

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Menurut kodratnya manusia berifat *monodualis*, hal ini menunjukkan bahwa manusia itu disamping sebagai makhluk individu juga sebagai makhluk sosial. Sebagai makhluk individu manusia mempunyai tujuan dan kepentingan yang berbeda beda dan sebagai makhluk sosial manusia cenderung untuk selalu berada dalam masyarakat yang ada jalinan hubungan *fungsional* di dalamnya. Manusia tidak mungkin menyediakan keperluan hidupnya sendiri tanpa membutuhkan bantuan orang lain mereka harus saling berhubungan untuk memrolehnya secara wajar¹.

Manusia merupakan makhluk individu dan makhluk sosial (*zoon politicon*), artinya manusia memiliki kebutuhan dan kemampuan untuk berkomunikasi serta tidak dapat hidup sendiri tanpa bantuan atau *interaksi* dengan manusia yang lainnya dalam memenuhi kebutuhan hidup².

Ketika manusia dikatakan sebagai makhluk sosial maka secara alami manusia tersebut akan melakukan *interaksi* sosial dalam kehidupan bermasyarakat untuk memenuhi kebutuhan yang satu dengan yang lainnya dan juga manusia tidak dapat lepas dari kerjasama dan *kompetisi*, jika dalam kerjasama dan *kompetisi* tersebut manusia bersifat terbuka maka harmonisasi kehidupan sosial dalam masyarakat akan terbentuk, dan sebaliknya jika manusia dalam kerjasama

¹ Tantut susanto, *Interkasi sosial dalam hubungan antar manusia*, <http://www.gogle.co.id/search?hl=id&q=manusia+monodualismeta=>, 12 Mei 2015 jam 19:30 Wib.

² Catatan denyrendra, Denyrendra.net/kultus-individu, 4 Oktober 2015 jam 15:15 Wib.

dan *kompetisi* tersebut bersifat tertutup dalam artian kerjasama dan *kompetisi* yang tidak sehat maka akan menimbulkan konflik atau berbenturan kepentingan antara manusia yang satu dengan yang lain dalam kehidupan bermasyarakat, bahkan manusia yang satu bagaikan serigala bagi manusia lainnya (*Homo Homini Lupus*).

Manusia dalam kehidupannya di kelilingi berbagai macam bahaya yang mengancam kepentingannya, sehingga seringkali menyebabkan kepentingannya atau keinginannya tidak tercapai. Manusia menginginkan agar kepentingan-kepentingannya terlindungi dari bahaya yang menancamnya, untuk itu manusia memerlukan bantuan manusia lainnya. Dengan melakukan kerjasama antara manusia yang satu dengan manusia yang lainnya akan memudahkan keinginannya tercapai atau kepentingannya terlindungi. Lebih-lebih mengingat bahwa manusia itu makhluk yang lemah dalam menghadapi ancaman bahaya terhadap dirinya atau kepentingannya, namun akan lebih kuat kedudukannya dalam menghadapi bahaya apabila ia bekerjasama dengan manusia lainnya dalam kelompok atau kehidupan bersama³.

Untuk dapat menghadapi bahaya yang mengancam dan agar kepentingannya terlindungi maka manusia hidup berkelompok dalam masyarakat. Di dalam masyarakat manusia selalu berhubungan satu sama lainnya sehingga menyebabkan adanya *interaksi*, kontak atau hubungan satu sama lainnya, kontak ini dapat berarti hubungan yang menyenangkan atau menimbulkan pertentangan/konflik. Mengingat banyaknya kepentingan manusia, maka tidak mustahil terjadi konflik atau bentrokan antar manusia karena kepentingannya

³Sudikno mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty Yogyakarta, 2007, hlm 1

saling bertentangan. Untuk dapat memberi perlindungan bagi setiap kepentingan manusia dalam kehidupan masyarakat maka diperlukannya suatu pedoman atau aturan aturan hidup yang mengatur bagaimana manusia harus bertingkah-laku dalam masyarakat agar tidak merugikan orang lain dan dirinya sendiri. Pedoman,patokan atau ukuran untuk berperilaku atau bersikap dalam kehidupan bermasyarakat ini di sebut norma-norma atau kaeda sosial⁴.

Kaedah-kaedah sosial yang hidup dan di akui dalam masyarakat, Pertama ada kaedah Agama dimana kaedah ini berisi peraturan-peraturan yang harus di taati oleh manusia sebagai perintah dari Tuhan yang Maha Esa, bagi manusia yang melanggar kaedah ini akan mendapatkan sangsi dari Tuhan di akhirat, Kedua kaedah kesusilaan, yang merupakan peraturan hidup yang berasal dari suara hati nurani manusia, bagi manusia yang melanggar kaedah ini sanksinya tidak secara langsung namun lebih kepada perasaan penyesalan dalam diri sendiri, Ketiga kaedah kesopanan, kaedah ini muncul akibat dari pergaulan antar manusia dalam kehidupan bermasyarakat, apabila terjadi pelanggaran terhadap kaedah ini sanksinya hanya berupa celaan dari masyarakat sekitar yang mengetahui pelanggaran terhadap kaedah tersebut dan Kaedah yang keempat adalah kaedah hukum⁵.

Kaedah hukum di bentuk dan di buat oleh lembaga kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara, muncul atau di buatnya kaedah hukum karena di anggap bahwa kaedah-kaedah sosial yang ada sebelumnya belum bisa melindungi kepentingan dan hak -hak masyarakat secara menyeluruh dikarenakan dalam

⁴ *Ibid hlm 3*

⁵ *Ibid hlm 5*

kaedah-kaedah sebelumnya sanksi yang di berikan terhadap manusia yang melanggar ketentuan kaedah tersebut tidak bersifat memaksa dan mengikat setiap manusia⁶.

Lahirnya kaedah hukum merupakan upaya Negara untuk memenuhi hak-hak masyarakat, karena melalui kaedah hukum yang memiliki sanksi bersifat memaksa dan mengikat setiap orang, Negara dapat memaksakan masyarakat untuk taat pada peraturan yang berlaku. Indonesia dalam sistem peraturan perundang-undangnya memiliki Undang- Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi atau Dasar Negara dalam mengatur hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD RI 1945) Pasal 28 D Ayat (1) mengatur Bahwa; “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum“. Dalam ketentuan yang tertung dalam pasal 28 D ayat (1) ini dengan sangat jelas memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang berkeadilan bagi setiap orang warga Negara Indonesia tanpa membedakan Suku, Agama, atau kedudukan derajat seseorang dalam kehidupan sosialnya.

Meskipun Bantuan Hukum tidak secara tegas dinyatakan sebagai tanggung jawab Negara namun ketentuan Pasal 1 ayat (3) dan pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. dan “Setiap orang berhak atas

⁶*Ibid hlm 5*

pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum“. Dengan menyatakan diri sebagai negara hukum maka negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia bagi setiap masyarakat termasuk hak di bidang hukum yaitu hak untuk mendapatkan bantuan hukum secara cuma-cuma (*Prodeo*).

Penyelenggaraan pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat tidak merupakan salah satu upaya Negara dalam memenuhi hak dasar setiap masyarakat dan sekaligus sebagai *implementasi* sebagai Negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi masyarakat akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Jaminan atas hak masyarakat akan kebutuhan akan akses terhadap keadilan yang tertuang dalam konstitusi (Undang Undang Dasar 1945) di anggap belum sepenuhnya dapat melindungi dan memenuhi kepentingan masyarakat yang tidak mampu secara ekonomi dalam mengakses keadilan, maka perlu dibentuknya suatu Undang-Undang khusus yang mengatur tentang Bantuan Hukum sebagai dasar pejabat penyelenggara pemerintahan untuk menjamin hak warga Negara di bidang hukum, khususnya bagi orang atau kelompok orang miskin untuk mendapatkan akses keadilan dan kesamaan di hadapan hukum.

Sebagai bentuk tanggung jawab Negara kepada masyarakat dalam memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma, maka Negara melalui lembaga *Eksekuti* dan *Legislatif* membentuk Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum, dalam Undang-Undang ini yang di maksud dengan

Penerima Bantuan Hukum meliputi setiap orang atau kelompok orang tidak mampu yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri.

Dalam pertimbangan Undang-Undang tentang bantuan hukum telah dinyatakan bahwa tujuan dasar pemberian bantuan hukum adalah untuk menjamin hak konstitusional setiap orang, untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta pengakuan yang sama di hadapan hukum. Hal tersebut sebagai wujud pertanggung jawaban Negara dalam memberikan keadilan kepada masyarakat tidak mampu.

Setelah di berlakukannya Undang-Undang nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum maka secara *normatif* Negara telah memberikan hak dasar kepada setiap masyarakat untuk mendapatkan bantuan hukum dalam mengakses keadilan secara cuma-cuma, terutama bagi masyarakat atau kelompok masyarakat tidak mampu secara ekonomi.

Dalam Teknis Pelaksanaannya pemberian bantuan hukum kepada masyarakat tidak mampu diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dimana pada tingkat Wilayah atau Provinsi melalui Kantor Wilayah Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia (KANWIL KEMNKUM HAM) sebagai pelaksana Undang-Undang bantuan hukum di tingkat Daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta, pada tahun 2014 pelaksanaan bantuan hukum secara cuma-cuma (*Prodeo*) bagi masyarakat tidak mampu mengalami sedikit peningkatan di bandingkan satu tahun sebelumnya, dimana pada tahun 2013 alokasi anggaran bantuan hukum untuk Daerah Istimewa Yogyakarta

sebesar Rp.2.330.350.000 (Dua milyar tiga ratus tiga puluh juta tiga ratus lima puluh ribu rupiah) dari dana yang di alokasikan tersebut hanya berhasil di serap sebesar Rp.379.860.000 (Tiga ratus tujuh puluh sembilan juta delapan ratus enam puluh ribu rupiah) atau setara dengan 16,30%. Sedangkan tahun 2013 jumlah Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang telah lolos *verifikasi* dan *akreditasi* oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Daerah Istimewa Yogyakarta sebanyak 18 OBH, Organisasi Bantuan Hukum yang telah lolos di *verifikasi* dan *akreditasi* tersebut berkewajiban melaksanakan atau memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma (*Prodeo*) kepada masyarakat atau kelompok masyarakat tidak mampu yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta⁷.

Sedangkan pada tahun 2014 jumlah dana yang di alokasikan untuk bantuan hukum secara cuma-cuma (*Prodeo*) kepada masyarakat atau kelompok masyarakat tidak mampu di Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar Rp.2.531.230.000 (Dua milyar lima ratus tiga puluh satu juta dua ratus tiga puluh ribu rupiah), jumlah ini meningkat dibandingkan alokasi dana pada tahun 2013, peningkatan alokasi dana bantuan hukum pada tahun 2014 ini di ikuti juga dengan peningkatan *presentase* penyerapan dana tersebut, dimana pada tahun 2014 dana alokasi bantuan hukum yang berhasil diserap oleh organisasi bantuan hukum yang telah lolos *verifikasi* dan *akreditasi* oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta sebesar Rp.804.640.000

⁷ Rr Widya, dalam makala pertemuan yang membahas permasalahan *reimbursement* Bantuan Hukum, Yogyakarta 19 Juli 2015

(Delapan ratus empat juta enam puluh empat ribu rupiah) atau setara dengan 31,79%⁸.

Dari data tersebut terlihat bahwa angka *realisasi* penyerapan dana bantuan hukum yang di alokasikan untuk bantuan hukum secara cuma-cuma (*Prodeo*) kepada masyarakat atau kelompok masyarakat tidak mampu di Daerah Istimewa Yogyakarta masih sangat rendah, dimana pada tahun 2013 hanya mencapai 16,30% dan pada tahun berikutnya hanya mencapai pada angka 30,79%. Kecilnya jumlah *realisasi* serapan dana bantuan hukum ini tentu tidak sesuai dengan apa yang di harapkan dengan berlakunya Undang-Undang nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum, sebagai penagaturan lebih lanjut mengenai bantuan hukum yang di amanahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Jumlah *realisasi* serapan dana alokasi bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta masih sangat rendah bahkan pada tahun 2013 dan 2014 tidak pernah mencapai lebih dari 50% dari anggaran yang telah di sediakan, dengan rendahnya serapan dana tersebut maka akan semakin sedikit masyarakat tidak mampu yang mendapatkan bantuan hukum secara cuma-cuma (*Prodeo*).

Rendahnya *realisasi* serapan dana bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta ini disebabkan berbagai faktor penghambat dalam *realisasi* bantuan hukum. Secara hirarki peraturan perundang-undangan, apakah undang undang Nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum yang merupakan amanah dari Undang-Undang Dasar, tidak bertentangan dengan undang-undang yang lainnya, dan bagaimana peraturan pemerintah sebagai turunan dari Undang-Undang ini

⁸ *Loc cit*

dalam pelaksanaannya apakah sudah sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan atau dalam pelaksanaannya malah yang terjadi sebaliknya.

Maka untuk mengetahui dan mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan yang menjadi penghambat dalam *realisasi* pelaksanaan pemberian bantuan hukum secara cuma-cuma (*Prodeo*) bagi masyarakat tidak mampu di Daerah Istimewa Yogyakarta, peneliti berkeinginan untuk melakukan penelitian tentang bagaimana pelaksanaan Undang-Undang bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana penelitian ini dilakukan untuk menyusun Skripsi dengan judul :“**PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2011 TENTANG BANTUAN HUKUM DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**”.

B. Rumusan Masalah

Bedasarkan uraian dari latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Undang-Undang nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah yang menjadi faktor Penghambat dan Faktor Pendukung dalam pelaksanaan Undang-Undang nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Bedasarkan rumusan masalah di atas , maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan Undang-Undang nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dan menjadi pendukung dalam pelaksanaan Undang-Undang nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta.

D. Manfaat penelitian

Manfaat yang akan di dapatkan setelah dilakukannya penelitian mengenai pelaksanaan Undang-Undang nomor 16 tahun 2011 tentang bantuan hukum di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah :

1. Manfaat Teoritis atau Ilmu Pengetahuan
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan hukum tata negara khususnya pada bidang Bantuan Hukum.
 - b. Memberikan *kontribusi* terhadap perbaikan sistem pemberian pelayanan bantuan hukum, Khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Manfaat Praktis

Memberikan masukan kepada pemerintah dan pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan bantuan hukum khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta.