

Artikel

**LEGALITAS PARALEGAL DALAM BERSIDANG DI PENGADILAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 16 TAHUN 2011 TENTANG
BANTUAN HUKUM: STUDI KASUS TERHADAP PUTUSAN
MAHKAMAH AGUNG NOMOR 22P/HUM/2018**

***PARALEGAL LEGALITY IN COURT ACCORDING TO LAW NUMBER
16 YEAR 2011 CONCERNING LEGAL ASSISTANCE: CASE STUDY IN
THE JURISDICTION OF THE SUPREME COURT NUMBER
22P/HUM/2018***

Maryam¹, Fitrianda², Gerald Hamdani Hermasyah³, Mangara Maidlando Gultom⁴

Fakultas Hukum, Universitas Balikpapan

Jalan Pupuk Raya, Gunung Bahagia, Balikpapan Selatan,

Kota Balikpapan, Kalimantan Timur, 76114

Email: Maryamvivian15@gmail.com, fanda1702@gmail.com,

geraldihamdani1@gmail.com, aragultom@uniba-bpn.ac.id

ABSTRAK

Keberadaan Paralegal menjadi perhatian secara khusus oleh Negara agar menjadi solusi terhadap fakta minimnya Advokat di daerah terpencil maupun yang jauh dari wilayah perkotaan. Kehadiran paralegal dari organisasi bantuan hukum dalam sidang pengadilan membuat sebagian orang yang berprofesi sebagai Advokat merasa telah terjadi runtuhnya martabat profesi Advokat yang selama ini dikenal dengan profesi mulia (*officium nobile*). Keganjilan yang muncul karena secara yuridis, Paralegal yang dimaksud dalam Permenkumham Paralegal adalah unsur yang berada di dalam lingkup organisasi bantuan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, dan Paralegal tersebut berada di dalam pendampingan dan tanggung jawab Advokat yang menjadi bagian dari organisasi bantuan hukum. Rumusan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana kedudukan Paralegal dalam lingkup bantuan hukum menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, dan apa yang menjadi yang menjadi pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam memutus perkara hak uji materil bernomor 22P/HUM/2018. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan Paralegal yang bersidang di pengadilan berdasarkan syarat-syarat khusus dan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dan peraturan turunannya adalah sah di mata hukum. Mahkamah Agung telah membuat kekeliruan yang fatal ketika mengabulkan permohonan pemohon untuk mencabut legalitas Paralegal yang bersidang di pengadilan sebagaimana dimaksud dalam putusan nomor 22P/HUM/2018. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat yang dijadikan batu uji memiliki kondisi/kekhususan yang berbeda dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

² Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

³ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

⁴ Dosen Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

Pemberian Bantuan Hukum merupakan pengaturan lebih lanjut mengenai skema bantuan hukum oleh negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Kata Kunci: Paralegal; Uji Materil; Pembentukan Peraturan Perundang-Perundangan.

ABSTRACT

The formulation of the problem in this paper is how the position of Paralegals in the scope of legal aid according to Law Number 16 of 2011 concerning Legal Aid, and what are the legal considerations of the Indonesian Supreme Court in deciding the case of judicial rights numbered 22P/HUM/2018. The results of the study indicate that the position of Paralegals who meet in court based on special and limited conditions as regulated in Law Number 16 of 2011 concerning Legal Aid and its derivative regulations are legal in the eyes of the law. Indonesian Supreme Court has made a fatal mistake when granting the applicant's request to revoke the legality of the Paralegals who are in court as referred to in decision number 22P/HUM/2018. Law Number 18 of 2003 concerning Advocates who are used as touchstones has different conditions/specifications from Law Number 16 of 2011 concerning Legal Aid. The Regulation of Minister of Law and Human Rights Number 1 of 2018 concerning Paralegals in Providing Legal Aid is a further regulation regarding legal aid schemes by the state based on Law Number 16 of 2011 concerning Legal Aid.

Keywords: Paralegal; Material Test Rights; Establishment of Laws and Regulations.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan Paralegal menjadi perhatian secara khusus oleh Negara agar menjadi solusi terhadap fakta minimnya Advokat di daerah terpencil maupun yang jauh dari wilayah perkotaan. Secara yuridis, Paralegal bukanlah Advokat. Keberadaan Paralegal berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah orang yang memiliki pengetahuan tentang advokasi masyarakat yang terdaftar dalam suatu organisasi bantuan hukum.

Kehadiran paralegal dari organisasi bantuan hukum dalam sidang pengadilan membuat sebagian orang yang berprofesi sebagai Advokat merasa telah terjadi runtuhnya martabat profesi Advokat yang selama ini dikenal dengan profesi mulia (*officium nobile*). Para Advokat tersebut kemudian terwakilkan oleh beberapa Advokat yang bersatu sebagai tim dalam mengajukan gugatan hak uji materil ke Mahkamah Agung pada tahun 2018, tidak lama setelah Permenkumham Paralegal disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Adapun keberatan-keberatan terkait hak uji materil yang diajukan kepada Mahkamah Agung adalah Pasal 4, Pasal 7, Pasal 11, dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal, karena pasal-pasal tersebut dianggap telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat (asas *lex superiori derogat legi inferiori*). Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung dengan nomor 22P/HUM/2018, Pasal 11 dan Pasal 12 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2018 tentang Paralegal Dalam Pemberian Bantuan Hukum (Permenkumham Paralegal), kedudukan Paralegal yang bersidang di pengadilan dinyatakan telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Keganjilan muncul karena secara yuridis, Paralegal yang dimaksud dalam Permenkumham Paralegal adalah unsur yang berada di dalam lingkup organisasi bantuan

hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, dan Paralegal tersebut berada di dalam pendampingan dan tanggung jawab Advokat yang menjadi bagian dari organisasi bantuan hukum. Berdasarkan hal tersebut, penulis merasa tertarik untuk meneliti tentang legalitas Paralegal untuk bersidang di pengadilan, dengan judul “Legalitas Paralegal Dalam Bersidang di Pengadilan Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum: Studi Kasus Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 22P/HUM/2018”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka muncul rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan Paralegal dalam lingkup bantuan hukum menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum?
2. Apa yang menjadi pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam memutus perkara hak uji materil bernomor 22P/HUM/2018?

C. Metode

Metode penelitian melalui pendekatan normatif, yaitu melakukan penelitian dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan dan bentuk-bentuk produk hukum yang ada. Serta mencakup penelitian terhadap dasar-dasar umum yang terkandung di dalam peraturan hukum, sistematika hukum.

D. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum tentang Paralegal

Paralegal sering dikenal sebagai pendamping, yang menjalankan aktifitas hukum sebagaimana dilakukan oleh pengacara yaitu memberikan bantuan hukum baik melalui jalur pengadilan maupun di luar jalur pengadilan, sebatas kemampuan yang dimiliki oleh orang yang menjalankan aktifitas keparalegalan.⁴

Karena sifatnya membantu penanganan kasus atau perkara, maka paralegal sering juga disebut dengan asisten hokum, dalam praktik sehari-hari, peran paralegal sangat penting untuk menjadi jembatan bagi masyarakat pencari keadilan dengan advokat dan aparat penegak hukum lainnya untuk penyelesaian masalah hukum yang dialami individu maupun kelompok masyarakat.

Pengertian paralegal secara khusus di Indonesia memang belum ada namun hal itu bisa ditemukan secara eksplisit dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu :

- a. Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 91 ayat (1) yang memberikan hak kepada kelompok masyarakat untuk mengajukan Gugatan Perwakilan (Class Action), sebagaimana ditentukan dalam Pasal 91 ayat (1)“Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.”
- b. Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (PKDRT) dalam Pasal 10 dan Pasal 23 yang memberikan kewenangan kepada relawan pendamping untuk memberikan pendampingan kepada korban dalam setiap tahapan pemeriksaan dari penyidikan sampai persidangan termasuk meminta kepada pengadilan untuk mendapatkan penetapan

⁴ Eko Roesanto, 'Perkembangan Paralegal Untuk Masyarakat Miskin Dan Kelompok Marginal Di Indonesia', 2021.

- perlindungan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 huruf (d) “pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum pada setiap tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;” dan Pasal 23 huruf (b) “mendampingi korban di tingkat penyidikan, penuntutan atau tingkat pemeriksaan pengadilan dengan membimbing korban untuk secara objektif dan lengkap memaparkan kekerasan dalam rumah tangga yang dialaminya;
- c. Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial dalam Pasal 87 yang memberikan kewenangan kepada Serikat Pekerja/Buruh untuk beracara mewakili Buruh/ Pekerja di pengadilan hubungan industrial, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 87 “Serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha dapat bertindak sebagai kuasa hukum untuk beracara di Pengadilan Hubungan Industrial untuk mewakili anggotanya.”
 - d. Undang-Undang No. 16 tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang memberikan hak kepada Lembaga Pemberi Bantuan Hukum untuk merekrut Paralegal untuk menjalankan fungsi kebantuan hukuman, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 huruf (a) “melakukan rekrutmen terhadap advokat, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum”
 - e. Undang-Undang No. 11 tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak Pasal 68 yaitu memberikan kewenangan kepada Tenaga Kesejahteraan Sosial untuk mendampingi anak yang berhadapan dengan system peradilan pidana baik sebagai korban, saksi, maupun tersangka/terdakwa, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 68 ayat (1) huruf (a) “Pekerja Sosial Profesional dan Tenaga Kesejahteraan Sosial bertugas: a. membimbing, membantu, melindungi, dan mendampingi Anak dengan melakukan konsultasi sosial dan mengembalikan kepercayaan diri Anak”

2. Tinjauan Umum tentang Hak Uji Materil

Ide pembentukan sebuah lembaga atau badan yang khusus untuk menguji peraturan perundang-undang dengan konstitusi (*judicial review*) berawal dari langkah yang dilakukan oleh Chief Justice (Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat) John Marshall pada tahun 1803. Kala itu John Marshall membatalkan *Judiciary Act 1978* karena isinya bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat, meskipun di dalam Konstitusi Amerika Serikat tidak tercantum ketentuan tentang *judicial review*.⁵

Hans Kelsen menjelaskan bahwa mengenai fungsi legislatif dari pengadilan, bahwa pengadilan membatalkan hukum yang tidak konstitusional jika pengadilan itu kompeten untuk membatalkan suatu peraturan atas dasar bahwa peraturan itu ternyata bertentangan dengan hukum (undang-undang), atau—seperti kadang-kadang terjadi—bahwa peraturan itu tampak “tidak masuk akal”. Jika pengadilan membatalkan suatu peraturan karena peraturan itu tampak tidak masuk akal, maka fungsi legislatif dari pengadilan adalah sangat jelas. Selanjutnya pengadilan menjalankan fungsi legislatif ketika keputusan-keputusannya di dalam kasus konkret menjadi suatu yurisprudensi (pedoman) bagi keputusan tentang kasus-kasus yang sama. Pengadilan dengan kompetensi ini melahirkan suatu norma umum melalui keputusan-keputusan yang setaraf dengan undang-undang yang dilahirkan oleh yang disebut organ legislatif.⁶

Menurut doktrin hakim berkuasa membentuk hukum (*Judge Made Law*), yang salah satu alasan kuatnya adalah bahwa tidak satu pun undang-undang yang sempurna. Pada saat undang-undang dibuat, orang berpendapat bahwa undang-undang tersebut baik dan

⁵ Jimly Asshiddiqie, ‘Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi/Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH’, 2006, hlm 125-127.

⁶ Hans Kelsen, ‘Teori Umum Hukum Dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (General Theory of Law).(Ed.) Somardi’, *Jakarta: Bee Media Indonesia*, 2007, hlm 332-333.

sempurna. Akan tetapi, tidak lama setelah diundangkan akan dihadapkan pada permasalahan kongkret yang tidak terpikirkan pada saat undang-undang tersebut dibahas di parlemen. Permasalahan tersebut terjadi antara lain karena rumusan undang-undang sering kali sulit dipahami (*elusive term*), tidak jelas artinya (*unclear term*), kabur dan samar (*vague outline*), atau mengandung pengertian yang mendua atau ambiguitas (*ambiguity*). Selain itu, suatu undang-undang mungkin dapat bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*) atau bisa juga melanggar atau mengancam hak asasi individu, atau isinya bertentangan dengan akal sehat (*contrary to common sense*), dan ada kalanya pula ketentuan undang-undang menimbulkan akibat yang tidak layak karena undang-undang tersebut terlampaui formalistik, tidak sederhana dan tidak mudah dipahami, sehingga tidak dapat memberi kepastian.⁷

Ketentuan tentang *judicial review* kemudian dimasukkan lagi di dalam Tap MPR Nomor VI/MPR/1973 dan dituangkan lagi di dalam Tap MPR Nomor III/MPR/1978 serta undang-undang lain yang terkait seperti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Tetapi *judicial review* tak pernah dapat dilaksanakan secara operasional dan tak pernah ada produknya sampai jatuhnya rezim Orde Baru. Padahal banyak sekali keluhan tentang adanya peraturan perundang-undangan yang menabrak peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁸

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur wewenang Mahkamah Agung dalam menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang selain dari Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Pasal 20 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa, Mahkamah Agung berwenang: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua. Lebih teknisnya terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.

3. Tinjauan Umum tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah perundang-undangan (*legislation* atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:⁹

- a) perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- b) perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Selanjutnya, peraturan perundang-undangan, menurut A. Hamid S. Attamimi, dilihat dari peristilahan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijk* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan “undang-undang” dan bukan dengan “undang”. Sehubungan dengan kata dasar “undang-undang”, maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah “peraturan perundang-undangan”.¹⁰

“Aturan” merupakan kata dasar dari kata “peraturan”, yaitu cara (ketentuan, patokan, petunjuk, perintah, dan sebagainya) yang telah ditetapkan untuk diturut.

⁷ Ahmad Kamil, ‘Filsafat Kebebasan Hakim’, 2012, hlm 209-210.

⁸ *Ibid.*

⁹ Aziz Syamsuddin, *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang (Edisi Kedua)* (Sinar Grafika, 2022), hlm 19.

¹⁰ Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang Yuliani, ‘Undang-Undang Yang Baik, (Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)’, *Jakarta: Raja Grafindo Persada*, 2009, hlm 25.

Misalnya, kita harus menurut aturan lalu lintas, bagaimana aturan minum obat ini, semuanya dikerjakan dengan aturan. Bila dalam nomenklatur Arab, aturan disebut dengan *kaidah*, dan dalam bahasa latin disebut dengan *norma*. Dengan demikian, peraturan itu sendiri merupakan aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu. Misalnya, peraturan gaji pegawai, peraturan pemerintah, aturan-aturan (petunjuk, ketentuan dan sebagainya) yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang.¹¹ Sementara itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator maupun oleh regulator atau lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan perundang-undangan tertentu menurut peraturan yang berlaku.¹²

Dari pengertian-pengertian tersebut di atas, maka “peraturan perundang-undangan” merupakan rangkaian peraturan yang ditetapkan oleh lembaga/pejabat yang berwenang. Peraturan yang telah ditetapkan itu menjadi hukum. Dengan demikian, “peraturan perundang-undangan” itu sendiri adalah rangkaian hukum, atau “hukum” itu sendiri.

Sehubungan dengan itu, Solly Lubis mengemukakan bahwa, istilah perundang-undangan mengandung makna yang sebanding dengan luas pengertian “sistem hukum dalam makna luas”. Karena ia meliputi juga proses kegiatan pembuatan peraturan hukum (melalui kerjasama antara DPR dan Pemerintah sehingga lahir undang-undang di pusat dan peraturan daerah di daerah, dan juga meliputi peraturah hukum yang menjadi produk kegiatan tersebut.¹³

Terlepas dari pendapat-pendapat tersebut di atas, dalam hukum positifnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, “peraturan perundang-undangan” adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena peraturan perundang-undangan tersebut merupakan rangkaian peraturan sebagaimana disebut di atas, maka harus ada semacam hierarki agar peraturan-peraturan tersebut menjadi tertib.

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara. Dalam peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasarnya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Peraturan perundang-undangan tersebut di atas merupakan urutan tertinggi dan tertinggi serta memiliki kekuatan hukum sesuai dengan urutannya. Selain yang telah disebutkan di atas, peraturan perundang-undangan di Indonesia juga meliputi peraturan-

¹¹ Rachmat Trijono, ‘Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan’, *Jakarta: Papas Sinar Sinanti* 54 (2013): hlm 14-15.

¹² Jimly Asshiddiqie, ‘Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II’, 2006, hlm 102.

¹³ M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan* (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm 10-11.

peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara, lembaga negara, Menteri, badan/lembaga/komisi yang setingkat yang dibentuk atau atas perintah undang-undang.

Terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, Aziz Syamsuddin berpendapat bahwa terdapat peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom. Kedua peraturan tersebut merupakan peraturan-peraturan yang berada di bawah undang-undang, yang memiliki fungsi yang sama, yaitu menyelenggarakan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam undang-undang. Perbedaan antara kedua peraturan tersebut, yaitu peraturan pelaksanaan bersumber dari delegasi wewenang, sedangkan peraturan otonom berdasarkan atribusi wewenang.¹⁴

Delegasi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan wewenang untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan itu yang dinyatakan secara tegas maupun tidak secara tegas. Atribusi wewenang dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pemberian wewenang kepada suatu lembaga negara/ pemerintahan untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan berdasarkan amanat dari undang-undang dasar (*grondwet*) ataupun amanat dari undang-undang (*wet*).¹⁵

Materi muatan peraturan perundang-undangan antara tiap-tiap jenisnya tidaklah sama. Untuk peraturan perundang-undangan yang tidak berada di puncak hierarki, pada umumnya merupakan pengaturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Selain asas-asas yang sudah disebutkan di atas, tentunya terdapat pula asas-asas hukum umum yang secara khusus dapat diterapkan seperti asas *lex speciali derogat legi generali* (peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum), asas *lex posteriori derogat legi priori* (peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan sesudahnya mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang dibuat sebelumnya, dan asas *lex superiori derogat legi inferiori* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah)¹⁶.

Selain itu, terdapat juga asas-asas bagi materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yaitu asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kebangsaan, asas kekeluargaan, asas kenusantaraan, asas bhinneka tunggal ika, asas keadilan, asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, dapat ditempuh dengan beberapa cara untuk mengujinya. Sebagaimana diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, bahwa:

- a) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
- b) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

II. PEMBAHASAN

¹⁴ *Op. Cit.* Aziz Syamsuddin, hlm. 26

¹⁵ *Ibid.* hlm. 26-27

¹⁶ HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undang Indonesia*. (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), hlm 38-39.

A. Kedudukan Paralegal Dalam Lingkup Bantuan Hukum Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

Ruang lingkup pemberian bantuan hukum meliputi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi. Secara praktis, bantuan hukum diberikan meliputi menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum penerima bantuan hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, pemberi bantuan hukum atau organisasi bantuan hukum terdiri dari unsur Advokat sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, unsur dosen sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, unsur paralegal sesuai dengan yang diatur dalam Permenkumham Paralegal.

Pemberian bantuan hukum tidak diberikan secara luas kepada seluruh warga masyarakat, melainkan hanya diberikan kepada golongan warga masyarakat tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum disebutkan bahwa, “Penerima Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) meliputi setiap orang atau kelompok orang miskin yang tidak dapat memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri”. Hak dasar tersebut meliputi hak atas pangan, sandang, layanan kesehatan, layanan pendidikan, pekerjaan dan berusaha, dan/atau perumahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, penerima bantuan hukum harus memenuhi syarat-syarat:

- a. mengajukan permohonan secara tertulis yang berisi sekurang-kurangnya identitas pemohon dan uraian singkat mengenai pokok persoalan yang dimohonkan bantuan hukum;
- b. menyerahkan dokumen yang berkenaan dengan perkara; dan
- c. melampirkan surat keterangan miskin dari lurah, kepala desa, atau pejabat yang setingkat di tempat tinggal pemohon bantuan hukum.

Ketiga syarat tersebut di atas merupakan syarat kumulatif, sehingga penyelenggaraan bantuan hukum tidak akan diberikan kepada pemohon bantuan hukum manakala salah satu syarat tersebut tidak dapat dipenuhi. Syarat pertama dan kedua di atas merupakan syarat umum, hal mana seluruh golongan warga masyarakat bisa memenuhinya, sedangkan syarat ketiga menjadi syarat yang khusus karena tidak semua warga masyarakat bisa memenuhinya. Artinya, pemberian bantuan hukum yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dikhususkan terhadap warga masyarakat yang memiliki surat keterangan miskin dari lurah, kepala desa, atau pejabat yang setingkat di tempat tinggal pemohon bantuan hukum.

Berdasarkan beberapa hal tersebut di atas, dapat ditemukan gambaran bahwa konsep bantuan hukum yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah bentuk dari tanggung jawab negara terhadap hak asasi warga masyarakat, terkhusus yang miskin, serta pemberian bantuan hukum diselenggarakan terhadap aspek hukum pidana, perdata, dan tata usaha negara. Terhadap konsep tersebut, negara membuat aturan yang rigid bagi pemberi bantuan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, bahwa syarat-syarat pemberi bantuan hukum meliputi:

- a. berbadan hukum;
- b. terakreditasi berdasarkan Undang-Undang ini;
- c. memiliki kantor atau sekretariat yang tetap;
- d. memiliki pengurus; dan
- e. memiliki program bantuan hukum.

Keberadaan organisasi bantuan hukum menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dapat terdiri dari unsur:

- a. Advokat, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum;
- b. Dosen, sebagaimana dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen;
- c. Paralegal sesuai dengan yang diatur dalam Permenkumham Paralegal sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum; dan
- d. Mahasiswa fakultas hukum.

Keberadaan Advokat memiliki peran penting dalam suatu organisasi bantuan hukum. Seluruh kegiatan litigasi dan nonlitigasi atas nama organisasi bantuan hukum harus mendapatkan pembinaan dan persetujuan dari Advokat, tentu saja Advokat tersebut telah menjadi bagian dari kelembagaan organisasi bantuan hukum.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sebagai kementerian yang diberikan wewenang untuk pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, menerbitkan Permenkumham Paralegal. Berdasarkan konsideran Permenkumham Paralegal, disebutkan bahwa:

- a. pemberian Bantuan Hukum saat ini belum menjangkau seluruh masyarakat Indonesia karena adanya keterbatasan pelaksana Bantuan Hukum sehingga diperlukan peran Paralegal untuk meningkatkan jangkauan pemberian Bantuan Hukum; dan
- b. untuk memenuhi kualifikasi Paralegal dan pemberdayaan Paralegal dalam pemberian Bantuan Hukum perlu diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 4 Permenkumham Paralegal mengatur syarat untuk menjadi Paralegal sebagai berikut:

1. warga negara Indonesia;
2. berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun;
3. memiliki pengetahuan tentang advokasi masyarakat; dan/atau
4. memenuhi syarat lain yang ditentukan oleh Pemberi Bantuan Hukum.

Paralegal yang telah terdaftar dalam suatu organisasi bantuan hukum wajib diberikan pelatihan Paralegal, hal mana pelatihan tersebut dilakukan untuk meningkatkan kualifikasi Paralegal dalam memberikan bantuan hukum. Penyelenggaraan pelatihan Paralegal dilakukan penyelenggara pelatihan Paralegal yang mendapatkan persetujuan dari Badan Pembinaan Hukum Nasional pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (3) Permenkumham Paralegal disebutkan bahwa kualifikasi Paralegal meliputi:

1. kemampuan memahami kondisi wilayah dan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat;
2. kemampuan melakukan penguatan masyarakat dalam memperjuangkan hak asasi manusia, dan hak-hak lain yang dilindungi oleh hukum; dan
3. keterampilan mengadvokasi masyarakat berupa pembelaan dan dukungan terhadap masyarakat lemah untuk mendapatkan haknya.

Setelah Paralegal dalam organisasi bantuan hukum mendapatkan pelatihan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) Permenkumham Paralegal, Paralegal dapat memberikan bantuan hukum secara litigasi dan nonlitigasi. Pemberian bantuan hukum secara litigasi dan nonlitigasi oleh Paralegal tidak dapat diartikan secara luas, melainkan harus diartikan secara sempit, bahwa Paralegal tersebut haruslah Paralegal yang terdaftar di salah satu organisasi bantuan hukum dan telah mendapatkan sertifikat pelatihan Paralegal. Organisasi bantuan hukum yang dimaksud adalah organisasi bantuan hukum yang telah terdaftar di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Ruang lingkup pemberian bantuan hukum oleh Paralegal secara litigasi adalah dengan adanya pendampingan Advokat. Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (3) Permenkumham

Paralegal disebutkan bahwa, “Pendampingan advokat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan surat keterangan pendampingan dari advokat yang memberikan bantuan hukum”. Pendampingan oleh Advokat tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (2) Permenkumham Paralegal meliputi:

1. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa yang dimulai dari tingkat penyidikan, dan penuntutan;
2. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa dalam proses pemeriksaan di persidangan; atau
3. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa terhadap penerima bantuan hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (2) Permenkumham Paralegal tersebut di atas, ruang lingkup pendampingan dan/atau menjalankan kuasa oleh seorang Paralegal hanya di pengadilan negeri terkait dengan perkara pidana, dan di pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian, agar dapat melakukan pendampingan dan/atau menjalankan kuasa secara litigasi, Paralegal harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. terdaftar sebagai anggota organisasi bantuan hukum, yang kemudian harus didaftarkan ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai bagian dari pelaksana bantuan hukum pada suatu organisasi bantuan hukum;
2. organisasi bantuan hukum tempat terdaptarnya Paralegal adalah organisasi bantuan hukum yang terdaftar di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum serta peraturan pelaksanaannya;
3. telah mengikuti pelatihan Paralegal yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelatihan Paralegal, hal mana penyelenggaraan pelatihan Paralegal tersebut harus mendapatkan persetujuan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
4. memiliki surat keterangan pendampingan dari Advokat yang memberikan bantuan hukum; dan
5. terbatas pada perkara pidana dan perkara yang diadili oleh pengadilan tata usaha negara.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, telah terang dan jelas kiranya unsur Paralegal dalam skema bantuan hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah unsur pelapis/pembantu (*back up*) dari unsur Advokat. Hal demikian merupakan langkah alternatif manakala jumlah unsur Advokat dalam suatu organisasi bantuan hukum tidak cukup dalam mengatasi perkara-perkara bantuan hukum yang diterima oleh organisasi bantuan hukum. Kekhawatiran tersebut sebenarnya telah diatur dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 (sebagai pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum) yang menyebutkan bahwa:

- (1) Pemberian Bantuan Hukum secara Litigasi dilakukan oleh Advokat yang berstatus sebagai pengurus Pemberi Bantuan Hukum dan/atau Advokat yang direkrut oleh Pemberi Bantuan Hukum.
- (2) Dalam hal jumlah Advokat yang terhimpun dalam wadah Pemberi Bantuan Hukum tidak memadai dengan banyaknya jumlah Penerima Bantuan Hukum, Pemberi Bantuan Hukum dapat merekrut paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum.
- (3) Dalam melakukan pemberian Bantuan Hukum, paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus melampirkan bukti tertulis pendampingan dari Advokat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Mahasiswa fakultas hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus telah lulus mata kuliah hukum acara dan pelatihan paralegal.

Sebagaimana kenyataan yang ada, seorang Advokat lebih fokus terhadap perkara-perkara komersial dengan menggunakan kantor hukumnya sendiri maupun kantor hukum rekanannya. Banyak juga Advokat yang berpraktek terhadap perkara prodeo, namun lebih sering menggunakan kantor hukumnya sendiri daripada bergabung dengan suatu organisasi bantuan hukum. Dengan demikian, dalam hal perkara litigasi yang sedang dikerjakan oleh Pemberi Bantuan Hukum atau organisasi bantuan hukum yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Advokat adalah pelaku utama, yang kemudian terdapat paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum sebagai alternatif manakala jumlah Advokat pada organisasi bantuan hukum tersebut tidak memadai untuk menangani perkara-perkara yang diterima oleh organisasi bantuan hukum.

B. Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung Dalam Memutus Perkara Hak Uji Materil Bernomor 22P/HUM/2018

1. Dalil Para Pemohon

Pemohon Hak Uji Materil terhadap Permenkumham Paralegal terdiri dari 18 orang yang berprofesi sebagai Advokat kemudian diperiksa dan diputus sebagaimana dalam putusan nomor 22P/HUM/2018. Adapun dalil-dalil pokok yang diajukan adalah sebagai berikut:

- a. Permenkumham Paralegal telah menimbulkan keresahan di kalangan Advokat;
- b. Permenkumham Paralegal dapat mengacaukan tatanan sistem pendidikan beracara pada peradilan Indonesia;
- c. Permenkumham Paralegal berpotensi menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian dalam masyarakat serta diduga mengambalalih kedudukan profesi Advokat;
- d. Permenkumham Paralegal dinilai cacat hukum; dan
- e. Permenkumham Paralegal patut diduga menyamakan dirinya dengan pengadilan-pengadilan tinggi Indonesia.

Dalil-dalil pokok tersebut di atas digunakan sebagai pengantar bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 4, Pasal 7, Pasal 11, dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor Tahun 2003 tentang Advokat. Sebagai konsekuensi hukumnya, Para Pemohon memohon kepada majelis hakim yang memeriksa dan memutus perkara tersebut untuk menyatakan Pasal 4, Pasal 7, Pasal 11, dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal dicabut keberlakuannya sebagaimana wewenang Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

a. Pertimbangan Hukum

Landasan konstitusional Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus perkara yang dimaksud dalam penulisan ini adalah Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa, “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Adapun norma-norma yang diatur dalam pasal-pasal pada Permenkumham Paralegal yang dianggap telah bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat adalah sebagai berikut:

1. Pasal 4
“Untuk dapat direkrut menjadi Paralegal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) harus memenuhi syarat sebagai berikut:
 - a. warga negara Indonesia;
 - b. berusia paling rendah 18 (delapan belas) tahun;

- c. memiliki pengetahuan tentang advokasi masyarakat; dan/ atau
 - d. memenuhi syarat lain yang ditentukan oleh Pemberi Bantuan Hukum.”
2. Pasal 7
 - “(1) Pelatihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diselenggarakan oleh:
 - a. Pemberi Bantuan Hukum;
 - b. perguruan tinggi;
 - c. lembaga swadaya masyarakat yang memberikan Bantuan Hukum; dan/ atau
 - d. lembaga pemerintah yang menjalankan fungsinya di bidang hukum.
 - (2) Dalam menyelenggarakan pelatihan Paralegal, penyelenggara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan pemerintah, pemerintah daerah atau pihak terkait lainnya.
 - (3) Penyelenggara pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus membentuk unit khusus yang menangani penyelenggaraan pelatihan.
 - (4) Penyelenggara pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan pelatihan Paralegal setelah mendapatkan persetujuan dari BPHN.”
 3. Pasal 11:

“Paralegal dapat memberikan Bantuan Hukum secara litigasi dan nonlitigasi setelah terdaftar pada Pemberi Bantuan Hukum dan mendapatkan sertifikat pelatihan Paralegal tingkat dasar.”
 4. Pasal 12:
 - “(1) Pemberian Bantuan Hukum secara litigasi oleh Paralegal dilakukan dalam bentuk pendampingan advokat pada lingkup Pemberi Bantuan Hukum yang sama.
 - (2) Pendampingan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa yang dimulai dari tingkat penyidikan, dan penun-tutan;
 - b. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa da-lam proses pemerik-saan di persidangan; atau
 - c. pendampingan dan/atau menjalankan kuasa ter-hadap Penerima Bantuan Hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara.
 - (3) Pendampingan advokat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan surat keterangan pendam-pingan dari advokat yang memberikan bantuan hukum.”

Terhadap norma yang diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 7 Permenkumham Paralegal, Mahkamah Agung berpendapat bahwa ketentuan tersebut tidak melanggar asas *lex superiori derogat legi inferior*. Disebut demikian karena Mahkamah Agung berpendapat bahwa kedudukan Paralegal adalah sebagai pembantu tugas-tugas legal para Advokat, dan teknis penyelenggaraan pelatihan Paralegal tidak sama dengan Advokat, sehingga ketentuan Pasal 4 dan Pasal 7 Permenkumham Paralegal tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Terhadap norma-norma yang diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal, Mahkamah Agung berpendapat sebagai berikut: Pasal 11 dan Pasal 12 objek permohonan hak uji materil (HUM) memuat norma yang memberikan ruang dan kewenangan kepada Paralegal untuk dapat beracara dalam proses pemeriksaan persidangan di pengadilan. Ketentuan tersebut dapat dimaknai Paralegal menjalankan sendiri proses pemeriksaan persidangan di pengadilan, dan bukan hanya mendampingi atau membantu advokat. Ketentuan normatif mengenai siapa yang dapat beracara dalam proses pemeriksaan persidangan di pengadilan telah diatur di dalam Pasal 4 juncto Pasal 31 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, yang pada pokoknya hanya advokat yang telah bersumpah di sidang terbuka Pengadilan Tinggi yang dapat

menjalankan profesi advokat untuk dapat beracara dalam proses pemeriksaan persidangan di pengadilan.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah Agung berpendapat bahwa muatan materi Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal bertentangan dengan asas *lex superiori derogat legi inferior*, sehingga bertentangan dengan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terhadap seluruh pertimbangan hukum Mahkamah Agung tersebut, maka hanya Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal yang dianggap bertentangan dengan asas *lex specialis derogat legi inferior* dan kekuatan mengikatnya telah dicabut demi hukum.

Penulis menganggap pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam memeriksa dan memutus perkara hak uji materil sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 22P/HUM/2018 adalah memiliki kekeliruan hukum yang fatal. Sebagai awal, kekeliruan Mahkamah Agung adalah ketika berpendapat bahwa Pasal 4 dan Pasal 7 Permenkumham Paralegal tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, sedangkan Pasal 11 dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal disimpulkan telah bertentangan dengan Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana diketahui, yang menjadi batu uji terhadap ketentuan Pasal 4, Pasal 7, Pasal 11, dan Pasal 12 Permenkumham Paralegal oleh pemohon hak uji materil adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Terhadap hal siapa yang dapat beracara dalam proses pemeriksaan persidangan di pengadilan, yang menurut Mahkamah Agung adalah hanya advokat saja sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat adalah sebuah kekeliruan yang fatal. Secara sederhana, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat merupakan undang-undang yang dibentuk untuk melegalkan profesi Advokat untuk melakukan pendampingan dan/atau perwakilan dalam perkara yang diperiksa di persidangan pada pengadilan.

1. Dalam hal benda sitaan terdiri atas benda yang dapat lekas rusak atau yang membahayakan, sehingga tidak mungkin untuk disimpan sampai putusan pengadilan terhadap perkara yang bersangkutan memperoleh kekuatan hukum tetap atau jika biaya penyimpangan benda tersebut akan menjadi terlalu tinggi, sejauh mungkin dengan persetujuan tersangka atau kuasanya dapat diambil tindakan sebagai berikut: apabila perkara sudah ada di tangan pengadilan, maka benda tersebut dapat diamankan atau dijual yang oleh penuntut umum atas izin hakim yang menyidangkan perkaranya dan disaksikan oleh terdakwa atau kuasanya. [lihat Pasal 45 ayat (1) huruf b KUHAP]
2. Gugatan-gugatan perdata dalam tingkat pertama yang menjadi wewenang pengadilan negeri dilakukan oleh penggugat atau oleh seorang kuasanya yang diangkat menurut ketentuan-ketentuan tersebut dalam Pasal 147, dengan suatu surat permohonan yang ditanda tangani oleh kuasa tersebut dan disampaikan kepada ketua pengadilan negeri yang menguasai wilayah hukum tempat tinggal tergugat atau, jika tempat tinggalnya tidak diketahui di tempat tinggalnya yang sebenarnya. [lihat Pasal 142 ayat (1) RBg]
3. Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia. [lihat Pasal 31A ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua]

4. Permohonan peninjauan kembali harus diajukan sendiri oleh para pihak yang berperkara, atau ahli warisnya atau seorang wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu. [lihat Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua]
5. Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Ketua Mahkamah Konstitusi. [lihat Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011]
6. Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah. [lihat Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua]

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, terdapat subjek hukum yang dapat dipandang sebagai bagian dari terdakwa atau penggugat/tergugat, yaitu keluarga (dalam perkara pidana), ahli waris, dan kuasanya. Berdasarkan hal tersebut, pertimbangan hukum Mahkamah Agung tentunya adalah suatu kekeliruan yang fatal karena Mahkamah Agung secara tegas telah menjadikan sebuah hukum bahwa yang dapat bersidang sebagai representasi atau bagian dari pihak terdakwa atau penggugat/tergugat hanyalah mereka yang berprofesi advokat semata.

Secara filosofis dan sosiologis, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum didasarkan pada kedudukan bahwa negara menjamin hak konstitusional setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusia. Negara bertanggung jawab terhadap pemberian bantuan hukum bagi orang miskin sebagai perwujudan akses terhadap keadilan, serta pengaturan mengenai bantuan hukum yang diselenggarakan oleh negara harus berorientasi pada terwujudnya perubahan sosial yang berkeadilan.

Maksud dari diundangkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah sebagai bentuk tanggung jawab negara terhadap penghormatan hak asasi manusia, serta memberikan ruang kepada warga masyarakat yang memiliki kepedulian untuk memberikan pendampingan terkait masalah hukum yang dihadapi oleh warga masyarakat yang tidak mampu dalam hal biaya. Keberadaan Advokat yang lebih dominan di wilayah perkotaan mengakibatkan kesulitan untuk mendapatkan kebutuhan pendampingan terhadap permasalahan hukum di daerah yang jauh dari perkotaan.

Sebagaimana diketahui, profesi Advokat memiliki peran unik sebagai bagian dari pilar penegakan hukum di luar dari lembaga pemerintahan. Terdapat empat unsur dari pilar tersebut, namun tidak ada satu pun yang berkedudukan lebih tinggi di antaranya, yaitu penyidik (kepolisian), penuntut (kejaksaan), hakim (pengadilan), dan advokat (penasihat hukum). Sebagaimana perkembangan ilmu hukum dan peraturan perundang-undangan, pilar penegakan hukum tersebut kini mengalami pengembangan seperti Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di berbagai kementerian yang diatur berdasarkan perundang-undangan, Satuan Polisi Pamong Praja untuk penegakan hukum peraturan daerah, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai penyidik dan/atau penuntut khusus untuk tindak pidana korupsi.

Paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum yang berada di dalam organisasi bantuan hukum yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dapat melakukan pemberian bantuan hukum secara litigasi di dalam persidangan di pengadilan dengan syarat harus melampirkan bukti tertulis

pendampingan dari Advokat. Terkhusus mahasiswa fakultas hukum, selain melampirkan bukti tertulis pendampingan dari Advokat, juga harus telah lulus mata kuliah hukum acara dan lulus pendidikan paralegal.

Berdasarkan keseluruhan dalil-dalil tersebut di atas, legalitas paralegal dalam memberikan bantuan hukum di pemeriksaan persidangan di pengadilan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 beserta peraturan pelaksanaannya merupakan kewenangan yang khusus diberikan oleh negara dengan syarat-syarat yang terbatas, serta harus berada di dalam konteks atau wadah organisasi bantuan hukum yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Berkaca dari pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah sejajar sebagai undang-undang. Kedua undang-undang tersebut memiliki karakteristik atau kekhususan tersendiri, yakni Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat merupakan pengaturan khusus profesi Advokat, sedangkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum merupakan peraturan yang dibentuk oleh negara sebagai bentuk tanggung jawab negara dalam hal bantuan hukum.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat berdiri sendiri sebagai suatu profesi yang sah di mata hukum, yang dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum berdiri sendiri dalam konteks pengejawantahan tanggung jawab negara dalam menyediakan bantuan hukum, hal mana dapat berisi orang yang berprofesi sebagai Advokat sebagai unsur penting. Artinya, Advokat yang terdaftar dalam suatu organisasi bantuan hukum yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum harus tunduk dalam skema bantuan hukum yang diatur dalam undang-undang tersebut. Negara pun telah mengantisipasi keadaan minim Advokat ketika jumlah perkara tidak dapat mengakomodir pendampingan/perwakilan terhadap si penerima bantuan hukum, dengan cara memberikan ruang kepada orang-orang yang memenuhi syarat sebagai paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum untuk bersidang di pengadilan. Tentu saja, unsur-unsur paralegal, dosen, dan mahasiswa fakultas hukum tersebut merupakan orang-orang yang telah bergabung dalam organisasi bantuan hukum yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum dan memenuhi syarat-syarat yang telah diatur.

Kedudukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat terhadap Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah *lex specialis*, yakni dalam hal ihwal profesi Advokat. Kedudukan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat adalah *lex specialis*, yakni dalam hal pelaksanaan tanggung jawab negara dalam pemberian bantuan hukum, sekalipun di dalamnya terdapat profesi Advokat.

Mengkonstruksikan Permenkumham Paralegal bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat adalah sebuah kekeliruan yang fatal, mengingat peraturan organik dari Permenkumham Paralegal adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Seharusnya Mahkamah Agung menarik Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum sebagai pembanding terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, dan kemudian kekuatan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat sebagai batu uji dalam perkara hak uji materil ini harus dikesampingkan karena keberadaan paralegal untuk bersidang di pengadilan adalah kondisi khusus dalam *lex specialis* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Pertentangan antar dua undang-undang tidak mengakibatkan hilangnya kedudukan hukum dari suatu undang-undang. Manakala dalam konteks bantuan hukum, maka legalitas paralegal untuk bersidang di pengadilan adalah sah menurut hukum, tentunya harus sesuai dengan syarat yang khusus dan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Manakala terdapat paralegal bersidang di pengadilan, sekalipun paralegal tersebut merupakan bagian dari organisasi bantuan hukum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum namun tidak dapat menunjukkan surat keterangan pendampingan dari advokat yang berasal dari organisasi bantuan hukum yang sama, maka kedudukan paralegal tersebut tidak sah di mata hukum. Manakala terdapat seorang yang mengaku sebagai paralegal di dalam persidangan di pengadilan, namun ia bukanlah bagian dari suatu organisasi bantuan hukum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, sudah pasti orang tersebut tidak memiliki kedudukan yang sah di mata hukum. Keadaan seperti itulah yang dimaksud dalam asas *lex speciali derogat legi generali*, yakni peraturan yang khusus mengenyampingkan peraturan yang umum.

Terhadap tata urutan mengatasi adanya pertentangan dua atau lebih aturan, dalam konteks perkara hak uji materil dalam penulisan ini, seharusnya Mahkamah Agung menarik Permenkumham Paralegal ke atas, yakni mencari tahu terlebih dahulu kedudukan hukumnya didasarkan oleh undang-undang yang mana (peraturan organiknya). Hal ini penting dilakukan karena membandingkan suatu undang-undang dengan suatu peraturan menteri adalah suatu keadaan yang tidak adil (*unfair* atau *unequal*).

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, segala norma yang diatur dalam Permenkumham Paralegal tidak bertentangan dengan undang-undang (terkhusus terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan), Permenkumham Paralegal memiliki kedudukan hukum yang mengikat sebagai peraturan lanjutan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Mahkamah Agung seharusnya menolak seluruh dalil-dalil pemohon dalam hak uji materil yang diputus dalam perkara nomor 22P/HUM/2018.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Kedudukan paralegal yang terdaftar sebagai bagian dari organisasi bantuan hukum sesuai yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum adalah sebagai salah satu pendamping/pembantu advokat. Paralegal dapat bersidang di pengadilan dalam konteks organisasi bantuan hukum tersebut di atas, dan harus menunjukkan surat keterangan pendampingan dari advokat.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat yang dijadikan batu uji oleh pemohon hak uji materil nomor 22P/HUM/2018 memiliki konteks/ kekhususan yang berbeda dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Permenkumham Paralegal dibentuk sebagai pengaturan lebih lanjut mengenai bantuan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Mahkamah Agung seharusnya tidak mengabulkan permohonan pemohon dalam hak uji materil yang diputus dalam perkara nomor 22P/HUM/2018. Landasan hukum Mahkamah Agung untuk tidak mengabulkan permohonan adalah Permenkumham Paralegal dibentuk dengan kondisi khusus, kedudukan paralegal adalah sah untuk bersidang di pengadilan manakala berperan sebagai bagian dari organisasi bantuan hukum dan harus dapat menunjukkan surat keterangan pendampingan dari advokat.

B. Saran

Unsur Paralegal dalam skema bantuan hukum harus banyak disosialisasikan agar dapat melayani warga masyarakat yang membutuhkan bantuan hukum di seluruh wilayah Indonesia, mengingat konsentrasi Advokat lebih cenderung ke wilayah perkotaan dan cenderung berpraktik secara komersil. Paralegal yang berada di organisasi bantuan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum masih bisa bersidang di pengadilan dengan dasar Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum *junto* Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Mahkamah Agung sebagai bagian dari unsur negara dalam hal kekuasaan kehakiman seharusnya mengambil alih peran negara dalam hal yustisi, terkhusus dalam hal bantuan hukum. Warga masyarakat yang kurang mampu, termasuk juga yang di wilayah-wilayah pelosok sangat membutuhkan unsur paralegal untuk membantu mereka dalam permasalahan hukum yang sedang dihadapi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 'Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II', 2006.
———. 'Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi/Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH', 2006.
Kamil, Ahmad. 'Filsafat Kebebasan Hakim', 2012.
Kelsen, Hans. 'Teori Umum Hukum Dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (General Theory of Law).(Ed.) Somardi'. *Jakarta: Bee Media Indonesia*, 2007.
Lubis, M. Solly. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Bandung: Mandar Maju, 2009.
Natabaya, HAS. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008.
Roesanto, Eko. 'Perkembangan Paralegal Untuk Masyarakat Miskin Dan Kelompok Marginal Di Indonesia', 2021.
Syamsuddin, Aziz. *Proses Dan Teknik Penyusunan Undang-Undang (Edisi Kedua)*. Sinar Grafika, 2022.
Trijono, Rachmat. 'Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan'. *Jakarta: Papas Sinar Sinanti* 54 (2013).
Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang. 'Undangan Yang Baik,(Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan)'. *Jakarta: Raja Grafindo Persada*, 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Rechtsreglement Buitengewesten

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

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

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 22P/HUM/2018