

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Cikal bakal terbentuknya sebuah Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda khususnya tentang bantuan hukum adalah Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (UU Bantuan Hukum) yang di dalamnya memuat mengenai kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan bantuan hukum bagi masyarakat miskin di daerah berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan menjunjung asas persamaan di depan hukum. Selain itu, dalam sebuah teori perundang-undangan dan studi ilmu hukum, setidaknya terdapat beberapa aspek agar sebuah peraturan perundang-undangan dapat dikategorikan sebagai peraturan yang terbentuk dengan baik. Setidaknya peraturan perundang-undangan tersebut harus memuat beberapa aspek yang terdiri dari aspek filosofis, yuridis, sosiologis, politis, ekonomis, dan teknik perancang peraturan perundang-undangan yang baik.¹

Sedangkan mengenai teknik peraturan dari perundang-undangan yang baik itu sendiri haruslah memenuhi ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (peristilahan) dan juga ketepatan dalam pemakaian huruf dan tanda baca. Selain syarat yang telah disebutkan di atas,

¹ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Hukum Perancangan Perda* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), 22.

pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik harus pula memperhatikan asas-asas formal dan asas-asas material.²

Perda merupakan salah satu sarana transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan kemampuan masyarakat daerah untuk menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi saat ini, serta mewujudkan *good local governance* bagian dari pembangunan yang berencana, aspiratif dan berkualitas, maka perda dapat menimbulkan *multiple effect* yakni menjadi penggerak utama bagi perubahan-perubahan mendasar diberbagai bidang kehidupan masyarakat dan pemerintahan yang diperlukan oleh daerah yang bersangkutan.³ Adanya perda tersebut juga juga harus mempertimbangkan beberapa aspek, diantaranya:

Secara filosofis, bahwa dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah proses legislasi daerah merupakan sebuah keniscayaan dalam rangka mengakomodir segenap kepentingan di daerah. Proses pembentukan perda secara prinsipil merupakan konsekuensi logis dari kemandirian daerah dalam rangka otonomi. Dengan demikian perda yang lahir sejatinya merupakan bentuk consensus yang mengikat warga negara secara lokalistik.

Secara yuridis, perda tidak terlepas dari tuntutan demokrasi baik ditingkat pusat maupun daerah yang menghendaki terbentuknya instrumen yuridis di sektor pemerintahan. Instrument yuridis yang dimaksud dalam hal ini adalah dengan lahirnya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik maupun UU No. 25 Tahun 2009 tentang

² *Ibid.*,

³ *Ibid.*, 25.

Pelayanan Publik. Disamping itu, tuntutan terhadap reformasi juga sejalan dengan agenda strategis dalam menciptakan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah secara efektif dan berdampak pada kemajuan pembangunan.

Sedangkan secara sosiologis, bahwa problematika sosial hadir dalam konteks perumusan perda berada pada diskursus ruang partisipasi publik. Peran hukum dalam masyarakat memang sering menimbulkan banyak persoalan, hukum bahkan dianggap sebagai instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum.⁴

Bagir Manan menjelaskan bahwa Peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.⁵ Dalam arti lain, peraturan perundang-undangan yang dibentuk di tingkat daerah dapat juga dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan Pemerintah Pusat di Daerah (Kepala Wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang berlaku untuk wilayah atau daerah tertentu.

Di Indonesia sendiri peraturan mengenai produk-produk hukum daerah diakomodir dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri RI No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah khususnya ketentuan yang terdapat

⁴ *Ibid.*, 28-32.

⁵ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah* (Bandung: LPPM UNISBA, 1995), 4.

pada Pasal 3 yang berbunyi produk hukum daerah berbentuk perda atau nama lainnya, perkada, atau PB KDH.⁶

Satu diantara beberapa daerah dibelahan bumi Indonesia yang menerapkan produk hukum daerah itu ialah Pamekasan, Salah satu Perda yang ada di Pamekasan dan sampai saat ini belum mempunyai kekuatan eksekutorial adalah Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin. Secara prosedural perda tersebut telah memenuhi persyaratan, akan tetapi Perda tersebut dapat dikatakan mandul apabila belum terealisasi atau diimplementasikan sebagaimana mestinya. Pada realitanya masyarakat yang membutuhkan jasa bantuan hukum atau biasa disebut sebagai pencari keadilan sangatlah banyak, dan lagi pemerintah dalam hal ini hanya membatasi beberapa perkara saja yang dapat memperoleh bantuan hukum terutama terhadap sengketa keluarga di Pengadilan Agama Pamekasan, pemohon bantuan hukum dalam perkara keluarga seperti perceraian baik cerai talak ataupun gugat cerai, dan sengketa waris, serta perkara lainnya.⁷

Dalam mengimplementasikan Perda tersebut tentu dijumpai adanya hambatan-hambatan yang menjadi kendala. Hambatan-hambatan tersebut dapat dilihat dari teori tentang sistem hukum yang terdiri dari tiga komponen, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Substansi hukum (*legal substance*) meliputi tidak adanya Peraturan Bupati yang menjadi dasar eksekutorial Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga, tidak adanya batasan waktu

⁶ Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*, 23.

⁷ Eka Susylawati "Implementasi Perkara Prodeo Bagi Asyarakat Miskin di Pengadilan Agama Pamekasan", *Nuansa*, Vol. 10 No. 1 (Januari–Juni, 2013), 142.

kan Perbub itu harus dikeluarkan, adanya muatan materi Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga yang berbenturan dengan wewenang Kejaksaan. Struktur hukum (*legal structure*) yang meliputi tidak adanya anggaran dana yang mampu mengcover perkara bantuan hukum bagi masyarakat miskin. Budaya hukum (*legal culture*) yang meliputi perilaku pemberi bantuan hukum, dan budaya masyarakat

Selain Pamekasan, kabupaten Jember juga telah membuat Perda bantuan hukum. Dalam konteks ini, Kabupaten Jember telah mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin, akan tetapi peraturan tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal disebabkan belum adanya Peraturan Bupati (Perbup) yang melaksanakan peraturan tersebut.⁸ Selain itu, perda tersebut masih belum dilaksanakan sepenuhnya karena terdapat keraguan bahwa pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin merupakan urusan pemerintahan absolut berkaitan dengan bidang yustisi⁹

Program pemberian bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu sebenarnya telah berlangsung sejak lama, yaitu sejak tahun 1980 hingga sekarang. Dalam kurun waktu tersebut banyak hal yang menunjukkan bahwa bantuan hukum bagi masyarakat miskin sangat dibutuhkan dan diharapkan adanya peningkatan atau intensitas pelaksanaan bantuan hukum dari tahun ke tahun. Arah kebijaksanaan dari program bantuan hukum bagi masyarakat miskin disamping

⁸ Siti Maimunawaroh dan Antikowati, "Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin di Kabupaten Jember", *Lentera Hukum*, Volume 5 Issue 2 (2018), (pp. 259-276), 260.

⁹ *Ibid.*,

memberdayakan keberadaan dan kesamaan hukum bagi seluruh masyarakat, juga bertujuan untuk mengunggah kesadaran dan kepatuhan masyarakat yaitu melalui penggunaan hak yang disediakan oleh negara dalam hal membela kepentingan hukumnya didepan pengadilan.

Namun upaya pemberian bantuan hukum bagi masyarakat miskin secara cuma-cuma ini sering kali tidak diperhatikan keberadaannya dan bahkan selalu mengalami penyimpangan dalam proses pelaksanaannya terhadap bantuan hukum itu sendiri, sehingga muatan dalam isi perundang-undangan tersebut seringkali tidak bisa berjalan secara efektif sebab tidak sesuai dengan objek sasaran dari pemberian bantuan hukum itu sendiri yang seharusnya diperuntukkan bagi kalangan masyarakat miskin tapi dalam Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin ini justru diberikan kepada terdakwa atau tergugat yang tersandung kasus hukum dalam perkara pidana dan Tata Usaha Negara yang bersifat litigasi. Dalam hal ini terdakwa atau tergugat dalam perkara Tata Usaha Negara merupakan aparatur sipil negara yang tentu tidak memenuhi kriteria miskin sehingga tidak berhak mendapat bantuan hukum secara cuma-cuma.

Dalam ketentuan undang-undang, bantuan hukum bagi masyarakat miskin diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum secara Cuma-Cuma, dan Undang-

Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.¹⁰ Di Indonesia, Badan Pusat Statistik (BPS) melaporkan jumlah penduduk miskin di Indonesia berjumlah 15,54 juta jiwa pada September 2018¹¹ sedangkan di Pamekasan, Madura, Jawa Timur, pada Januari 2018 terdata di bumi Gerbang Salam Pamekasan ada 811.330 jiwa yang tersebar di 13 Kecamatan, yakni 60.812 jiwa kecamatan Tlanakan, Pademawu 82.135 jiwa, Galis 29.611, Kota (Pamekasan) 89.049, Proppo 81.138, Palengaan 76.851, Pegantenan 69.150, Larangan 56.266, Pakong 35.732, Waru 61.803, Batumarmar 67.331, Kadur 47.143 dan Pasean 54.309 jiwa, dari data tersebut ada sekitar 63 persen masyarakat Pamekasan dalam keadaan miskin dan membutuhkan bantuan hukum apabila berhadapan dengan hukum¹²

Pengertian kemiskinan antara satu Negara dengan Negara lain juga berbeda. Pengertian kemiskinan di Indonesia dibuat oleh BPS. Lembaga tersebut mendefinisikan kemiskinan dengan membuat kriteria besarnya pengeluaran per orang per hari sebagai bahan acuan. Dalam konteks itu, pengangguran dan rendahnya penghasilan menjadi pertimbangan untuk penentuan kriteria tersebut. Kriteria statistik BPS tersebut adalah: Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² per orang, jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan, jenis dinding tempat tinggal dari bambu/ rumbia/ kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester, tidak memiliki fasilitas buang air besar/ bersama-

¹⁰ Tata Wijayanta, "Bantuan Hukum Golongan Tidak Mampu dalam Perkara Perdata di Pengadilan Negeri Yogyakarta", *Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 1, (Februari 2012), 111.

¹¹<https://money.kompas.com/read/2019/07/15/135853726/maret-2019-penduduk-miskin-indonesia-turun-jadi-2514-juta-orang>, diakses 15-10-2019.

¹²<https://mediamadura.com/2018/01/12/63-persen-warga-pamekasan-masih-hidup-miskin/>, diakses 15-10-2019.

sama dengan rumah tangga lain, sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik, sumber air minum berasal dari sumur/ mata air tidak terlindung/ sungai/ air hujan, bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/ arang/ minyak tanah, hanya mengkonsumsi daging/ susu/ ayam dalam satu kali seminggu, hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun, hanya sanggup makan sebanyak satu/ dua kali dalam sehari, tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/ poliklinik, sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 500 m², buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,- per bulan, pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/ tidak tamat SD/ tamat SD, tidak memiliki tabungan/ barang yang mudah dijual dengan minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit/ non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya. Jika minimal 9 variabel terpenuhi maka suatu rumah tangga miskin.¹³

Untuk mengetahui garis kemiskinan maka Badan Pusat Statistik (BPS) memakai konsep garis kemiskinan (GK) yang dapat diketahui dengan cara menjumlahkan garis kemiskinan makanan (GKM) dengan garis kemiskinan non makanan (GKNM) dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM). Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.

¹³ <http://pendampingsosial.id/14-kriteria-miskin-menurut-standar-bps/>, diakses 11-12-2019.

2. Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll)
3. Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Paket komoditi kebutuhan dasar non makanan diwakili oleh 51 jenis komoditi di perkotaan dan 47 jenis komoditi di pedesaan.¹⁴

Bantuan hukum dalam perkara keluarga erat kaitannya dengan Pos Bantuan Hukum (POSBAKUM) yang ada di Pengadilan Agama, dimana jenis bantuan hukum yang dapat diberikan berupa menjalankan jasa kuasa hukum, informasi, Advokatis, konsultasi, dan pembuatan gugatan/permohonan dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum, yang bertujuan untuk:Menjamin dan memenuhi hak bagi Penerima Bantuan Hukum untuk mendapatkan akses keadilan, mewujudkan hak konstitusional segala warga Negara sesuai dengan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum, menjamin kepastian penyelenggaraan Bantuan Hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah Negara Indonesia, mewujudkan peradilan yang efektif, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan. Berdasarkan Undang-Undang No 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh

¹⁴ <https://www.bps.go.id/subject/23/kemiskinan-dan-ketimpangan.html>, diakses 11-12-2019.

Pemberi Bantuan Hukum secara Cuma-Cuma kepada Penerima Bantuan Hukum. Sedangkan penerima Bantuan Hukum adalah orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri yang menghadapi masalah hukum. Sedangkan dalam SEMA No 10 tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum Pasal 27 dinyatakan bahwa yang berhak mendapatkan jasa dari Pos Bantuan Hukum adalah orang yang tidak mampu membayar jasa Advokat terutama perempuan dan anak-anak serta penyandang disabilitas, sesuai pertauran perundang-undangan yang berlaku.¹⁵

Prinsip pemenuhan hak asasi yang dimiliki oleh manusia mempunyai perlakuan sama dimuka hukum (*equality before the law*), akan tetapi prinsip tersebut seringkali dilanggar karena berbagai aspek seperti status sosial dan ekonomi seseorang. Sehingga prinsip perlakuan sama dimuka hukum harus diimbangi dengan persamaan perlakuan (*equal treatment*).¹⁶

Orang yang mempunyai masalah hukum dan berasal dari kalangan orang yang mampu dapat dengan mudah menunjuk pemberi bantuan hukum seperti Advokat, pembela publik ataupun paralegal untuk membela kepentingannya. Demikian pula orang yang tidak mampu (miskin) dapat meminta pembelaan dari seorang atau lebih pemberi bantuan hukum untuk membela kepentingannya. Tidak dapat dikatakan hukum itu adil apabila orang miskin tidak mendapatkan pembelaan hukum atas kepentingannya karena ia tidak mampu membayar jasa pemberi bantuan hukum. Oleh karena itu, dalam hukum internasional dan nasional

¹⁵ <https://www.pa-buntok.go.id/2017/01/07/penjelasan-bantuan-hukum-posbakum/>, diakses 15-10-2019.

¹⁶ Agustinus Edy Kristianto dan Patra M. Zen, *Panduan Bntuan Hukum di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), 33.

sebagai bentuk pemenuhan hak asasi manusia terhadap hak bantuan hukum bagi orang yang tidak mampu agar ia mendapatkan sebuah keadilan.¹⁷

Tercapainya pemenuhan hak atas bantuan hukum merupakan salah satu bagian dari pemenuhan hak atas peradilan yang jujur dan tidak memihak. Hal tersebut merupakan aturan atau norma yang sengaja dirancang agar seorang individu dapat terlindungi dari pembatasan yang tidak sah dan sewenang-wenang, atau perampasan hak dasar dan kebebasan lainnya.

Lebih lanjut lagi, berdasarkan beberapa aspek dan syarat pembuatan Perda tentang bantuan hukum yang dikemukakan di atas, maka dalam rangka membuat dan merancang sebuah Perda tidaklah mudah dan tidak dapat pula dilakukan dengan memandang sebelah mata. Seringkali hanya demi memenuhi target prosedural dalam hal kebijakan peraturan anggaran di bidang legislasi, marak terjadi *copy paste* atau plagiasi antara Perda yang di satu daerah dengan daerah lainnya, hal tersebut tentu salah satunya dipengaruhi oleh kemajuan teknologi yang semakin canggih sehingga akses dalam segala bidang pengetahuan semakin mudah. Oleh karena itu, tak heran jika suatu Perda tidak sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat. Terlepas dari kondisi sosiologis dan budaya masyarakat maka terdapat beberapa implikasi yang sangat penting untuk ditelaah lebih jauh mengenai **Analisis Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dalam Perkara Keluarga**. Implikasi yang sangat gamblang adalah ketika suatu Perda ditelaah dan dinyatakan bermasalah, maka Perda tersebut harus direvisi atau dibatalkan.

¹⁷ Suharto, *Panduan Praktis Bila Anda Menghadapi Perkara Pidana* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011), 127.

Apabila tidak, maka Perda seperti ini akan mengalami deligitimasi terutama secara hukum, politik maupun sosial dari masyarakat.

B. Fokus Penelitian

1. Bagaimana pengaturan tentang bantuan hukum bagi masyarakat miskin dalam perkara keluarga?
2. Mengapa perkara keluarga penting untuk diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin?

C. Tujuan Penelitian

1. Memahami pengaturan tentang bantuan hukum bagi masyarakat miskin dalam perkara keluarga
2. Memahami Mengapa perkara keluarga penting untuk diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mempunyai beberapa kegunaan yang diharapkan dapat bermanfaat bagi semua elemen yang ada, kegunaan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Bagi Program Magister Hukum Keluarga Islam Institut Agama Islam Negeri Madura khususnya, penelitian ini dapat dijadikan sebagai input penting temuan ilmiah tentang Implementasi Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dalam Perkara Keluarga.

2. Bagi perpustakaan Pascasarjana IAIN Madura dapat menjadi tambahan referensi perpustakaan sehingga dapat membuka wawasan dan cakrawala keilmuan mahasiswa yang ingin memperdalam tentang Implementasi Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dalam Perkara Keluarga.
3. Bagi pihak terkait dengan perancang peraturan daerah, penelitian ini diharapkan dapat menumbuhkan semangat untuk merancang dan membentuk Perda sesuai dengan koridor-koridor yang telah ditentukan dalam undang-undang sehingga dapat berdaya guna bagi masyarakat.

E. Definisi Istilah

1. Peraturan daerah, merupakan sekumpulan peraturan perundang-undangan yang sengaja dirancang oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah dan berlaku untuk wilayah atau daerah tertentu.
2. Bantuan Hukum, yaitu segala upaya atau tindakan hukum yang dilakukan oleh profesi hukum berupa pemberian informasi yang berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam situasi tertentu, atau sebagai kuasa dalam proses hukum tertentu yang ditawarkan atau diberikan khusus kepada masyarakat miskin.
3. Perkara Keluarga, merupakan perkara-perkara yang terjadi dalam ruang lingkup keluarga yang meliputi perkara perceraian, waris, wakaf, isbat nikah, dan ekonom syari'ah.

F. Penelitian Terdahulu

1. Penelitian terkait Analisis Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga ini pernah dilakukan oleh Siti Maimunawaroh dan Antikowati dalam jurnal *Lentera Hukum*, Volume 5 Issue 2 (2018), pp. 259-276 dengan judul Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin di Kabupaten Jember. Dalam jurnalnya ia menjelaskan akar permasalahan yang sama dengan penelitian ini yakni Kabupaten Jember yang telah mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin, akan tetapi peraturan tersebut belum dapat dilaksanakan secara maksimal disebabkan belum adanya Peraturan Bupati (Perbup) yang melaksanakan peraturan tersebut, namun perbedaannya dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan Siti Munawaroh dan Antikowati berkaitan dengan kajian terhadap kewenangan absolut dan kewenangan konkuren pemerintah daerah dalam pemenuhan bantuan hukum dan bentuk pemenuhan bantuan hukum bagi masyarakat miskin dan menggunakan metode yuridis normatif. Sedangkan penelitian ini lebih menitik beratkan pada Implementasi Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dalam Perkara Keluarga.¹⁸
2. Penelitian serupa juga pernah dilakukan oleh Bachtiar seorang Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisaksi Jakarta yang dimuat dalam

¹⁸ Siti Maimunawaroh dan Antikowati, “Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin di Kabupaten Jember”, 260.

jurnal SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-i Vol. 3 No. 2 (2016), pp.137-152, DOI: 10.15408/sjsbs.v3i2.7854 dengan judul Urgensi Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Oleh Pemerintah Daerah, dalam penelitiannya ia menjelaskan bahwa Pelaksanaan bantuan hukum yang diformilkan ke dalam suatu Peraturan Daerah sangat diperlukan dalam rangka untuk menjamin dan mewujudkan persamaan dihadapan hukum dan akses pada keadilan bagi setiap orang terutama masyarakat miskin sebagai kelompok masyarakat yang rentan bermasalah dengan hukum. Hal ini juga dimaksudkan guna terciptanya prinsip "*fair trial*" dimana bantuan hukum yang dilaksanakan oleh seorang pemberi bantuan hukum dalam rangka proses penyelesaian suatu perkara, baik dari tahap penyidikan maupun pada proses persidangan, amat penting guna menjamin terlaksananya proses hukum sesuai dengan norma-norma hukum. Selain itu, kehadiran Peraturan Daerah tersebut paling tidak menjawab ekspektasi yang tinggi dari masyarakat akan penyelesaian persoalan bantuan hukum di daerah, dimana sampai saat ini masih terdapat masyarakat miskin yang tidak mendapatkan akses terhadap bantuan hukum. Pemberian bantuan hukum yang dilakukan Pemerintah Daerah melalui suatu Peraturan Daerah merupakan salah satu cara mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, khususnya dalam bidang hukum. Bantuan hukum untuk masyarakat miskin ini, selain bertujuan untuk memberdayakan keberadaan dan kesamaan hukum bagi seluruh lapisan masyarakat, juga bertujuan untuk membangkitkan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat, yaitu melalui penggunaan hak yang disediakan oleh

pemerintah dalam hal membela kepentingan hukumnya, baik di depan pengadilan (litigasi) maupun penyelesaian non litigasi.¹⁹ Dalam penelitian tersebut mengungkapkan permasalahan yang sama dengan penelitian kali ini, yaitu sama-sama ingin mengetahui mengapa perkara bantuan hukum perlu diatur dalam peraturan daerah (Perda) namun dalam penelitian ini lebih fokus pada perkara keluarga.

3. Selain kedua penelitian di atas, ada pula penelitian serupa yang pernah dilakukan oleh *Eka N.A.M. Sihombing* dengan judul Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Bantuan Hukum Di Provinsi Sumatera Utara yang kemudian dituangkan dalam sebuah jurnal *Rechts Vinding Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 2 No. 1 Tahun 2013 Terakreditasi No. 768/AU1/P2MI-LIPI/08/2017. Dalam penelitiannya ia menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemberian bantuan hukum kepada masyarakat merupakan upaya pemerintah 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 dihadapan hukum (*aquality before the law*). Undang-undang tentang bantuan hukum ini menjadi dasar bagi negara untuk menjamin warga negara khususnya bagi orang atau kelompok orang miskin untuk mendapatkan akses keadilan dan kesamaan dihadapan hukum. Undang-undang bantuan hukum juga memberi ruang bagi daerah untuk mengalokasikan dana penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD. Apabila daerah berkehendak mengalokasikan dana bantuan

¹⁹ Bachtiar, "Urgensi Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Oleh Pemerintah Daerah", *jurnal SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-i*, Vol. 3, No. 2, (2016), pp.137-152, DOI: 10.15408/sjsbs.v3i2.7854.

hukum dalam APBD, maka Pemerintah Daerah dan DPRD harus mengaturnya dalam Peraturan Daerah (Perda). Walaupun rancangan Perda Bantuan Hukum Provinsi Sumatera Utara saat itu telah tercantum dalam Prolegda 2013, namun rancangan Perda tersebut sampai penelitian ini dilakukan belum juga tersusun. Mengingat pentingnya Perda tentang Bantuan Hukum sebagai landasan hukum bagi daerah untuk memenuhi hak-hak masyarakat miskin dalam mengakses keadilan dan perlakuan yang sama didepan hukum, dibutuhkan komitmen yang kuat dari DPRD maupun Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara beserta *stakeholder* untuk segera mengimplementasikan pembentukan Perda Bantuan Hukum serta mengalokasikan dana bantuan hukum dalam APBD sebagaimana amanat Pasal 19 Undang-Undang Bantuan Hukum. Tanpa komitmen yang kuat sulit mengharapakan kelahiran Perda Bantuan Hukum. Dengan lahirnya Perda Bantuan Hukum diharapkan tidak akan ada lagi marginalisasi dan ketimpangan keadilan yang terjadi kepada masyarakat miskin khususnya masyarakat Sumatera Utara dalam melindungi hak-haknya.²⁰ Dalam penelitian tersebut mengungkapkan permasalahan yang sama dengan penelitian kali ini, yaitu sama-sama ingin mengetahui mengapa perkara bantuan hukum perlu diatur dalam peraturan daerah (Perda) namun dalam penelitian ini lebih fokus pada perkara keluarga.

Mencermati ketiga penelitian terdahulu di atas, maka dapat dikatakan penelitian ini berbeda dengan penelitian tersebut, adapun unsur kebaruan dalam penelitian ini terletak pada kajian isu hukum masing-masing penelitian, yang

²⁰ Eka N.A.M. Sihombing, "Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Bantuan Hukum Di Provinsi Sumatera Utara", *jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 2, No. 1, (2013) Terakreditasi No. 768/AU1/P2MI-LIPI/08/2017.

dalam kajian ini membahas bagaimana pengaturan tentang bantuan hukum bagi masyarakat miskin dalam perkara keluarga serta mengapa perkara keluarga penting untuk diatur dalam Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin

Untuk lebih jelasnya perhatikan tabel berikut ini:

1	Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pemenuhan Bantuan Hukum bagi Masyarakat Miskin di Kabupaten Jember	Analisis Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga
	Persamaan	
	Perda belum memiliki Perbub	Perda belum memiliki Perbub
	Perbedaan	
	a. berkaitan dengan kajian terhadap kewenangan absolut dan kewenangan konkuren pemerintah daerah dalam pemenuhan bantuan hukum dan bentuk pemenuhan bantuan hukum bagi masyarakat miskin. b. Metode yuridis-normatif	a. menitik beratkan pada Implementasi Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin dalam Perkara Keluarga. b. Metode empiris normatif
2	Urgensi Penyelenggaraan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Oleh Pemerintah Daerah	Analisis Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga
	Persamaan	
	Ingin meneliti urgensi Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin	Ingin meneliti urgensi Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin
	Perbedaan	
	Terbatas pada urgensi Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin	a. Lebih fokus pada filosofis lahirnya Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin b. Lebih fokus pada urgensi perkara keluarga dalam Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin
3	Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Bantuan Hukum Di Provinsi Sumatera Utara	Analisis Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga

	Persamaan	
	Ingin meneliti urgensi Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin	Ingin meneliti urgensi Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin
	Perbedaan	
	<ul style="list-style-type: none"> a. Terbatas pada urgensi Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin b. Menggunakan metode penelitian normative 	<ul style="list-style-type: none"> a. Lebih fokus pada filosofis lahirnya Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin b. Lebih fokus pada urgensi perkara keluarga dalam Perda Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin c. Menggunakan metode penelitian literature

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian pustaka atau yang biasa dikenal sebagai *library research*. Yaitu dengan cara mengkaji sumber kepustakaan yang dalam hal ini berupa literature, buku-buku, kitab-kitab, dan dokumen yang berkaitan dengan pembahasan penelitian ini.²¹

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitik yaitu menggambarkan secara obyektif tentang obyek penelitian peneliti dengan cara mengumpulkan data-data, kemudian menganalisa dengan kerangka pemikiran yang telah disusun dengan cermat dan terarah dan dengan tujuan untuk mengetahui dan menjelaskan obyek penelitian.²² Sedangkan jenis penelitian ini menggunakan *content analysis* (analisis isi) yaitu analisis aktivitas atau mengumpulkan dan menganalisis informasi, yakni dengan menganalisa dokumen-dokumen yang berkaitan langsung dengan Analisis Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan

²¹ Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), 75.

²² Soejono dan Abdurahman, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), 20-21.

Nomor 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin
Dalam Petkara Keluarga

2. Sumber Data

Menurut Prof. Dr. Suharsimi Arikunto dalam bukunya yang berjudul *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, yang dimaksud sumber data dalam penelitian adalah subjek darimana data dapat diperoleh.²³

Dilihat dari sumber pengumpulan data, maka pengumpulan data dalam penelitian ini dapat menggunakan sumber primer dan sumber sekunder.²⁴ Sebab data yang diperlukan dalam penelitian literatur adalah data yang akan didapat dari buku, kitab, majalah, Koran, dan lainnya yang berhubungan dengan judul penelitian. Sehingga mempunyai korelasi untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagaimana tertuang dalam rumusan masalah di atas secara lebih bijaksana, maka sumber data yang penulisgunakan, yaitu:

a) Primer; yaitu sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data.²⁵ Artinya data yang diperoleh oleh penulis secara langsung dari sumbernya. Data yang dimaksud ialah;

- 1) Frans Hendra Winarta, *Probono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Memperoleh Bantuan Hukum*

²³ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik* (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), 107.

²⁴ Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D* (bandung: CV. Alfabeta, 2014), 137.

²⁵ *Ibid.*,

- 2) Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*
- 3) Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*
- 4) Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum Dalam Masyarakat: Perkembangan dan Masalah*
- 5) Agustinus Edy Kristianto, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*
- 6) Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Dekonstruksi Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*
- 7) Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Hukum Perancangan Perda*
- 8) Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*
- 9) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- 10) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- 11) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum
- b) Sekunder; yaitu sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data. ²⁶Data yang dimaksud ialah:
 - 1) Nur Faisal, *Tanggung Jawab Negara Dalam Pemberian Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin*
 - 2) Abdul Mannan, *Pokok-Pokok Hukum Perdata: Wewenang Peradilan Agama*
 - 3) Slamet Abidin dan Aminuddin, *Fiqh Munakahat 1*

²⁶*Ibid.*,

- 4) Muhammad Syaifuddin, dkk, *Hukum Perceraian*
- 5) Moh. Muhibbin dan Abdul Wahid, *Hukum Kewarisan Islam Sebagai Pembaruan Hukum Positif di Indonesia*
- 6) A. Rachmad Budiono, *Pembaruan Hukum Kewarisan Islam di Indonesia*
- 7) Nicolas Simanjuntak, *Acara Pidana Indonesia Dalam Sirkus Hukum*
- 8) Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*
- 9) Erwan Agus Purwanto. *Mengembangkan Profesi Analisis Kebijakan*
- 10) Suharto dan Jonaedi Efendi, *Panduan Praktis Bila Anda Menghadapi Perkara Pidana*
- 11) Faried Ali, *Studi Analisis Kebijakan*
- 12) Sumadi Suryabrata, *Metode Penelitian*
- 13) Soejono dan Abdurahman, *Metodologi Penelitian Hukum*
- 14) Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktik*
- 15) Sugiono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*
- 16) Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kuantitatif* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006), hlm. 280.
- 17) Asadullah Al-Faruq, *Hukum Acara Peradilan Islam*
- 18) Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah*
- 19) Didi Kusnadi, *Bantuan Hukum Dalam Islam*
- 20) Topo Santoso, *Membumikan Hukum Pidana Islam: Penegakan Syariat dalam Wacana dan Agenda*
- 21) Supriadi, *Etika & Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indones*

- 22) Ramli Hutabarat, *Persamaan di Hadapan Hukum*
- 23) Heri Tahir, *Proses Hukum yang Adil dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*
- 24) Abdul Ghofur Anshori, *Hukum Perkawinan Islam (Perspektif Fikih dan Hukum Positif)* (Yogyakarta: UII Press, 2011), 135.
- 25) Neng Djubaidah, *Pencatatan Perkawinan Dan Perkawinan Tidak Dicatat Menurut Hukum Tertulis di Indonesia Dan Hukum Islam* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 223.
- 26) Abdul Manan, *Hukum Ekonomi Syariah dalam Kewenangan Peradilan Agama*

3. Teknik Pengumpulan Data

Sebagaimana telah penulis sebutkan sebelumnya, penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), yang bersifat deskriptif. Oleh karena itu pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis dengan cara mencari dan mengumpulkan serta menelaah data mengenai hal-hal yang relevan dengan penelitian ini, yang berupa catatan, transkrip, buku-buku, surat kabar, majalah, dan lain-lain secara sistematis.

Mengumpulkan data adalah pekerjaan yang kadang sangat sulit sebab membutuhkan waktu yang cukup lama karena harus berpindah dari perpustakaan satu ke perpustakaan yang lain. Selain itu, banyak buku-buku yang harus dicari ke luar kota demi suksesnya penelitian ini.

Setelah data terkumpul penulis kemudian mengolahnya dengan cara diringkas sehingga penulis dapat menentukan batasan yang lebih khusus yang berkenaan dengan objek penelitian dari buku, terutama yang berhubungan dengan tema pokok yang akan penulis bahas. Kemudian melakukan analisis lanjutan terhadap hasil penyusunan data sehingga diperoleh kesimpulan tertentu yang merupakan hasil jawaban dari rumusan masalah.

4. Analisa Data

Analisis data menurut Patton sebagaimana yang dikutip Lexy Moleong dalam Metode Penelitian Kualitatif adalah

“Proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.”²⁷

Sedangkan Bogdan dan Taylor sebagaimana yang dikutip dalam Metode Penelitian Kualitatif mendefinisikan analisis data sebagai proses yang terinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis kerja (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis kerja itu.

Pada dasarnya definisi pertama lebih menitik beratkan pengorganisasian data sedangkan yang kedua lebih menekankan maksud dan tujuan analisis data. Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke

²⁷ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kuantitatif* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2006), 280.

dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti disarankan oleh data.²⁸

Adapun teknik yang digunakan dalam pengelolaan data antara lain;

a) Deskripsi

Mendeskripsikan semua hasil penelitian yang diperoleh melalui data-data yang telah dikumpulkan dan diklasifikasikan sebagai suatu data primer dan sekunder dengan cara induktif kemudian deduktif untuk mengetahui dan memahami objek penelitian.

b) korelasi

Teknik ini bertujuan untuk menemukan ada tidannya hubungan dan apabila ada, berapa eratnya hubungan serta berarti atau tidaknya hubungan itu. Yang mana dalam hal ini ingin mengetahui sisi normatif dan filosofisnya, yaitu bagaimana pengaturan tentang bantuan hukum bagi masyarakat miskin dalam perkara keluarga dan mengapa perkara keluarga tersebut penting untuk diatu dalam Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin .²⁹

c) Refleksi

Refleksi merupakan suatu pemikiran, tafsiran atau interpretasi yang digunakan oleh penulis atas kajian yang dilakukan. Setelah penulis

²⁸*Ibid.*,

²⁹Suharsimi, *Prosedur Penelitian*, 239.

mengkaji data-data yang diperoleh, maka penulis menafsirkan apa yang tertera dalam literatur-literatur agar dapat menemukan titik terang terkait pentingnya perkara keluarga dalam Perda Kab. Pamekasan No. 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga

5. Pengecekan Keabsahan Data

Ketiga proses analisis data tersebut harus dilalui dalam menganalisa suatu data. selain itu, tidak hanya berhenti di proses ini, melainkan harus dilanjutkan pada tahap selanjutnya agar dapat mengetahui keabsahan penelitian ini. Tahap selanjutnya adalah tahap pemeriksaan keabsahan data, yang mana penulis menggunakan teknik triangulasi yaitu teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik ini ada empat macam, yaitu triangulasi sumber, penyidik, metode dan teori.³⁰ Namun penulis hanya menggunakan triangulasi sumber data sebab penulis mengkaji sumber-sumber literatur seperti buku-buku, kitab, majalah yang mengulas tentang hal yang relevan dengan penelitian ini.

³⁰Lexy J. Moleong, *Metodologi*. 330.