum mengetahui tentang adanya program bantuan hukum bagi masyarakat miskin baik yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur maupun pemerintah kabupaten/kota dikarenakan peraturan yang sudah dibuat belum menjelaskan mengenai syarat dan tata cara pemberian bantuan hukum serta pemberian dana bantuan hukum oleh pemerintah daerah kepada masyarakat miskin;²² *Kedua*, jumlah Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang sangat minim dalam melakukan pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin yaitu hanya berjumlah 24 OBH yang telah lulus verifikasi dan akreditasi dari 146 OBH yang terdaftar di Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Jawa Timur;²³ *Ketiga*, terkait besaran biaya bantuan hukum yang sudah ditentukan oleh Menteri Hukum dan HAM, karena dalam proses persidangan terhadap tindak pidana (ringan, sedang dan berat) memiliki waktu dan penanganan yang berbeda pada tataran implementasi sehingga besaran dana bantuan hukum bagi tindak pidana tersebut tidak bisa disamakan jumlahnya;²⁴ *Keempat*, terkait dengan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang diberikan di tingkat kelurahan dimana penerima bantuan hukum kadangkala diduga bukan tergolong kategori orang miskin. Seseorang dapat dikatakan miskin dibuktikan dengan SKTM yang dikeluarkan

oleh aparaturnya tingkat daerah (lurah).

Koordinasi Pemberian Bantuan Hukum

Pada dasarnya Negara memberikan jaminan hak konstitusional kepada setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia. Kemudian Negara juga bertanggung jawab terhadap pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses terhadap keadilan. Kedua pernyataan tersebut sejalan dengan tujuan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Oleh karena itu Kantor Wilayah Hukum dan HAM sebagai perpanjangan tangan Menteri dan wakil dari penyelenggara bantuan hukum di daerah diharapkan dapat mewujudkan koordinasi yang baik dengan sesama aparat penegak hukum dan instansi yang terkait dengan bantuan hukum di provinsi masing-masing.

Berkenaan dengan hal tersebut, program bantuan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur kepada masyarakat miskin baru sebatas pemberian konsultasi, adapun program penyuluhan hukum merupakan tugas dari bagian dokumentasi dan perpustakaan. Kemudian dalam menentukan tema penyuluhan, materi yang disiapkan didasarkan pada isu aktual permasalahan daerah. Anggaran penyuluhan hukum bisa dikatakan tidak ideal, karena dari 38 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Jawa Timur, hanya 18 kabupaten/kota saja yang dapat menerima penyuluhan, itu pun dana yang ada merupakan hasil *sharing* dengan pemerintah kabupaten/kota.

Selain memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat miskin, pihak Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur telah menjalin koordinasi dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa

21 *Focus Group Discussion (FGD)* di Surabaya (25 Maret 2015), Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur

22 Hasil wawancara dengan Jeumpin Marbun (Biro Hukum Provinsi Jawa Timur) pada tanggal 25 Maret 2015

23 Hasil wawancara dengan Noor Prapto (Bidang Hukum, Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur) pada tanggal 26 Maret 2015

24 Hasil wawancara dengan Suyoto (Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur) pada tanggal 25 Maret 2015

Timur dengan membentuk Tim Pengawas Daerah. Pengawasan terhadap pelaksanaan bantuan hukum yang dilakukan oleh kedua instansi ini terkait dengan pencegahan duplikasi dalam pemberian dana bantuan hukum bagi Organisasi Bantuan Hukum (OBH) dengan cara saling menyurati ketika akan memberikan dana.²⁵

Pemberian dana bantuan hukum kepada Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang ada di Provinsi Jawa Timur hanya bisa diberikan kepada OBH yang telah terverifikasi dan terakreditasi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur. Sedangkan dana bantuan hukum yang dapat diberikan oleh pemerintah daerah provinsi harus melalui tahapan perjanjian kerjasama atau *Memorandum of Understanding (MoU)* antara Pemerintah Daerah Provinsi dengan Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang telah terverifikasi dan terakreditasi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur dimana peruntukkan dana tersebut ditujukan untuk satu perkara dan apabila OBH meminta kembali dana kepada pemerintah daerah provinsi untuk perkara yang sama maka tidak diperbolehkan. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya duplikasi perkara yang berbeda dari dana yang diberikan oleh kantor wilayah.

Selain itu, ke depan ketika pemerintah daerah telah menganggarkan dana terkait program bantuan hukum maka perlu adanya koordinasi dan sinkronisasi tentang mekanisme syarat dan tata cara pemberian bantuan hukum dengan Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur agar tidak terjadi duplikasi dalam hal pemberian bantuan hukum bagi masyarakat terutama masyarakat miskin. Penulis sepakat dengan pernyataan tersebut, karena tanpa adanya koordinasi antara kanwil dengan

pemerintah daerah terkait anggaran penyelenggara bantuan hukum dikhawatirkan terjadi proses duplikasi anggaran dan apabila nantinya bermasalah di kemudian hari baik pihak kanwil maupun pemda tidak mau bertanggung jawab. Koordinasi antar instansi tersebut bisa berupa penyaluran perda dengan Undang-Undang di atasnya terkait bantuan hukum, melakukan proses verifikasi dan akreditasi secara bersama terkait pemberi bantuan hukum serta melakukan pengawasan dengan membentuk tim pengawas terkait penyelenggaraan serta dana bantuan hukum di tataran implementasi bagi masyarakat miskin.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, maka dapat diperoleh gambaran bahwa *pertama*, penyelenggaraan pemberian bantuan hukum di provinsi masih dilakukan oleh Kanwil Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur, sementara peran dari Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur terhadap penyelenggaraan bantuan hukum masih belum terlihat maksimal. Penyelenggaraan bantuan hukum oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur baru sebatas melaksanakan advokasi kepada para Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah daerah yang terkena permasalahan hukum. Sementara bagi masyarakat miskin yang membutuhkan bantuan hukum, pemerintah daerah hanya sebatas mengarahkan kepada instansi yang berwenang menyelenggarakan bantuan hukum serta pelaksanaan penyuluhan hukum di kabupaten/kota dengan anggaran yang terbatas.

Akan tetapi dalam melaksanakan pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin, Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur telah mengikuti secara sesuai baik syarat dan tata cara pemberian bantuan hukum serta penyaluran dana bantuan hukum seperti

²⁵ Hasil wawancara dengan Suyoto (Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur) pada tanggal 25 Maret 2015

yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur.

Pada tataran implementasinya kendala teknis yang menyebabkan program tersebut belum berjalan dengan maksimal, diantaranya yaitu *pertama*, perda yang ada tidak selaras dengan aturan di atasnya (undang-undang maupun peraturan pelaksana); *kedua*, rendahnya pemahaman aparat penegak hukum terhadap pelaksanaan bantuan hukum bagi masyarakat miskin, dimana pada praktiknya masih terdapat penyimpangan-penyimpangan yang merugikan; *ketiga*, potensi penerima bantuan hukum jumlahnya sangat besar, namun jumlah Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang telah lulus verifikasi dan akreditasi masih minim; *keempat*, Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang menjadi syarat dalam pemberian bantuan hukum yang diberikan di tingkat kelurahan masih menjadi permasalahan; *kelima*, Pertanggungjawaban keuangan Negara menjadi faktor penghambat bagi OBH yang tidak biasa mengerjakan;

Permasalahan berikut yaitu terkait dengan masih kurangnya koordinasi antara Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur (cq. Biro Hukum) dengan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur, karena dalam implementasi di lapangan, dalam memberikan bantuan hukum bagi masyarakat miskin baru sebatas pemberian konsultasi dan pelaksanaannya diserahkan kepada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur. Dalam hal pengawasan terkait bantuan hukum juga baru sebatas pembentukan tim pengawas daerah namun dalam pelaksanaannya masih belum terlaksana dengan sebaik-baiknya.

Saran

Berdasarkan kesimpulan sebelumnya maka ada beberapa saran diantaranya: *pertama*, diharapkan

Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur beserta DPRD Provinsi Jawa Timur memiliki tugas prioritas untuk segera mengkaji, mengevaluasi dan mensahkan hasil revisi Perda yang sudah ada terkait penyelenggaraan bantuan hukum bagi masyarakat miskin agar akses pemenuhan hak memperoleh keadilan bagi masyarakat miskin dapat terpenuhi; *kedua*, perlu dilakukan peningkatan koordinasi melalui forum Dilkumjakpol (Pengadilan, Hukum dan HAM, Kejaksaan dan Kepolisian) oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM setempat dengan aparat penegak hukum beserta pemerintah daerah terkait pemahaman dan implementasi bantuan hukum bagi masyarakat miskin; *ketiga*, perlu dikaji kembali tentang pemberian Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) agar dapat memberikan alternatif lain berupa surat keterangan dari instansi yang terkait bantuan hukum (Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan) yang menerangkan bahwa penerima bantuan tersebut memang masyarakat miskin dimana hal tersebut bertujuan untuk mempermudah pemberian bantuan hukum dan mencegah terjadinya tindak pelanggaran yang dilakukan oleh segelintir oknum terkait pemberian bantuan hukum;

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hallmark, David Spencer “*Legal Aid, the Tule of Legal Aid in Developing countries*”, *Lawasia Conferences* sebagaimana dikutip Oleh Abdurahman, *Aspek-Aspek Bantuan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Cendana Press, 1980).
- Manan, Bagir. *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum*. (Bandung : Alumni, 2001).

Situmorang, Mosgan dkk, “*Penelitian Hukum tentang Tanggung Jawab Negara dan Advokat dalam Memberikan Bantuan hukum Kepada Masyarakat*”, (Ahli Peneliti Utama: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, 2011).

Winata, Franz Hendra. *Pro Bono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2009).

Undang-undang

Black Law Dictionary, Fifth Edition , 1979.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum