

Peran Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Agenda Pembangunan Hukum pada RPJMN 2020-2024 (Bidang Sistem Peradilan Pidana dengan Pendekatan Keadilan Restoratif, Sistem Peradilan Pidana Anak, dan Bantuan Hukum)

Tanti Dian Ruhama¹ dan Andri Setya Nugraha²

¹Perencana Ahli Madya di Direktorat Hukum dan Regulasi, Kementerian PPN/Bappenas

²Staf di Direktorat Hukum dan Regulasi, Kementerian PPN/Bappenas

Korespondensi: tanti.ruhama@bappenas.go.id

DOI: doi.org/10.47266/bwp.v4i1.91 | halaman: 84-105

Dikirim: 28-02-2021 | Diterima: 29-03-2021 | Dipublikasikan: 31-03-2021

Abstraksi

Pembangunan hukum pada dasarnya tidak hanya menjadi peran dan kewenangan pemerintah pusat dan lembaga yudikatif saja, tetapi juga perlu dukungan dari pemerintah daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah. Pemerintah daerah memiliki sejumlah kewenangan untuk melaksanakan agenda pembangunan hukum sesuai dengan kebutuhan daerah. Tulisan ini berupaya untuk membahas lebih lanjut mengenai penjabaran tugas dan kewenangan pemerintah daerah tersebut khususnya pada proyek prioritas nasional pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA), Sistem Peradilan Pidana dengan Pendekatan Keadilan Restoratif (RJ) dan peningkatan akses keadilan melalui kegiatan bantuan hukum sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2020-2024. Studi ini berbasis pada kajian literatur dan analisis peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk turut serta dalam mendukung agenda pembangunan hukum. Hasil studi memberikan rekomendasi penguatan peran pemerintah daerah pada beberapa proyek prioritas nasional pembangunan hukum dalam RPJMN 2020-2024.

Kata kunci: Agenda Pembangunan Hukum, Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah

Peran Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Agenda Pembangunan Hukum pada RPJMN 2020-2024 (Bidang Sistem Peradilan Pidana dengan Pendekatan Keadilan Restoratif, Sistem Peradilan Pidana Anak, dan Bantuan Hukum)

Tanti Dian Ruhama & Andri Setya Nugraha

I. Pendahuluan

Pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan merupakan upaya pemerintah untuk mencapai tujuan bernegara yaitu mensejahterakan masyarakat. Pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024 yang merupakan rangkaian akhir dari pembangunan jangka panjang sejak tahun 2005 dan menjadi landasan awal untuk penyusunan rencana pembangunan jangka panjang berikutnya.

Berdasarkan kerangka pikir agenda pembangunan RPJMN 2020-2024, wilayah menjadi basis pembangunan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kondisi polhukhankam yang kondusif yaitu penyederhanaan regulasi, penyederhanaan birokrasi serta terciptanya stabilitas politik dan pertahanan keamanan, menjadi prasyarat dari keberhasilan pembangunan nasional tersebut. Pembangunan bidang hukum dan regulasi merupakan bagian dari pembangunan bidang polhukhankam yang terdiri dari 4 (empat) kebijakan yaitu : 1) penataan regulasi; 2) perbaikan sistem hukum perdata dan pidana; 3) penguatan upaya anti korupsi; dan 4) penguatan akses terhadap keadilan.

Memaknai pembangunan hukum tidak hanya sekedar identik dengan kegiatan pembuatan hukum atau pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making*) dan penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum (*law enforcement*). Pembangunan hukum haruslah dimaknai sebagai satu kesatuan sistem yang utuh mulai dari pembuatan hukum, penerapan atau pelaksanaan hukum, penegakan hukum, pendidikan hukum, informasi serta perlindungan hukum demi terwujudnya kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum. (Hesti, 2019:3). Berdasarkan hal tersebut, untuk mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan pembangunan hukum membutuhkan dukungan dan kerjasama dari seluruh elemen kekuasaan negara termasuk pemerintah daerah dan aktor lainnya yaitu masyarakat dan akademisi.

Institusi terpenting dalam pembentukan hukum (*law making*) adalah lembaga legislatif yang memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang. Namun demikian, sebagaimana amanat UUD 1945 terdapat peran dari lembaga eksekutif baik pemerintah pusat maupun daerah dalam proses pembentukan hukum (*law making*) tersebut. Selain itu juga terdapat peran dari lembaga yudikatif, yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) dengan kewenangan *constitutional review* sehingga pelaksanaan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai pengawal dari pelaksanaan undang-undang dengan kewenangan *judicial review* sehingga peraturan pelaksana dibawah undang-undang tidak bertentangan dengan undang-undang. Pada bidang lainnya, kerjasama antara lembaga yudikatif dan eksekutif baik

itu pemerintah pusat maupun daerah juga tercermin dalam upaya penegakan hukum (*law enforcement*) dengan menggunakan pendekatan keadilan restoratif (*restorative justice*) dan upaya peningkatan akses keadilan melalui kegiatan bantuan hukum diantaranya yaitu kepolisian, kejaksaan, lembaga pengadilan, lembaga pemasyarakatan, pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah.

Berlandaskan pada pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk melaksanakan seluruh bidang pembangunan termasuk bidang hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam RPJMN dan RPJMD. Hal ini yang kemudian menjadi kerangka pikir dalam pembangunan dimana wilayah merupakan basis dari segala bidang pembangunan. Berdasarkan hal tersebut, yang kemudian menjadi pertanyaan adalah bagaimana peran pemerintah daerah dalam mendorong keberhasilan pembangunan hukum? Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tidak menghilangkan peran pemerintah daerah untuk banyak memainkan peran dalam pembangunan hukum, namun sebaliknya memperkuat peran pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan berbagai bidang pembangunan. Peran utama yang dapat dilaksanakan adalah pembentukan peraturan daerah (perda). Perda dibentuk oleh pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau menjabarkan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Bahwa berdasarkan Pasal 349 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), daerah dapat membentuk perda dengan tujuan untuk melakukan penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing daerah.

Selain pembentukan perda, pemerintah daerah juga memiliki peran penting lainnya dalam mendukung agenda pembangunan bidang hukum. Dalam upaya memberikan perlindungan dan mewujudkan akses keadilan bagi masyarakat, pemerintah daerah memiliki kontribusi yang sama dengan pemerintah pusat sebagai implementasi negara hukum yang mengakui, melindungi dan menjamin pelaksanaan HAM setiap warga negaranya. Tulisan ini akan mencoba untuk menjabarkan peran dan kontribusi pemerintah daerah sebagai entitas yang memiliki peran penting dalam mensukseskan agenda pembangunan hukum sebagaimana amanat RPJMN 2020-2024. Analisis peran pemerintah daerah dalam pembangunan bidang hukum terutama akan difokuskan pada 3 (tiga) agenda pembangunan bidang hukum yaitu: 1) sistem peradilan pidana anak (SPPA); 2) sistem peradilan pidana dengan pendekatan keadilan restoratif; serta 3) peningkatan akses terhadap keadilan melalui kegiatan bantuan hukum. Ketiga agenda pembangunan hukum tersebut memiliki keterkaitan dengan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana yang diatur dalam UU Pemda yang terkait langsung dengan urusan wajib pemerintah daerah.

II. Metodologi

Untuk menjawab pertanyaan penelitian ini, penulis menggunakan kerangka teori negara hukum yang menjelaskan mengenai sistem negara hukum Indonesia menurut para ahli. Selain itu juga menggunakan konsep pelaksanaan desentralisasi sebagai landasan untuk melihat peran dan kewenangan pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan.

Penulisan ini menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu melalui studi literatur dan analisis peraturan perundang-undangan untuk melihat pembagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah dalam sistem pemerintahan. Melalui penjabaran dari pembagian peran tersebut dapat diketahui pola kontribusi dari pemerintahan daerah terhadap pembangunan hukum.

III. Pembagian Kewenangan dan Urusan Pusat dan Daerah

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah sebagai upaya mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama (Deddy, 2000).

Sejalan dengan perubahan tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertujuan untuk memperjelas dan menentukan pembagian kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan secara proporsional. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) UU Pemda, urusan pemerintahan dibagi menjadi tiga jenis yaitu, urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan umum. Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut tersebut, pemerintah pusat dapat melaksanakannya sendiri atau melimpahkan kewenangannya kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Kemudian urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan kabupaten/kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dan dilaksanakan berdasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, eksternalitas serta kepentingan strategis nasional. Sedangkan urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Berdasarkan UU Pemda, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan pilihan, dimana pembagian urusan masing-masing digambarkan seperti **Gambar 1**.



Gambar 1. Pembagian Urusan Pemerintah Daerah (UU Pemda)

Sumber : Disarikan dari UU No. 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Dari kacamata penyusunan perencanaan pembangunan, kebijakan yang tertuang dalam RPJMN haruslah mendapatkan dukungan pelaksanaan dari seluruh kementerian/lembaga serta pemerintah daerah. RPJMN disusun sebagai penjabaran visi, misi, dan program Presiden terpilih yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN, memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program K/L, kewilayahan serta kerangka ekonomi makro. Kemudian RPJMD yang menjadi agenda pembangunan daerah selama periode 5 (lima) tahun disusun dengan memperhatikan RPJMN. Sinkronisasi penyusunan perencanaan kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan dalam berbagai forum koordinasi tingkat pusat dan daerah. Tujuannya adalah agar kebijakan yang disusun oleh pemerintah pusat dijabarkan dan didukung pelaksanaannya dalam RPJMD oleh pemerintah daerah, dan begitu pula sebaliknya agar hal-hal yang menjadi kebutuhan wilayah tercermin dalam kebijakan pemerintah pusat. Kesenambungan dan sinergitas perencanaan pembangunan tingkat pusat dan daerah dapat terwujud dengan baik apabila forum-forum koordinasi dapat dilaksanakan secara optimal melibatkan seluruh pihak yang terkait.

IV. Peran Pemerintah Daerah dalam RPJMN 2020-2024 Bidang Hukum

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat 12 (dua belas) pilar utama sebagai penyangga berdirinya negara modern yang disebut sebagai negara hukum (The Rule of Law atau Rechtsstaat), yaitu : a. Supremasi hukum; b. Persamaan dalam hukum; c. Asas Legalitas; d. Pembatasan kekuasaan; e. Organ-organ penunjang yang independen; f. Peradilan bebas dan tidak memihak; g. Peradilan Tata Usaha Negara; h. Mahkamah Konstitusi; i. Perlindungan HAM; j. Bersifat demokratis; k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara; serta l. Transparansi dan kontrol sosial (Jimly, 2011:125-126). Para ahli lainnya, Sunaryati Hartono mendefinisikan politik hukum sebagai alat dan langkah bagi pembangunan hukum nasional yang dikehendaki sesuai cita-cita bangsa, merupakan perwujudan hak dan kewajiban untuk mencapai masyarakat adil dan makmur. Mochtar Kusumaatmadja mengenalkan teori hukum pembangunan yang memberikan dasar fungsi hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool social engineering*). Menurut Mochtar, peran

hukum dalam pembangunan adalah hukum harus menjamin agar perubahan yang terjadi dalam proses pembangunan berjalan secara teratur untuk mencapai ketertiban dan keteraturan dalam masyarakat (Atip, 2004:629).

Merujuk pada pemikiran para ahli tersebut, dapat dikatakan bahwa pembangunan hukum tidak serta merta hanya menegakkan hukum dan aturan serta memberikan penghukuman terhadap siapapun yang melakukan pelanggaran, tetapi juga berupaya untuk mewujudkan keseimbangan, keteraturan dan pemenuhan HAM dalam pelaksanaan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Pembangunan hukum tidaklah dimaknai hanya bersifat sektoral saja dan bukan merupakan satu sistem tersendiri yang terpisah dari bidang pembangunan lainnya, namun saling terkait dan saling mendukung dalam pelaksanaan pembangunan demi tercapainya tujuan bernegara dan terciptanya akses terhadap keadilan.

Agenda pembangunan hukum sebagaimana diamanatkan dalam RPJMN 2020-2024 terdiri atas 4 (empat) pilar kebijakan yaitu : 1) penataan regulasi; 2) perbaikan sistem hukum pidana dan perdata; 3) penguatan sistem anti korupsi; 4) penguatan akses terhadap keadilan, dan diturunkan ke dalam beberapa strategi sebagaimana disampaikan pada Tabel 1. Pelaksanaan agenda pembangunan bidang hukum tidaklah dimaknai menjadi urusan pemerintahan absolut saja, yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam hal ini bidang yustisi, namun juga terdapat kebijakan yang menjadi urusan pemerintahan konkuren yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. UU Pemda memang menyatakan bahwa urusan yustisi menjadi urusan pemerintahan absolut yaitu pemerintah pusat, namun kemudian diberikan penjelasan bahwa yang dimaksud dengan “urusan yustisi” misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional. UU pemda tersebut telah memberikan batasan urusan yustisi yang memang mutlak menjadi kewenangan absolut. Di luar dari aktivitas tersebut, maka peran pemda dalam mendukung agenda pembangunan hukum nasional dapat dilakukan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan merujuk pada urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini merupakan konsekuensi dalam suatu negara hukum, yaitu pemerintah menjalankan sistem pemerintahannya demi terwujudnya ketertiban dan pemenuhan HAM untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Tabel 1. Agenda Pembangunan Bidang Hukum dalam RPJMN 2020-2024 pada Program Prioritas Penegakan Hukum Nasional

Program Prioritas: Penegakan Hukum Nasional			
Penataan Regulasi	Perbaikan Sistem Hukum Pidana dan Perdata	Penguatan Sistem Anti Korupsi	Penguatan Akses terhadap Keadilan
1. Pembentukan Lembaga Pengelola Regulasi 2. Pembaruan Substansi Hukum	1. Penyempurnaan hukum ekonomi untuk mendukung kemudahan berusaha 2. Penerapan pendekatan keadilan restoratif	1. Penguatan implementasi Strategi Nasional Pencegahan Korupsi 2. Optimalisasi mekanisme pemulihan dan pengelolaan aset	1. Penguatan layanan keadilan 2. Pemberdayaan hukum bagi masyarakat

	3. Dukungan TI di Bdiang Hukum dan peradilan 4. Peningkatan Integritas dan Pengawasan hakim		
--	--	--	--

Sumber : RPJMN 2020-2024 (diolah)

4.1 Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana dengan Pendekatan Keadilan Restoratif

Tujuan pidana atau pembedanaan secara garis besar dibagi menjadi tiga, yakni teori absolut, teori relatif, dan teori gabungan (Eddy, 2014:31). Teori absolut (*vergelding theorien*) menyatakan bahwa hukuman dijatuhkan kepada pelaku sebagai pembalasan karena telah melakukan kejahatan yang mengakibatkan kesengsaraan terhadap orang lain atau anggota masyarakat (Leden, 2015:4). Teori relatif atau teori tujuan memiliki tiga tujuan utama yaitu: pertama, perlindungan masyarakat dari kejahatan (preventif); kedua menciptakan rasa takut melakukan kejahatan (*deterrence*) (Teguh, 2010:92), dan ketiga, memperbaiki atau merehabilitasi pelaku kejahatan (reformatif) (Andi, 2004:28). Teori tujuan hukum pidana gabungan merupakan penyatuan dari teori pembalasan dan teori tujuan. Menurut teori gabungan tujuan penjatuhan pidana adalah untuk pembalasan berdasarkan kejahatannya, selain itu bertujuan untuk pembedanaan itu sendiri (Roni, 2012:113-114).

Akan tetapi dalam perkembangannya, selain tiga teori tersebut diatas, terdapat teori kontemporer tentang tujuan pidana. Teori kontemporer menurut Eddy (2014:42-44), memiliki beberapa tujuan yakni efek jera bagi pelaku, edukasi kepada masyarakat, rehabilitasi bagi pelaku, pengendali sosial bagi pelaku, dan keadilan restoratif (*restorative justice*). Perbedaan teori kontemporer dan teori lainnya adalah adanya keadilan restoratif yang memiliki pendekatan ke pelaku kejahatan, korban, keluarga korban, pelaku dan pihak lain yang terkait.

Gandjar (2011) dalam Nofita (2013:23) menjelaskan bahwa *restorative justice* menawarkan alternatif jawaban atas sejumlah masalah yang dihadapi dalam sistem peradilan pidana seperti proses administrasi yang sulit, lama, dan mahal, penumpukan perkara atau putusan pengadilan yang tidak menampung kepentingan korban. Menurut kajian Badan Pembinaan Hukum Nasional (2013:23-26), salah satu urgensi penerapan *restorative justice* adalah akibat kegagalan sistem peradilan pidana selama ini. Bentuk kegagalan tersebut karena terjadinya proses dehumanisasi pelaku tindak pidana yang terlalu lama di lembaga pemasyarakatan, prisonisasi, pencemaran kejahatan di penjara (*a place of contamination*), pidana jangka pendek, dan stigmatisasi. Berdasarkan *Background Study* RPJMN 2020-2024 bidang hukum oleh Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas (2019:32), permasalahan lain dalam hukum pidana adalah pembedanaan tidak berdampak signifikan pada timbulnya efek jera sehingga residivisme terus meningkat dan menyebabkan terjadinya kondisi *overcrowding* di lembaga pemasyarakatan maupun rumah tahanan.

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024 bagian Lampiran 1 Narasi menguraikan bahwa salah satu arah kebijakan bidang hukum adalah Perbaikan Sistem Hukum Pidana dan Perdata melalui strategi:

“Penerapan Pendekatan Keadilan Restoratif, melalui optimalisasi penggunaan regulasi yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan yang mendukung Keadilan Restoratif, optimalisasi peran lembaga adat dan lembaga yang terkait

dengan alternatif penyelesaian sengketa, mengedepankan upaya pemberian rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi bagi korban, termasuk korban pelanggaran hak asasi manusia.”

Implementasi sistem peradilan pidana dengan pendekatan keadilan restoratif didasarkan pada beberapa ketentuan sebagai berikut:¹

1. Pidana Percobaan berdasarkan Pasal 14a-14f KUHAP;
2. Penggabungan Perkara untuk mengakomodir kerugian korban berdasarkan Pasal 98 KUHAP;
3. Penerapan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (telah diuraikan sebelumnya);
4. Penerapan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
5. Rehabilitasi bagi korban penyalahguna narkotika berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika
6. Perdamaian dan Penghentian Penuntutan berdasarkan Peraturan Jaksa Agung Nomor 15 Tahun 2020 tentang Keadilan Restoratif;
7. Perdamaian dan Penghentian Penyidikan berdasarkan Surat Edaran Kapolri Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penerapan Keadilan Restoratif dan Perkapolri Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyidikan Tindak Pidana;
8. Penerapan SK Dirjen Badan peradilan Umum Mahkamah Agung Nomor 1691/DJU/SK/PS.00/12/2020 tentang Pemberlakuan Pedoman Penerapan Keadilan Restoratif.

4.1.1 Pembentukan Peraturan Daerah yang Memiliki Perspektif Keadilan Restoratif

Penerapan keadilan restoratif berdasarkan cara dan ketentuan diatas berada dalam ranah peradilan atau urusan yustisi yang menurut UU Pemda dikategorikan sebagai urusan pemerintah pusat yang absolut. Sehingga dengan demikian pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk turut serta. Kendati demikian, berdasarkan Pasal 238 UU Pemda, pemerintah daerah dapat membentuk peraturan daerah yang memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula selain pidana kurungan maksimum 6 bulan, pidana denda maksimum 50 juta dan beberapa sanksi administratif.

Sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula sejalan dengan prinsip keadilan restoratif, yang mana tidak hanya berfokus memberikan hukuman kepada pelaku tetapi berupaya mengembalikan keseimbangan dan berkontribusi bagi masyarakat. Berdasarkan kewenangan tersebut, pemda dapat berkontribusi untuk merumuskan perda yang sejalan dengan prinsip keadilan restoratif apabila memuat ketentuan pidana. Sebagai

¹ Disarikan dari Lampiran Perpres 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024 bagian Narasi hal. VIII.15; Seminar Keadilan Restoratif Kementerian PPN/Bappenas tanggal 12 Maret 2020 yang mendiseminasikan hasil penelitian turun lapangan tentang potensi penerapan keadilan restoratif dalam sistem peradilan pidana di Indonesia; *Policy Paper* Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas Tahun 2020 tentang Optimalisasi Penerapan Alternatif Pemidanaan di Indonesia.

contoh, pada saat Pandemi Covid-19 Pemerintah DKI Jakarta mengeluarkan Perda Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Corona Virus Disease 2019, yang mana memuat ketentuan pada Pasal 9 ayat (1) bagi orang yang tidak menggunakan masker akan dikenai sanksi kerja sosial dengan membersihkan fasilitas umum atau denda Rp. 250.000. Penggunaan masker pada masa pandemi adalah bentuk perlindungan diri dan perlindungan pada orang lain, sehingga melanggar ketentuan ini akan merugikan masyarakat dengan demikian penghukuman harus berkaitan erat dengan masyarakat. Contoh penerapan sanksi tersebut saat ini tidak diatur di dalam KUHP, namun telah dirumuskan di dalam draf RKUHP diantaranya adalah dalam bentuk kerja sosial.

4.1.2 Peran Pemerintah Daerah dalam Pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP).

Penjelasan dalam UU Pemda mengenai kewenangan yustisi sebagai urusan absolut pemerintah pusat adalah meliputi kegiatan seperti mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, dan mendirikan lembaga pemasyarakatan. Konteks dukungan Pemda dalam pembinaan WBP tidak dimaksudkan untuk menyalahi ketentuan tersebut. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pembinaan dan pembimbingan WBP, pemerintah pusat dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM dapat mengadakan kerjasama dengan instansi pemerintah terkait termasuk pemerintah daerah, badan-badan kemasyarakatan lainnya, atau perorangan yang kegiatannya seiring dengan penyelenggaraan sistem pemasyarakatan. Adapun bentuk pembinaan dan pembimbingan diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (2) jo. Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 57 Tahun 1999 tentang Kerjasama Penyelenggaraan Pembinaan dan Pembimbingan WPB, yang meliputi:

- a. ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. kesadaran berbangsa dan bernegara;
- c. intelektual;
- d. sikap dan perilaku;
- e. kesehatan jasmani dan rohani;
- f. kesadaran hukum;
- g. reintegrasi sehat dengan masyarakat;
- h. keterampilan kerja; dan
- i. latihan kerja dan produksi.

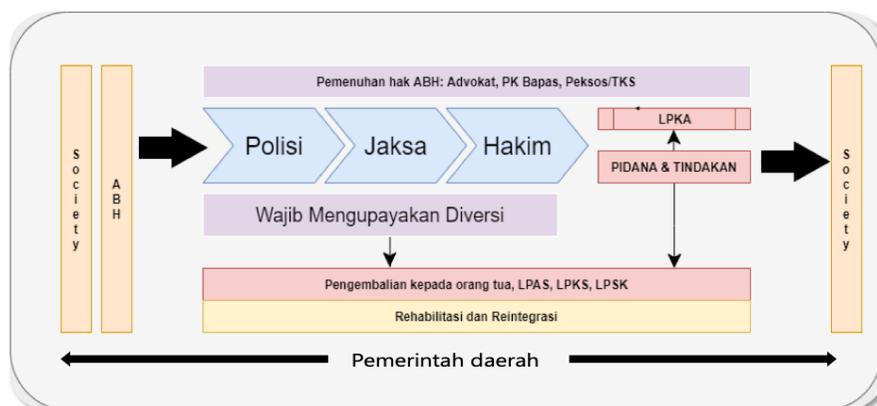
Pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan konkuren sudah tentu memiliki perangkat yang mendukung pelaksanaan tugasnya misal di bidang pendidikan, kesehatan, sosial, tenaga kerja, perindustrian, perdagangan dan pertanian. Perangkat daerah ini adalah modal dasar dalam pemberdayaan masyarakat termasuk yang sedang berhadapan dengan hukum atau WBP. Pemerintah daerah dapat menjadi fasilitator bekerjasama dengan lembaga pemasyarakatan untuk mendukung program pembinaan dan pembimbingan bagi WBP yang masih menjalani hukuman di dalam lapas maupun terhadap WBP yang telah bebas/keluar dari lapas dan melaksanakan reintegrasi sosial di dalam masyarakat.

4.2 Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA)

Pendekatan keadilan restoratif dalam Sistem Peradilan Pidana telah secara tegas diterapkan dalam Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA). Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU SPPA), dimana substansi paling mendasar yang diatur adalah pelaksanaan diversifikasi demi terwujudnya keadilan restoratif untuk menghindari dan menjauhkan Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH/Anak) dari proses peradilan. Dengan demikian dapat menghindari stigmatisasi terhadap Anak dan Anak dapat kembali ke dalam lingkungan sosial dan masyarakat secara baik.

Keadilan restoratif menurut Pasal 1 angka 6 UU SPPA adalah penyelesaian perkara tindak pidana yang melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan. UU SPPA mengenal upaya diversifikasi yaitu pengalihan penyelesaian perkara Anak dari proses peradilan pidana ke proses di luar peradilan pidana.² Perkara ABH yang wajib dilaksanakan melalui diversifikasi adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara di bawah 7 (tujuh) tahun dan bukan merupakan pengulangan tindak pidana sebagaimana Pasal 7 ayat (2) UU SPPA. Lebih lanjut proses diversifikasi berdasarkan Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU SPPA dilakukan melalui musyawarah dengan melibatkan Anak dan orang tua/walinya, korban dan/atau orang tua/walinya, Pembimbing Kemasyarakatan (PK Bapas), dan pekerja sosial profesional berdasarkan pendekatan keadilan restoratif, dan dalam hal diperlukan dapat melibatkan Tenaga Kesejahteraan Sosial (TKS), dan/atau masyarakat.

Pemetaan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan SPPA adalah mulai dari instansi penegak hukum (polisi, jaksa, hakim dan lembaga penempatan khusus anak/LPKA), advokat/Organisasi Bantuan Hukum (OBH), dan PK Bapas. Selain itu, pemerintah daerah turut andil dan memiliki peran penting untuk mendukung pelaksanaan kebijakan SPPA di daerah seperti dapat dilihat pada **Gambar 2**.



Gambar 2. Stakeholders dalam Sistem Peradilan Pidana Anak

² Pasal 1 huruf 7 UU SPPA. Lebih lanjut diatur mengenai tujuan diversifikasi pada Pasal 6 UU SPPA yaitu : 1) mencapai perdamaian antara korban dan anak; 2) menyelesaikan perkara anak di luar proses peradilan; 3) menghindarkan anak dari perampasan kemerdekaan; 4) mendorong masyarakat untuk berpartisipasi; 5) menanamkan rasa tanggung jawab kepada anak.

Sumber : Direktorat Hukum dan Regulasi, Kementerian PPN/Bappenas

4.2.1 Pemerintah Daerah Berperan di Setiap Tahapan Pelaksanaan SPPA

UUD 1945 menegaskan bahwa Negara menjamin setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Oleh karena itu, pemenuhan kepentingan terbaik bagi anak patut dimaknai sebagai perwujudan keberlangsungan hidup umat manusia. Untuk itu semua pihak baik pemerintah pusat dan daerah memiliki kewajiban yang sama untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak bagi setiap anak di wilayahnya masing-masing. Untuk menjamin pemenuhan hak anak, pemda berkewajiban dan bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mendukung kebijakan nasional dalam penyelenggaraan perlindungan khusus bagi Anak di daerah termasuk memberikan perlindungan dan pendampingan pada setiap proses peradilan bagi Anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH).³ Berdasarkan Pasal 64 UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak), dijelaskan standar perlindungan yang wajib diberikan kepada ABH baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah seperti yang tergambar dalam **Tabel 2**.

Tabel 2. Standar Perlindungan bagi ABH

Ruang Lingkup	Standar Perlindungan bagi ABH
Lingkup pelaksanaan sistem peradilan	Pemisahan dari orang dewasa di setiap tahapan proses peradilan
	Pemberian bantuan hukum dan bantuan lain secara efektif
	Pembebasan dari penyiksaan, penghukuman, atau perlakuan lain yang kejam, tidak manusiawi serta merendahkan martabat dan derajatnya
	Penghindaran dari penjatuhan pidana mati dan/atau pidana seumur hidup
	Penghindaran dari penangkapan, penahanan atau penjara, kecuali sebagai upaya terakhir dan dalam waktu yang paling singkat
	Pemberian keadilan di muka pengadilan Anak yang objektif, tidak memihak, dan dalam sidang yang tertutup untuk umum
	Penghindaran dari publikasi atas identitasnya
Pemenuhan hak dasar anak secara umum	Perlakuan secara manusiawi dengan memperhatikan kebutuhan sesuai dengan umurnya
	Pemberlakuan kegiatan rekreasional
	Pemberian pendampingan orang tua/wali dan orang yang dipercaya oleh Anak
	Pemberian advokasi sosial
	Pemberian kehidupan pribadi

³ Pasal 21 ayat 4 jo. Pasal 59 A huruf d, UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Pemberian aksesibilitas, terutama bagi Anak Penyandang Disabilitas
--

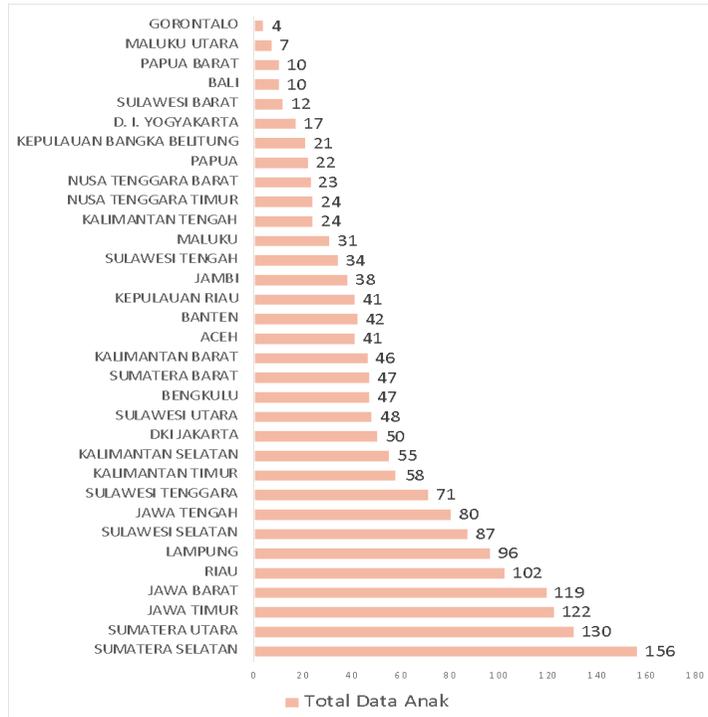
Sumber : UU Perlindungan Anak

Dikatakan sebelumnya bahwa pemerintah daerah memiliki peran penting dalam pelaksanaan SPPA hampir di setiap proses peradilan mulai dari tahap penyelidikan sampai pada proses reintegrasi sosial. Pada tahap penyelidikan, pemerintah daerah berperan untuk memberikan pendampingan kepada Anak baik sebagai pelaku, saksi, maupun korban melalui tenaga pekerja sosial (peksos) dan TKS. Jika perkara Anak diputuskan diversi, maka dilaksanakanlah proses rehabilitasi. Kemudian apabila Anak pelaku mendapatkan hukuman pemenjaraan, maka pemerintah daerah berkewajiban untuk menyediakan hak dasar anak seperti pendidikan yang berkelanjutan, sehingga proses pendidikan Anak tidak terputus meskipun mendapatkan hukuman pemenjaraan. Kemudian, setelah bebas/keluar dari LPKA, Anak menjalani proses reintegrasi sosial di masyarakat dan memerlukan pendampingan kembali oleh tenaga peksos maupun TKS.

4.2.2 Peran Pemerintah Daerah dalam Pembentukan LPKS

Proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial merupakan salah satu bentuk kesepakatan diversi disamping penyerahan kembali kepada orang tua/wali dan pelaksanaan pelayanan masyarakat paling lama 3 (tiga) bulan. Pelaksanaan rehabilitasi dan reintegrasi sosial dilaksanakan dalam Lembaga Pembimbingan Kesejahteraan Sosial (LPKS) sebagai lembaga atau tempat pelayanan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi Anak. Keberadaan LPKS dan LKSA/RPS (Rumah Perlindungan Sosial) ini sangatlah penting. LPKS merupakan lembaga atau institusi pelayanan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial bagi Anak. Berdasarkan UU SPPA, terdapat beberapa fungsi LPKS yaitu sebagai tempat penempatan bagi Anak yang menjalani masa tahanan, sebagai tempat pelaksanaan tindakan yang dikenakan terhadap ABH, sebagai sarana rehabilitasi, reintegrasi dan reintegrasi sosial bagi ABH.

Berdasarkan pasal 105 ayat 1 UU SPPA, dinyatakan bahwa Kementerian Sosial wajib membangun LPKS. Namun dengan terbitnya UU Pemda, kewajiban pembangunan LPKS yang sebelumnya merupakan bagian dari urusan pemerintahan bidang sosial kemudian diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Selain itu, pemerintah daerah juga memiliki kewenangan di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak khususnya pada sub urusan Pemenuhan Hak Anak (PHA) dan perlindungan khusus bagi anak. Lebih lanjut dijelaskan kembali dalam Peraturan Menteri Sosial No. 26 Tahun 2018 tentang Rehabilitasi Sosial dan Reintegrasi Sosial bagi ABH, menyatakan bahwa LPKS dan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) untuk Anak Korban dan Anak Saksi dibentuk oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota. Berdasarkan SK Mensos No.107/HUK/2019 telah ditetapkan sebanyak 98 LPKS dan 39 RPS yang berfungsi melaksanakan rehabilitasi sosial bagi ABH (pelaku, korban dan saksi). Namun jumlah tersebut belumlah cukup dibandingkan dengan jumlah ABH yang saat ini mencapai 1.715 di seluruh wilayah sebagaimana digambarkan pada **Gambar 3**. Berdasarkan data dari Sistem Database Pemasyarakatan (SDP) Kementerian Hukum dan HAM (2020), masih terdapat sekitar 44% warga binaan anak dan 84% tahanan anak yang masih ada di lapas dewasa dan rutan (di luar Lembaga Pembinaan Khusus Anak/LPKA).



Gambar 3. Data Tahanan dan Wargabinaan Anak di berada di Rutan/Lapas (Laki-laki dan Perempuan) Per Desember 2020

Sumber : Ditjen Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM

Ketersediaan jumlah LPKS dan RPS di wilayah juga tidak memadai dibandingkan dengan tingginya jumlah ABH sebagaimana digambarkan pada **Tabel 3**. Minimnya jumlah LPKS/RPS akan menimbulkan persoalan karena tidak cukupnya ruang dan layanan yang tersedia untuk Anak dalam menjalani masa tahanan, melaksanakan tindakan yang dikenakan terhadap Anak, dan juga sebagai sarana rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

Tabel 3. Perbandingan Jumlah ABH dengan Ketersediaan LPKS dan RPS

Provinsi	Jumlah ABH	Ketersediaan LPKS	Ketersediaan RPS
Sumsel	156	2	-
Sumut	130	2	1
Jatim	122	16	8
Jabar	119	7	-
Riau	102	2	1

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Anak yang berhadapan dengan hukum (ABH) merupakan anak yang berada pada kondisi khusus dan memerlukan perlindungan khusus. Berdasarkan data diatas, dapat dilihat bahwa perbandingan jumlah ABH dengan ketersediaan LPKS dan RPS sangatlah

jauh. Minimnya ketersediaan layanan dapat menyebabkan Anak tidak terpenuhi hak-haknya dalam pelaksanaan rehabilitasi maupun reintegrasi sosial ke dalam masyarakat ketika Anak tersebut telah keluar dari LPKA/lapas. Pemerintah daerah berperan penting tidak hanya mewujudkan ketersediaan jumlah pekerja sosial untuk pendampingan terhadap Anak namun juga menyediakan institusi penyedia layanan bagi Anak di seluruh wilayah.

4.3 Pelaksanaan Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin

Konsorsium masyarakat sipil untuk akses terhadap keadilan bekerjasama dengan Kementerian PPN/Bappenas pada tahun 2019 melakukan pengukuran indeks akses terhadap keadilan di Indonesia melalui 6 (enam) aspek indikator. Melalui pengukuran tersebut ditemukan bahwa nilai Indeks Akses terhadap Keadilan di Indonesia (2019) berada pada nilai 69,6 persen yang menunjukkan kondisi cukup yaitu akses terhadap keadilan telah tersedia, namun belum bisa memenuhi kebutuhan masyarakat dalam mencapai keadilan yang dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Secara khusus, nilai bantuan hukum untuk masyarakat sebesar 61,2 persen menunjukkan kondisi cukup. Indikator capaian bantuan hukum dinilai dari variabel ketersediaan bantuan hukum, jenis bantuan hukum yang digunakan, jarak bantuan hukum, dan kualitas bantuan hukum. Dari penilaian tersebut, dapat disampaikan bahwa bantuan hukum untuk masyarakat masih belum optimal untuk meningkatkan akses keadilan bagi masyarakat dikarenakan beberapa kendala yang masih dihadapi yaitu :

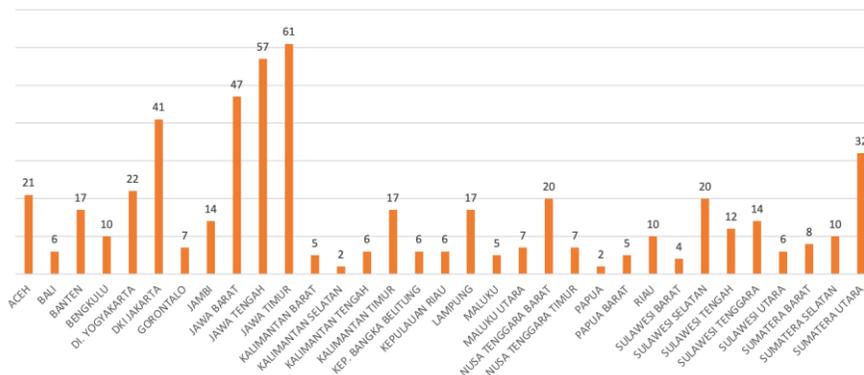
1. Ketersediaan bantuan hukum masih minim jika dilihat pada ketersediaan 524 Organisasi Bantuan Hukum (OBH) yang belum tersebar secara merata di seluruh kab/kota
2. 64 persen masyarakat tidak menggunakan layanan bantuan hukum karena khawatir proses yang berbelit-belit, memakan waktu yang lama dan tidak mendapatkan hasil yang memuaskan (kepastian hukum).
3. Belum adanya standar layanan bantuan hukum menyebabkan kualitas bantuan hukum yang belum baik, dimana 52 persen masyarakat tidak dibantu dalam pembuatan dokumen hukum dan 40 persen masyarakat tidak dibantu dalam proses pengumpulan bukti-bukti kasus

“Empowerment of the key to unlocking vital poverty and build a more”. Pernyataan tersebut dikeluarkan oleh United Nations Development Program (UNDP) dalam *Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor (2008)* yang meyakini bahwa kelompok masyarakat tidak mendapatkan kehidupan yang lebih baik dan keluar dari kemiskinan apabila mereka tidak mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum (*rule of law*). UUD 1945 telah menegaskan adanya jaminan terhadap pengakuan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama bagi setiap orang. Mendapatkan bantuan hukum bagi setiap orang merupakan perwujudan dari akses terhadap keadilan (*access to justice*) sebagai implementasi jaminan perlindungan hukum dan jaminan persamaan di depan hukum.

4.3.1 Peran Pemerintah Daerah dalam Mengalokasikan Dana Bantuan Hukum

Skema program bantuan hukum melalui dana APBN saat ini mengalokasikan dana sebesar Rp. 8 juta untuk setiap orang yang berhadapan dengan hukum mulai dari tahap penyelidikan sampai dengan tercapainya putusan (*inkracht*). Pada tahun 2021, pemerintah

pusat melalui dana APBN telah menggelontorkan anggaran bantuan hukum sebesar Rp. 45,6 miliar untuk kegiatan bantuan hukum litigasi dan anggaran bantuan hukum non litigasi sebesar Rp. 8 miliar. Anggaran bantuan hukum tersebut diberikan kepada pemberi bantuan hukum atau Organisasi Bantuan Hukum (OBH) di seluruh wilayah yang telah terdaftar di Kementerian Hukum dan HAM. Sampai dengan saat ini, berdasarkan SK Menteri Hukum dan HAM Nomor M.HH-01.HH.07.02 Tahun 2018, baru sebanyak 524 OBH yang lulus verifikasi dan akreditasi dan berhak menerima anggaran bantuan hukum untuk memberikan layanan bantuan hukum kepada masyarakat miskin sebagaimana digambarkan pada **Gambar 4**.



Gambar 4. Data 524 OBH Terverifikasi dan Akreditasi Berdasarkan Provinsi Periode tahun 2019 s.d 2021

Sumber : BPHN, Kementerian Hukum dan HAM (diolah)

Bagi OBH, dana tersebut dianggap masih belum mencukupi untuk kebutuhan pendampingan hukum per kasus, apalagi ketika kasus tersebut mencapai tahap banding hingga kasasi atau peninjauan kembali.⁴ Kebutuhan akan peningkatan kualitas dan kuantitas layanan bantuan hukum bagi masyarakat miskin cukup besar, namun dengan keterbatasan dana APBN maka peran pemda dalam mengalokasikan anggaran bantuan hukum dalam APBD menjadi signifikan untuk dapat memperluas jangkauan bantuan hukum. Hal tersebut telah tertuang dalam pedoman penyusunan APBD setiap tahunnya melalui peraturan dalam negeri (permendagri) dan yang terbaru ditetapkan melalui Permendagri Nomor 64 Tahun 2020 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran APBD Tahun Anggaran 2021. Disebutkan dalam pedoman tersebut bahwa pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD Tahun Anggaran 2021 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 16 tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (UU Bantuan Hukum) mengamanatkan pendanaan bantuan hukum dilaksanakan melalui berbagai sumber seperti APBN melalui Kementerian Hukum dan HAM, hibah atau sumbangan, dan sumber pendanaan lain yang sah dan tidak mengikat. Pelaksanaan bantuan hukum tidak semata-mata hanya merupakan urusan pemerintahan yang absolut di bidang

⁴ Dalam Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Yayasan TIFA, Jakarta, 2018, hal xiv.

yustisi, tetapi juga menjadi urusan pemerintahan konkuren yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai perwujudan pemenuhan HAM kepada warga masyarakat miskin yang membutuhkan perlindungan hukum dan akses layanan keadilan. Hal ini diatur dalam pasal 19 UU Bantuan Hukum yang menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat mengalokasikan anggaran bantuan hukum dalam APBD yang diatur penyelenggaraannya melalui perda. Data yang diakses melalui sidbankum.bphn.go.id, per tahun 2020, dari 34 provinsi, baru 17 provinsi yang telah memiliki perda bantuan hukum. Kemudian dari 514 kab/kota, baru 146 kab/kota yang telah memiliki perda bankum dan dari 146 tersebut, 45 sudah memiliki Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Bupati/Peraturan Walikota) dan 101 belum memiliki Perkada. Mengingat semakin tingginya jumlah permohonan bantuan hukum yang mengakses dana bantuan hukum dan semakin terbatasnya penganggaran melalui APBN, maka pemda perlu didorong untuk membentuk perda dan mendukung pelaksanaan bantuan hukum diwilayah berdasarkan pada prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintah pusat dan daerah sebagaimana digambarkan pada **Tabel 4**.⁵

Tabel 4. Pembagian Penyelenggaraan Bantuan Hukum Berdasarkan Kewenangannya

No	Parameter	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kabupaten/Kota
1	Lokasi perkara	Yuridiksi wilayah NRI	Dalam provinsi atau lintas Kab/kota	Dalam Kab/kota
2	Penerima bantuan	Seluruh warga Indonesia	Warga dalam wilayah provinsi	Warga dalam wilayah Kab/Kota
3	Tingkat peradilan	Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri	Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri	Pengadilan Negeri

Sumber : Buku Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah, 2018

Penyelenggaraan bantuan hukum kepada masyarakat miskin merupakan tanggung jawab bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai implementasi dari negara hukum yang mengakui dan melindungi hak asasi setiap warga negara untuk memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Untuk itu, berdasarkan pada prinsip otonomi daerah, pemda dapat mengambil peran penting dalam mewujudkan akses keadilan bagi masyarakat miskin yang berhadapan dengan hukum melalui pemberian layanan bantuan hukum. Tujuan penyelenggaraan bantuan hukum di daerah adalah untuk 1) memperluas jaminan dan pemenuhan hak bagi penerima bantuan hukum untuk mendapatkan akses keadilan; 2) menjamin kepastian penyelenggaraan bantuan hukum dilaksanakan secara merata di seluruh wilayah NRI, khususnya di wilayah-wilayah yang masih tinggi tingkat kemiskinannya; 3) meningkatkan kualitas layanan bantuan hukum; dan 4) mendekatkan penyelenggaraan bantuan hukum dengan penerima bantuan hukum.⁶ Dalam

⁵ Dalam Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Yayasan TIFA, Jakarta, 2018, hal 3

⁶ *Ibid*, hal 12.

rangka memenuhi tujuan tersebut, maka dana APBD dapat mendukung pemenuhan layanan bantuan hukum yang tidak dapat dipenuhi oleh keterbatasan dana APBN.

V. Peluang Pengenaan Biaya atas Merger dan Akuisisi

Pada prinsipnya seluruh pungutan yang menjadi pendapatan atau penerimaan pemerintah pusat yang bukan berasal dari pajak termasuk dalam kategori PNBP. Ketentuan umum mengenai PNBP diatur oleh Undang-Undang Nomor 9 tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU No. 9/2018) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (UU No. 20/1997). Di dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa sumber atau objek dari PNBP adalah seluruh aktivitas, hal, dan/atau benda yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah antara lain meliputi pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan, pengelolaan kekayaan negara dipisahkan, pengelolaan barang milik negara, dan pengelolaan dana.

Selanjutnya UU No. 9/2018 juga menyebutkan bahwa tujuan pengaturan PNBP adalah untuk (i) meningkatkan kemandirian bangsa dan optimalisasi sumber pendapatan negara, (ii) mendukung kebijakan pemerintahan, serta (iii) mewujudkan pelayanan yang bersih, profesional, transparan, dan akuntabel. Keseluruhan tujuan tersebut adalah ditujukan untuk mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan khususnya yang berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, perbaikan distribusi pendapatan, pelestarian lingkungan hidup serta peningkatan tata kelola pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, objek PNBP tersebut dirinci menurut jenis dan tarifnya serta ditetapkan dalam produk hukum berupa undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara. Sebagai contoh untuk KPPU saat ini, ketentuan pengenaan biaya PNBP-nya tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 68 tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis PNBP yang berlaku pada KPPU (PP No. 68/2015) yang menentukan jenis dan tarif PNBP yang dapat diterapkan meliputi penerimaan atas:

- a. Denda administratif yang besarnya berdasarkan putusan KPPU atau putusan pengadilan.
- b. Jasa penggandaan dokumen terkait persaingan usaha dan/atau etika bisnis dalam kemitraan dengan tarif Rp. 300 per lembar untuk mahasiswa dan Rp. 800, - per lembar untuk umum).
- c. Penerbitan surat keterangan bebas tanggungan berperkara dengan tarif Rp. 100.000, - per surat.
- d. Pendaftaran surat kuasa untuk mewakili pihak yang berperkara dengan tarif Rp. 50.000, - per akta.
- e. Jasa pembuatan surat kuasa insidentil dengan tarif Rp. 100.000, - per surat kuasa.
- f. Jasa penelusuran dokumen terkait persaingan usaha dan/atau etika bisnis dalam kemitraan yang tidak tersimpan di arsip kantor pusat KPPU dengan tarif Rp. 30.000, - per dokumen.

Saat ini kegiatan penilaian merger dan akuisisi belum terakomodasi sebagai salah satu sumber penerimaan negara seperti terlihat pada rincian di atas. Padahal jika dilihat dari

aktivitasnya, kegiatan penilaian merger dan akuisisi tersebut dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk pelayanan bagi masyarakat yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah.

Lebih lanjut, UU No. 9/2018 menjelaskan bahwa yang dimaksud pelayanan antara lain meliputi jasa atau pelayanan administratif yang menjadi tanggung jawab pemerintah sebagai pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penilaian merger dan akuisisi merupakan wujud dari pelaksanaan Pasal 28 dan Pasal 29 dari UU No. 5/1999 dan seluruh aturan turunannya yang wajib dilaksanakan oleh KPPU sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Oleh karena itu, sebagai upaya memperkuat kemampuan pembiayaan oleh negara dan sebagai salah satu bentuk partisipasi pelaku usaha atas layanan yang diterimanya maka pengenaan biaya atas penilaian merger dan akuisisi pada hakikatnya mempunyai landasan hukum yang memadai. Selain itu, pengenaan tarif PNBPN atas kegiatan tersebut juga sejalan dengan tujuan pengenaan PNBPN antara lain untuk mendukung kebijakan pemerintah serta mewujudkan pelayanan yang bersih, profesional, transparan, dan akuntabel.

Selanjutnya, untuk menentukan jenis pelayanan yang dikenakan biaya PNBPN perlu dilakukan pendalaman dengan berbagai pertimbangan yang salah satunya adalah dengan melihat proses penilaian merger dan akuisisi serta dengan bercermin pada praktek serupa yang diterapkan di berbagai negara. Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, penilaian merger dan akuisisi dapat dibedakan atas 3 jenis penilaian yaitu: (i) penilaian atas permohonan konsultasi, (ii) penilaian atas penyampaian notifikasi, dan (iii) penilaian sederhana. Dalam menindaklanjuti penyampaian notifikasi dan permohonan konsultasi sendiri pada dasarnya terdapat 3 tahapan yang meliputi: (i) tahapan klarifikasi dan penelitian dokumen, (ii) tahapan penilaian awal, dan (iii) tahapan penilaian menyeluruh jika dibutuhkan.

Setiap jenis dan tahapan dalam penilaian tersebut mencerminkan kegiatan-kegiatan yang membutuhkan pendanaan baik untuk sumber daya manusia yang terlibat maupun operasional kegiatan yang perlu dibiayai melalui APBN. Namun demikian, perlu juga dipertimbangkan hal lain seperti aturan batas waktu pelaksanaan dalam tiap tahapan dan output yang mungkin dihasilkan. Sebagai contoh, penilaian awal dan penilaian menyeluruh merupakan satu kesatuan proses penilaian dengan keseluruhan jangka waktu pelaksanaan paling lama 90 hari kerja. Hal ini menyebabkan penilaian awal dan penilaian menyeluruh sulit dipisahkan menjadi jenis PNBPN tersendiri sebagaimana diterapkan di beberapa negara. Terlebih lagi output dari keseluruhan proses penilaian adalah hanya satu jenis yaitu Penetapan Notifikasi atau Penetapan Konsultasi.

Atas dasar pertimbangan tersebut maka usulan jenis PNBPN dalam penilaian merger dan akuisisi adalah sebagaimana disajikan pada Tabel 3. Nomor 1 pada tabel tersebut adalah jenis PNBPN untuk penilaian sederhana, nomor 2 dan 3 adalah jenis PNBPN untuk penilaian atas penyampaian notifikasi, serta nomor 4 dan 5 adalah jenis PNBPN untuk penilaian atas permohonan konsultasi. Tahapan klarifikasi dan penilaian pada proses notifikasi dan konsultasi dapat dipisahkan menjadi jenis PNBPN tersendiri karena memiliki batasan waktu yang jelas (60 hari untuk klarifikasi dan 90 hari untuk penilaian) serta dapat menghasilkan output yang jelas.

Tabel 3. Usulan Jenis PNBPN Atas Penilaian Merger dan Akuisisi

No	Jenis PNBP	Waktu Penyelesaian	Output Yang Dihasilkan	Kegiatan / Aktivitas
1	PNBP atas Notifikasi Dengan Penilaian Sederhana	Paling lama 14 hari kerja	Penetapan Notifikasi atau Surat Pemberitahuan dilaksanakannya prosedur notifikasi regular	Meliputi analisis pasar bersangkutan, pangsa pasar, konsentrasi pasar, integrasi vertikal dan kemungkinan melakukan bundling/tying-in
2	PNBP atas Klarifikasi dan Penelitian dokumen notifikasi merger dan akuisisi	Paling lama 60 hari kerja	Penetapan Tidak Wajib Notifikasi atau keputusan untuk dilanjutkan ke tahap penelitian	Meliputi klarifikasi dan penelitian atas informasi dan dokumen pendukung yang disampaikan dan proses meminta dokumen lanjutan
3	PNBP atas Penilaian Notifikasi Merger dan Akuisisi	Paling lama 90 hari kerja	Penetapan Notifikasi yang memuat pendapat KPPU terkait merger dan akuisisi	Meliputi seluruh kegiatan penilaian mulai dari penilaian awal, dan jika dibutuhkan dilanjutkan ke penilaian menyeluruh
4	PNBP atas Klarifikasi dan Penelitian dokumen konsultasi merger dan akuisisi	Paling lama 60 hari kerja	Penetapan Tidak Wajib Notifikasi atau keputusan untuk dilanjutkan ke tahap penelitian	Meliputi klarifikasi dan penelitian atas informasi dan dokumen pendukung yang disampaikan dan proses meminta dokumen lanjutan
5	PNBP atas Penilaian Konsultasi Merger dan Akuisisi	Paling lama 90 hari kerja	Penetapan Konsultasi atau Penetapan Notifikasi yang memuat pendapat KPPU terkait merger dan akuisisi	Meliputi seluruh kegiatan penilaian mulai dari penilaian awal, dan jika dibutuhkan dilanjutkan ke penilaian menyeluruh

Sumber: hasil olahan penulis berdasarkan UU No. 5/1999, PP No. 57/2010, Perkom No. 13/2019, dan Pedoman Penilaian Merger dan Akuisisi

Langkah selanjutnya setelah diperoleh jenis PNBP adalah menentukan tarif atas jenis PNBP tersebut. UU No. 9/2018 memberi arahan bahwa PNBP terkait pelayanan merupakan bentuk *service charged* atau pemungutan kepada masyarakat yang mendapatkan pelayanan dari pemerintah. Dalam ketentuan tersebut ditekankan bahwa pungutan dimaksud bukan dalam rangka mendapatkan keuntungan namun untuk memperbaiki kualitas layanan itu sendiri. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa penentuan tarif PNBP yang berasal dari pelayanan perlu mempertimbangkan: (i) dampak pengenaan tarif terhadap masyarakat, dunia usaha, dan sosial budaya, (ii) biaya penyelenggaraan layanan, (iii) aspek keadilan, dan/atau (iv) kebijakan pemerintah. Tarif atas jenis PNBP itu sendiri dapat berbentuk: (i) tarif spesifik atau tarif yang ditetapkan dengan nilai nominal uang, dan/atau (ii) tarif *ad-velorem* yang antara lain ditentukan berdasarkan persentase dan formula tertentu.

Praktek pengenaan biaya penilaian merger dan akuisisi di beberapa negara pada umumnya mengenakan model tarif spesifik dengan nilai nominal biaya per jenis kegiatan. Pada negara yang menggunakan pendekatan *ad-velorem* adalah berdasarkan persentase nilai transaksi yang dilengkapi dengan koridor tarif sehingga besaran tarifnya tidak akan bisa terlalu tinggi. Pada contoh negara-negara yang telah diuraikan sebelumnya, rentang tarif ini cukup bervariasi antara beberapa puluh juta Rupiah sampai dengan beberapa miliar Rupiah untuk tiap proses notifikasi.

Penentuan tarif atas jenis PNBPN penilaian merger dan akuisisi di Indonesia diusulkan didasarkan atas perhitungan biaya yang timbul dari tiap jenis penyediaan layanan penilaian merger dan akuisisi. Penghitungan tarif ini tidak dibahas dalam tulisan ini karena membutuhkan data internal KPPU yang cukup detil mengenai biaya sumber daya manusia yang terlibat dan kebutuhan biaya operasional lainnya dalam tiap jenis PNBPN yang diusulkan. Hasil perhitungan biaya tersebut dapat saja dikalikan faktor pengurang atau penambah (*mark-up*) yang dikaitkan dengan pertimbangan dampak terhadap dunia usaha dan kebijakan pemerintah.

VI. Kesimpulan dan Rekomendasi

6.1 Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan secara tegas mengatur mengenai urusan pusat dan urusan daerah. Urusan yustisi atau yang berkaitan dengan hukum merupakan urusan absolut pemerintah pusat, namun demikian terdapat sejumlah peran pemerintah daerah yang dapat mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan bidang hukum. Dukungan ini terutama ditujukan pada agenda pembangunan nasional bidang hukum yang sekaligus diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan sebagai peran pemerintah daerah. Adapun peran pemerintah daerah dalam agenda pembangunan nasional bidang hukum adalah sebagai berikut:

1. **Sistem peradilan pidana dengan pendekatan keadilan restoratif** sebagai agenda pembangunan nasional dalam rangka memperbaiki sistem peradilan pidana untuk mewujudkan keadilan, tidak terlepas dari dukungan pemerintah daerah. pemerintah daerah dapat mendukung dari sisi regulasi dalam konteks perumusan perda yang memuat ketentuan pidana agar memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula sebagaimana pasal Pasal 238 UU Pemda. Masih dalam konteks keadilan restoratif sebagai upaya memulihkan atau memperbaiki pelaku, pemerintah daerah dapat berperan untuk mendukung program pembimbingan dan pembinaan WBP melalui perangkat pemerintah yang dimiliki.
2. **Pelaksanaan SPPA** tidak terlepas dari peran aktif intitusi non-peradilan dalam rangka pelaksanaan pemenuhan hak-hak dasar Anak serta memberikan pelayanan dalam proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi ABH. Peran ini perlu didukung oleh pemerintah daerah melalui pembangunan LPKS dan menyediakan tenaga peksos yang merupakan bagian dari urusan pemerintahan bidang sosial untuk memberikan pendampingan bagi Anak di seluruh tahapan dalam proses peradilan, serta pelaksanaan rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi ABH.
3. **Bantuan hukum bagi masyarakat miskin** dari sisi persebaran, kuantitas dan kualitas menjadi penting untuk terus di dorong dan ditingkatkan. Dukungan dari pemerintah daerah diantaranya dapat dilakukan melalui penyediaan anggaran bantuan hukum yang difasilitasi melalui peraturan di tingkat provinsi/kabupaten/kota. Partisipasi aktif dari pemerintah daerah dapat memperluas jangkauan akses terhadap keadilan melalui bantuan hukum khususnya kepada masyarakat miskin di daerah.

6.2 Rekomendasi

Berdasarkan uraian dan analisis diatas, penulis merekomendasikan beberapa hal berikut:

1. Mengarusutamakan program pembangunan bidang hukum yang dapat di dukung oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan ke dalam forum integrasi perencanaan pusat dan daerah seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional (Musrenbangnas), Rapat Koordinasi Gubernur (Rakorgub) dan Rapat Koordinasi Teknis (Rakortek).
2. Memperkuat forum koordinasi dan komunikasi antara perangkat daerah dengan instansi vertikal untuk membahas dukungan pemerintah daerah terhadap kebijakan bidang hukum.

Koordinasi dan komunikasi antara instansi penegak hukum dengan instansi penyedia layanan di daerah sebagai sarana pendukung pelaksanaan sistem peradilan pidana juga perlu diperkuat. Hal ini untuk mendukung pemberian program pembinaan dan pembinaan serta pelaksanaan proses rehabilitasi dan reintegrasi sosial bagi warga binaan pemasyarakatan baik dewasa maupun Anak yang tidak dapat diperoleh dan disediakan oleh instansi penegak hukum di wilayah. Proses ini sangatlah diperlukan untuk mencegah terjadinya residivisme yaitu bentuk pengulangan kembali kejahatan yang sama oleh WBP yang telah keluar dari lembaga pemasyarakatan.

Referensi

- Asshiddiqie, Jimly. (2011). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.
- Amirwulan, Hesti. (2019). *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Hak Asasi Manusia, disampaikan dalam acara FGD penyusunan konsep Indeks Pembangunan Hukum, yang diselenggarakan oleh Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas di Hotel Wyndham Surabaya, pada tanggal 29 November 2019*.
- Hiariej, Eddy O.S. (2014). *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*. Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta.
- Marpaung, Leden. (2015). *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Prasetyo, Teguh. (2010). *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*. Nusa Media. Bandung.
- Hamzah, Andi. (2004). *Asas-Asas Hukum Pidana*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Wiyanto, Roni. (2012). *Asas-Asas Hukum Pidana Indonesia*. Mandar Maju. Bandung.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). (2013). *Pengkajian hukum tentang Penerapan Restorative Justice dalam Penyelesaian Tindak Pidana yang Dilakukan Oleh Anak-Anak*. BPHN. Jakarta.
- Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas, Laporan Akhir Kebijakan Perencanaan Pembangunan Finalisasi Background Study RPJMN 2020-2024, 2019.
- Direktorat Hukum dan Regulasi Kementerian PPN/Bappenas, *Policy Paper Optimalisasi Penerapan Alternatif Pidana di Indonesia, 2020*.
- Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Yayasan TIFA. (2018). *Panduan Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Daerah*. Jakarta.
- Konsorsium Masyarakat Sipil untuk Akses terhadap Keadilan: Indonesia Judicial Reseach Society (IJRS), Indonesian Legal Roundtable (ILR) dan Yayasan Lembaga bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) Kerjasama dengan Kementerian PPN/Bappenas dan didukung oleh International Development Law Organization (IDLO) dan Embassy

- of the Kingdom of the Netherlands. (2019). *Indeks Akses terhadap Keadilan di Indonesia*. Konsorsium Masyarakat Sipil. Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 tahun 2011. *Bantuan Hukum*. 31 Oktober 2011. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2004. Pemerintahan Daerah. 30 September 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2012. Sistem Peradilan Pidana Anak. 30 Juli 2012. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 153.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2014. Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. 17 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 297.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024. 17 Januari 2020. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 10.
- Latipulhayat, Atip. (2004). Khazanah Mochtar Kusumaatmadja. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 1, No-3.
- Wahyuni, Nofita Dwi. (2013). Penerapan Restorative Justice dalam Putusan Pengadilan Sebagai Tujuan Pemidanaan. *Tesis*. Program Studi Ilmu Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Bratakusumah, Deddy Supriady. (2000). Penyelenggaraan Kewenangan dalam Konteks Otonomi Daerah. Publikasi Bappenas Naskah No.20 https://www.bappenas.go.id/files/7113/4985/2797/dedy__20091015151001__2383__0.pdf. Diakses pada 20 Februari 2021.
- United Nation. (2008). *Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*. Vol 1. Making the Law Work for Everyone. Diakses pada 20 Februari 2021.
- Sistem Database Pemasarakatan (SDP)*, Kementerian Hukum dan HAM.
- Sibankum.bphn.go.id.*, Kementerian Hukum dan HAM.