

TANTANGAN ADMINISTRASI HUKUM PROGRAM BANTUAN HUKUM DI DAERAH KHUSUS JAKARTA: ANALISIS YURIDIS-EMPIRIS ATAS CELAH REGULASI, MEKANISME VERIFIKASI, DAN PENGELOLAAN DATA PROGRAM

(Legal Aid Program Administration Challenges in the Special Region of Jakarta: A Juridical-Empirical Analysis of Regulatory Gaps, Verification Mechanisms, and Program Data Management)

Evi Zulaikhah¹ dan Paksi C.K Walandouw²

¹ Magister Perencanaan Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis
Universitas Indonesia, Kampus UI, Salemba, Jakarta

² Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Indonesia, Kampus UI Depok, Jawa Barat
e-mail: evi.zulaikhah@gmail.com

Abstrak

Hak atas bantuan hukum merupakan hak konstitusional yang dijamin Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan diturunkan melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011. Namun, Daerah Khusus Jakarta mencatat akses bantuan hukum bagi korban kejahatan terendah secara nasional sebesar 11,9 persen, meskipun memiliki kapasitas infrastruktur kelembagaan tertinggi di Indonesia. Penelitian ini menganalisis tantangan administrasi hukum yang mendasari paradoks tersebut melalui metode penelitian yuridis-empiris dengan pendekatan perundang-undangan dan sosiologis, berbasis wawancara mendalam dengan 10 informan kunci dari empat kelompok pemangku kepentingan. Temuan mengidentifikasi lima dimensi yang memerlukan penguatan: pertama, operasionalisasi definisi eligibilitas dalam Pasal 5 UU 16/2011; kedua, mekanisme SKTM yang cenderung berfungsi sebagai filter kapabilitas administratif; ketiga, persyaratan KTP DKI yang perlu dikaji kesesuaiannya dengan Pasal 28H UUD 1945; keempat, dampak tidak terduga sistem Sidbankum terhadap seleksi perkara; dan kelima, celah regulasi akibat redaksi fakultatif Pasal 19 UU 16/2011. Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi analisis yuridis dengan data empiris kualitatif untuk mengungkap mekanisme tersembunyi yang tidak terobservasi dalam data administratif formal, serta penerapan kerangka *legal capability*, *street-level bureaucracy*, dan *incongruent implementation* untuk mendiagnosis kegagalan administrasi program berbasis hukum. Penelitian ini merekomendasikan penguatan *de lege ferenda*: operasionalisasi norma eligibilitas, penyederhanaan sistem verifikasi, serta penguatan redaksi Pasal 19 menuju kewajiban yang lebih tegas.

Kata Kunci: administrasi hukum, bantuan hukum, celah regulasi, sistem eligibilitas, *de lege ferenda*

Abstract

The right to legal aid is a constitutional right guaranteed under Article 28D(1) of the 1945 Constitution and operationalized through Law No. 16 of 2011. The Special Region of Jakarta records the lowest national legal aid access rate at 11.9 percent, despite possessing the country's highest institutional capacity. This study examines the legal administration challenges underlying this paradox through a juridical-empirical method combining statutory and sociological approaches, based on in-depth interviews with 10 key informants from four stakeholder groups. Five interrelated dimensions are identified: eligibility criteria in Article 5 requiring operationalization; SKTM verification mechanisms functioning as a capability filter rather than a poverty filter; the KTP DKI requirement warranting review under Article 28H; unintended effects of the Sidbankum system on case selection; and a regulatory gap from the permissive wording of Article 19. The novelty of this research lies in integrating juridical analysis with qualitative empirical data to uncover hidden mechanisms unobservable in formal administrative data, and applying legal capability, street-level bureaucracy, and incongruent implementation frameworks to diagnose legally-based program administration failures. Recommendations focus on strengthening eligibility norms, simplifying verification procedures, and reinforcing Article 19 toward a clearer mandatory obligation.

Keywords: legal administration, legal aid, regulatory gap, eligibility system, *de lege ferenda*

A. PENDAHULUAN

Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjamin setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.¹ Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 menegaskan hak atas kemudahan dan perlakuan khusus guna mencapai persamaan dan keadilan, yang menjadi landasan konstitusional bagi kebijakan afirmatif bantuan hukum.² Sebagai penjabaran konstitusional, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (UU Bantuan Hukum)³ mewajibkan negara menyediakan layanan hukum cuma-cuma kepada masyarakat miskin melalui jaringan Organisasi Pemberi Bantuan Hukum (PBH) terakreditasi. Kewajiban ini diperkuat oleh Pasal 56 ayat (1) KUHP yang mewajibkan negara menunjuk penasihat hukum bagi tersangka yang tidak mampu dalam perkara ancaman pidana lima tahun atau lebih.⁴ Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 88/PUU-X/2012 menegaskan bahwa pemberian bantuan hukum adalah kewajiban negara yang dimaksudkan untuk meningkatkan akses bagi orang miskin dan buta hukum.⁵

Secara kelembagaan, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) mengemban mandat sebagai penyelenggara program dengan fungsi mengakreditasi PBH, mengelola Sistem

Database Bantuan Hukum (Sidbankum), dan menyalurkan anggaran melalui mekanisme reimbursement berbasis perkara. Dari perspektif hukum administrasi negara, program ini harus memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya asas kepastian hukum, keadilan, dan ketidakberpihakan.⁶ Hadjon *et al.* menegaskan bahwa AUPB dalam konteks hukum administrasi Indonesia bukan sekadar panduan etis melainkan norma hukum yang dapat dijadikan dasar pengujian keabsahan tindakan administrasi pemerintahan.⁷

Namun, data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2020–2023 mengungkap paradoks empiris yang serius.⁸ Daerah Khusus Jakarta yang merupakan provinsi dengan 41 OBH terakreditasi, APBD terbesar nasional, dan densitas advokat tertinggi per kapita justru mencatat persentase penerima bantuan hukum bagi korban kejahatan terendah dari 34 provinsi, yakni hanya 11,9 persen, jauh di bawah rata-rata nasional 25,1 persen. Lebih mengejutkan, tidak satu pun korban kejahatan penerima bantuan hukum di Jakarta berasal dari desil 1 dan 2 (kelompok termiskin), sementara 54,5 persen penerima berasal dari desil 10 (kelompok terkaya). Data ini secara langsung mengindikasikan ketidaksesuaian antara desain

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1)..

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (2).

³ Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104 (2011).

⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHP).

⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 88/PUU-X/2012 Tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.

⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1).

⁷ Philipus M. Hadjon *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011). Philipus M. Hadjon *et al.*, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011).

⁸ Badan Pusat Statistik, 'Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2020–2023', Analisis sekunder oleh penulis, 2023.

kebijakan yang pro-poor dengan realisasi distribusi manfaat di lapangan.⁹

Paradoks ini semakin tajam bila dikaji secara statistik. Analisis regresi logistik berbasis data Susenas menunjukkan bahwa di tingkat nasional, tingkat pengeluaran per kapita berpengaruh positif dan signifikan terhadap probabilitas akses bantuan hukum (Odds Ratio=1,130; $p < 0,05$; Average Marginal Effect=0,023), mengindikasikan bias pro-rich. Di Daerah Khusus Jakarta, pengeluaran per kapita tidak signifikan sebagai prediktor, sementara pendidikan tinggi menjadi satu-satunya prediktor yang konsisten signifikan dengan Odds Ratio mencapai 13,720.¹⁰ Temuan ini mengkonfirmasi bahwa di Jakarta, bukan kemiskinan yang menentukan siapa yang memperoleh bantuan hukum, melainkan kemampuan individu untuk menavigasi sistem administrasi program yang dalam literatur disebut sebagai legal capability.¹¹

Tinjauan pustaka menunjukkan bahwa Cappelletti dan Garth mengidentifikasi tiga gelombang reformasi akses keadilan secara komparatif, dan Indonesia baru mencapai gelombang pertama melalui UU 16/2011 tanpa menyelesaikan tantangan implementasinya.¹² Dijkstra *et al.* menemukan bahwa keberhasilan program bantuan hukum di Rwanda sangat bergantung pada desain koordinasi kelembagaan di tingkat lokal, bukan semata ketersediaan anggaran.¹³ UNDP-UNODC menegaskan bahwa negara yang berhasil

menjamin akses bantuan hukum bagi kelompok miskin umumnya menerapkan mekanisme akses proaktif, bukan sekadar menyediakan layanan.¹⁴ Penelitian terdahulu di Indonesia masih didominasi pendekatan normatif-deskriptif yang menganalisis implementasi kebijakan dari sisi anggaran dan kepatuhan formal, namun belum mengungkap mekanisme administrasi yang menyebabkan bias distribusi manfaat.¹⁵ Kondisi demikian menimbulkan persoalan normatif yang mendasar dari perspektif hukum administrasi negara: apakah desain administrasi program bantuan hukum sebagai implementasi kewajiban konstitusional negara telah memenuhi asas keadilan dan kepastian hukum?

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini merumuskan dua permasalahan hukum: pertama, dimensi tantangan administrasi hukum apa yang menyebabkan belum optimalnya program bantuan hukum menjangkau kelompok sasaran korban kejahatan di Daerah Khusus Jakarta?; dan kedua, penguatan hukum apa yang diperlukan secara de lege ferenda untuk menyempurnakan sistem tersebut? Kebaruan penelitian ini terletak pada integrasi analisis yuridis dengan data empiris kualitatif untuk mengungkap mekanisme yang tidak terobservasi dalam data administratif formal, serta penggunaan kerangka AUPB untuk mendiagnosis persoalan implementasi program berbasis hukum. Kontribusi penelitian ini bersifat teoretis melalui perluasan penerapan

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Bryant G. Garth and Mauro Cappelletti, 'Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective', *Buffalo Law Review* (bloomington) 27 (1978): 181–292.

¹³ Geske Dijkstra, Anicet Munyehirwe, and Katharina ter Horst, 'Lessons from Supporting "Access to Justice" in Rwanda', *Journal of Contemporary African Studies* 43, no. 2 (2025): 250–75.

¹⁴ UNDP and UNODC, *Global Study on Legal Aid Country Profiles* (United Nation, 2016), <https://www.undp.org/publications/global-study-legal-aid>.

¹⁵ Jonaedi Efendi and Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif Dan Empiris* (Prenada Media, 2018); S. Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Penerbit CV. Rajawali, 1986).

kerangka legal capability dalam konteks program bantuan hukum di negara berkembang, dan praktis melalui rekomendasi kebijakan yang langsung menjawab celah-celah normatif yang teridentifikasi.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-empiris (*empirical legal research*), yakni penelitian yang mengkaji hukum tidak semata-mata sebagai norma tertulis (*law in books*), tetapi juga sebagai kenyataan yang hidup dalam praktik masyarakat (*law in action*).¹⁶ Karakteristik yuridis-empiris menempatkan penelitian ini di persimpangan antara kajian normatif dan kajian empiris sosial, sehingga dapat menangkap kesenjangan antara *das Sollen* (apa yang seharusnya berlaku) dan *das Sein* (apa yang berlaku dalam kenyataan) dalam konteks administrasi program bantuan hukum di Daerah Khusus Jakarta.

Dua pendekatan diterapkan secara komplementer. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menganalisis hierarki norma dari UUD 1945 hingga peraturan pelaksana, mengidentifikasi celah normatif, inkonsistensi antar tingkatan regulasi, dan area yang memerlukan penguatan.¹⁷⁻¹⁸ Kedua, pendekatan sosiologis (*sociological approach*) untuk mengidentifikasi bagaimana norma hukum diterapkan dalam praktik oleh aktor pelaksana dan bagaimana pemohon mengalami hambatan dalam mengakses layanan.

Bahan hukum primer berupa UUD 1945, UU No. 16/2011, PP No. 42/2013, Permenkumham No. 3/2021, UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, UU No. 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas, UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik, dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Bahan hukum sekunder berupa literatur hukum administrasi negara, jurnal ilmiah tentang bantuan hukum dan akses keadilan, serta hasil penelitian terdahulu. Data primer diperoleh dari wawancara mendalam dengan 10 informan kunci yang dipilih secara *purposive* untuk memastikan representasi perspektif dari semua aktor yang terlibat dalam siklus program.

Pemilihan informan dilakukan berdasarkan keterwakilan empat kelompok pemangku kepentingan: (1) pemangku kebijakan tingkat pusat: 1 informan dari BPHN; (2) pemangku kebijakan tingkat daerah: dua informan dari Kantor Wilayah Kemenkum Daerah Khusus Jakarta yang mengoordinasikan program di tingkat provinsi; (3) praktisi bantuan hukum: empat informan advokat dari PBH terakreditasi di Provinsi Daerah Khusus Jakarta; dan (4) penerima dan non-penerima layanan: dua penerima bantuan hukum dan satu korban kejahatan yang gagal mengakses layanan. Komposisi ini dirancang untuk menangkap perspektif *supply-side* dan *demand-side* secara berimbang, dan telah memenuhi ambang saturasi tematik dalam penelitian kualitatif bertujuan terfokus.¹⁹ Tabel 1 menyajikan profil informan secara ringkas.

¹⁶ Efendi and Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif Dan Empiris*.

¹⁷ Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

¹⁸ P. D. M. Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Prenada Media, 2017).

¹⁹ Greg Guest, Arwen Bunce, and Laura Johnson, 'How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability', *Field Methods* 18, no. 1 (February 2006): 59–82, <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>.

Tabel 1. Profil Informan Penelitian

Kode	Afiliasi	Peran	Tanggal Wawancara
INF-01	BPHN	Pemangku kebijakan pusat	05/01/2026
INF-02	Kanwil Kemenkum Jakarta	Pemangku kebijakan daerah	05/01/2026
INF-03	Kanwil Kemenkum Jakarta	Pemangku kebijakan daerah	05/01/2026
INF-04	PBH A	Praktisi bantuan hukum	10/01/2026
INF-05	PBH B	Praktisi bantuan hukum	19/01/2026
INF-06	PBH C	Praktisi bantuan hukum	19/01/2026
INF-07	PBH D	Praktisi bantuan hukum	09/02/2026
INF-08	Penerima layanan 1	Penerima bantuan hukum	14/01/2026
INF-09	Penerima layanan 2	Penerima bantuan hukum	10/02/2026
INF-10	Korban Tidak Akses	Non-penerima layanan	03/02/2026

Wawancara mendalam dilaksanakan pada Januari hingga Februari 2026, berlangsung 45-90 menit, dan direkam atas seizin informan. Seluruh rekaman ditranskripsikan secara verbatim. Analisis tematik teoritis²⁰ dilaksanakan melalui tiga tahapan: *open coding* untuk mengidentifikasi kode awal; *axial coding* untuk mengelompokkan kode ke dalam sub-tema; dan *selective coding* untuk mengintegrasikan tema menjadi narasi penjelasan yang koheren. Keandalan analisis dijaga melalui triangulasi sumber, *member checking*, dan *audit trail* kode yang dapat diverifikasi secara independen. Penelitian ini menggunakan desain *sequential explanatory mixed methods* secara keseluruhan, di mana analisis kuantitatif berbasis Susenas dilakukan terlebih dahulu, kemudian dilanjutkan dengan analisis kualitatif yuridis-empiris untuk menjelaskan mekanisme yang menghasilkan pola kuantitatif tersebut.

C. PEMBAHASAN

1. Kerangka Normatif: Hierarki Regulasi Bantuan Hukum dan Celah Administratif

Hak atas bantuan hukum berpijak pada landasan konstitusional yang bertingkat dan saling menguatkan. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menjamin hak atas kepastian hukum yang adil bagi setiap orang sebagai bagian dari hak-hak sipil fundamental. Pasal 28H ayat (2) menegaskan hak atas kemudahan dan perlakuan khusus guna mencapai persamaan dan keadilan, yang menjadi landasan konstitusional bagi kebijakan afirmatif bantuan hukum. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 88/PUU-X/2012 secara eksplisit menegaskan bahwa pemberian bantuan hukum adalah kewajiban negara yang harus tunduk pada prinsip non-diskriminasi dan kesetaraan akses.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, program bantuan hukum harus memenuhi AUPB sebagaimana diatur dalam

²⁰ Buku Ketiga tentang Perikatan, Bab 2, Bagian 2, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesia*)

Pasal 10 ayat (1) UU No. 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan, yang mencakup asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, dan kecermatan.²¹ Hadjon et al. menegaskan bahwa AUPB dalam konteks hukum administrasi Indonesia bukan sekadar panduan etis melainkan norma hukum yang dapat dijadikan dasar pengujian keabsahan tindakan administrasi pemerintahan.²² Bila distribusi manfaat program bantuan hukum secara sistematis menyimpang dari kelompok sasaran yang ditetapkan undang-undang, kondisi tersebut berpotensi merupakan pelanggaran asas kepastian hukum dan asas ketidakberpihakan.

Pada tingkat undang-undang, UU No. 16/2011 menyimpan dua area pengaturan yang memerlukan penguatan normatif lebih lanjut. Pertama, Pasal 5 ayat (1)²³ mendefinisikan penerima bantuan hukum sebagai orang yang tidak mampu memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri tanpa menetapkan ambang batas kemiskinan yang dapat diverifikasi secara

objektif. Dalam perspektif hukum administrasi negara, norma yang bersifat *open-ended* tanpa panduan operasional menciptakan *uncontrollable discretion* bagi aparat pelaksana, kondisi yang berpotensi melanggar asas kepastian hukum dan asas kecermatan dalam AUPB. Ini berbeda dari program perlindungan sosial lain seperti Program Keluarga Harapan (PKH) yang menggunakan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) sebagai ambang batas eligibilitas yang terverifikasi secara objektif. Kedua, Pasal 19 ayat (1)²⁴ menggunakan diksi daerah dapat membentuk peraturan daerah yang bersifat permisif-fakultatif, bukan imperatif-memaksa. Konsekuensi normatifnya adalah tidak ada kewajiban hukum yang dapat dipaksakan kepada pemerintah daerah untuk membentuk Perda Bantuan Hukum.

Tabel 2 berikut memetakan hierarki regulasi administrasi program bantuan hukum beserta celah normatif pada setiap tingkatan regulasi yang teridentifikasi dalam penelitian ini.

Tabel 2. Hierarki Regulasi Administrasi Bantuan Hukum dan Celah Normatif

Tingkatan Regulasi	Instrumen Hukum	Celah Normatif/Administratif
Konstitusional	UUD 1945 Pasal 28D(1) dan 28H(2)	Jaminan hak konstitusional belum teroperasionalisasi dalam sistem administrasi program
Undang-Undang	UU No. 16/2011 Pasal 5 dan 19	Definisi penerima tanpa ambang terukur; diksi “dapat” dalam pembentukan Perda menciptakan celah regulasi daerah
Peraturan Pemerintah	PP No. 42/2013 Pasal 14	SKTM tanpa standar prosedur seragam dan tanpa mekanisme penyelesaian hambatan penerbitan
Permenkumham	Permenkumham No. 3/2021 Pasal 48	Beban input Sidbankum berpotensi memengaruhi prioritas seleksi perkara PBH
Peraturan Daerah	Belum ada di DKI	Tidak ada dasar hukum APBD pendamping, koordinasi SKPD, maupun adaptasi mekanisme lokal

Sumber: Analisis penulis berdasarkan hierarki regulasi program bantuan hukum.

²¹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

²² Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*.

²³ Undang - Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum, Pasal 5 ayat (1).

²⁴ Undang - Undang Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum, Pasal 19 ayat (1).

2. Kerangka Teoritis: *Legal Capability, Street-Level Bureaucracy, dan Incongruent Implementation*

Penelitian ini menggunakan tiga kerangka teoritis yang saling melengkapi untuk menjelaskan mengapa paradoks kapasitas-akses dapat terjadi di Jakarta. Pertama, kerangka *legal capability* dari Genn dan Beinart²⁵ mendefinisikan kemampuan individu untuk mengenali masalah hukum, memahami hak yang dimiliki, mengetahui cara mendapatkan bantuan, dan secara efektif menggunakan sistem hukum. Genn menemukan secara empiris bahwa *legal capability* berkorelasi kuat dengan tingkat pendidikan dan akses informasi, bukan semata-mata dengan tingkat kemiskinan. Pleasence, Balmer, dan Sandefur²⁶ memperkuat argumen ini: program bantuan hukum yang berorientasi *demand-driven* secara *inheren* menghasilkan distribusi yang bias terhadap mereka yang sudah memiliki kapabilitas untuk menavigasi sistem birokrasi. Dalam konteks Jakarta, temuan bahwa pendidikan tinggi menjadi satu-satunya prediktor signifikan akses dengan OR=13,720 secara langsung mengkonfirmasi prediksi kerangka ini.²⁷

Kedua, kerangka *street-level bureaucracy* dari Lipsky²⁸ menganalisis bagaimana petugas lapangan yang berinteraksi langsung dengan warga secara sistematis menggunakan diskresi yang membentuk kebijakan *de facto* yang berbeda dari kebijakan *de jure*. Dalam konteks

program bantuan hukum, petugas kelurahan yang menerbitkan SKTM dan advokat PBH yang menilai kelayakan pemohon keduanya merupakan *street-level bureaucrats* dengan diskresi substansial dalam menginterpretasikan norma yang belum dioperasionalisasikan secara jelas. Penelitian ini menemukan bahwa diskresi ini digunakan dengan cara yang secara tidak disengaja memprioritaskan pemohon dengan kapabilitas administratif lebih tinggi.

Ketiga, kerangka *incongruent implementation* dari Hupe²⁹ berargumen bahwa kesenjangan antara kebijakan formal dan implementasi aktual mencerminkan inkongruensi struktural antara desain sistem dan realitas kontekstual implementasi. Hupe mengidentifikasi tiga tingkatan inkongruensi: antara tujuan kebijakan dan desain program, antara desain program dan kapasitas implementasi, serta antara kapasitas implementasi dan kebutuhan sasaran. Program bantuan hukum Jakarta menunjukkan ketiga tingkatan inkongruensi ini secara bersamaan. Dijkstra *et al.*³⁰ melengkapi dengan menunjukkan bahwa koordinasi kelembagaan di tingkat lokal merupakan variabel penentu efektivitas yang lebih penting dari ketersediaan anggaran semata. Ketiga kerangka ini menghasilkan proposisi analitik: tantangan implementasi cenderung muncul ketika desain sistem administratif belum sepenuhnya dirancang responsif terhadap keterbatasan *legal capability* populasi sasaran, dan ketika

²⁵ H. Genn and S. Beinart, *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law* (Bloomsbury Academic, 1999).

²⁶ Pascoe Pleasence, Nigel J. Balmer, and Rebecca L. Sandefur, *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap* (London: UCL Centre for Empirical Legal Studies, 2013).

²⁷ Badan Pusat Statistik, 'Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2020–2023'.

²⁸ Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy* (Russell Sage Foundation, 1980), JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.

²⁹ Peter L. Hupe, 'The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky', *Public Policy and Administration* 26, no. 1 (January 2011): 63–80, <https://doi.org/10.1177/0952076710367717>.

³⁰ Dijkstra, Munyehirwe, and Horst, 'Lessons from Supporting "Access to Justice" in Rwanda'.

diskresi aktor pelaksana tidak dibingkai oleh panduan operasional yang memadai.

3. Lima Dimensi Tantangan Administrasi Hukum

a. Operasionalisasi Definisi Eligibilitas: Peluang Penguatan Norma

Pasal 5 ayat (1) UU No. 16/2011 mendefinisikan penerima bantuan hukum sebagai orang yang tidak mampu memenuhi hak dasar secara layak dan mandiri tanpa menetapkan ambang batas kemiskinan yang dapat diverifikasi secara objektif. PP No. 42/2013 Pasal 14 menambahkan SKTM sebagai dokumen utama pembuktian ketidakmampuan ekonomi, namun tidak menetapkan standar prosedur yang seragam bagi kelurahan yang menerbitkan SKTM, tidak menetapkan ambang batas pendapatan atau pengeluaran yang menjadi dasar penerbitan, dan tidak mewajibkan integrasi dengan basis data kemiskinan seperti DTKS.

Kondisi ini menimbulkan dua masalah normatif yang saling berkaitan. Pertama, absennya parameter objektif menciptakan *uncontrollable discretion* pada dua aktor: aparat kelurahan yang menerbitkan SKTM dan advokat PBH yang menilai kelayakan pemohon. Informan dari PBH mengungkapkan variasi penilaian yang signifikan: "Kalau kami biasanya ada data diri yang diberikan... ada beberapa yang akhirnya kami survei langsung dan kami lihat, misalnya kondisi rumahnya segala macam. Jadi akhirnya kami putuskan, oke, kalau dia bisa pakai skema bantuan hukum, kita pilih jalur tersebut."³¹ Informan lain mempertanyakan ketiadaan indikator yang terstandar: "Ada indikator

yang jelas dia itu miskin, nah itu seperti apa? Apakah penghasilannya UMR atau..."³² sehingga penilaian diserahkan sepenuhnya kepada pertimbangan masing-masing PBH. Sementara itu, OBH lain mendeskripsikan variasi yang berbeda dalam alur penerimaan: "Untuk memenuhi syarat administrasinya masyarakat miskin, sebenarnya dalam tanda kutip mudah... Cuma di sini pengetahuan sang pencari keadilan tentang bagaimana alur untuk mendapatkan surat keterangan atau syarat prasyarat yang diperlukan oleh PBH itulah yang sebenarnya agak sulit."³³ Variasi ini mengindikasikan bahwa eligibilitas tidak ditentukan oleh kondisi kemiskinan aktual pemohon, melainkan oleh kapabilitas pemohon untuk memenuhi persyaratan dokumentasi yang berbeda-beda antar-PBH.

Kedua, absennya integrasi yang sistemik antara mekanisme verifikasi program bantuan hukum dengan sistem data kemiskinan nasional menciptakan redundansi administratif yang secara tidak proporsional membebani pemohon dari kelompok yang paling rentan. Mekanisme integrasi data kepesertaan program perlindungan sosial sebagai alat verifikasi eligibilitas sebenarnya bukan hal baru. Permenkumham Nomor 3 Tahun 2021 telah mengakui kartu BPJS PBI, KKS, kartu PKH, kartu BLT, dan kartu sembako sebagai dokumen alternatif yang sah menggantikan SKTM, sehingga individu yang sudah terdaftar dalam DTKS sejatinya tidak perlu lagi membuktikan ketidakmampuannya melalui jalur kelurahan. Namun karena pengakuan ini hanya berada di level Peraturan Menteri, pemanfaatannya tidak seragam dan sepenuhnya bergantung

³¹ Informan PBH (INF-05), komunikasi pribadi, 19 Januari 2026.

³² Informan PBH (INF-04), komunikasi pribadi, 10 Januari 2026.

³³ Informan PBH (INF-07), komunikasi pribadi, 9 Februari 2026.

pada inisiatif masing-masing PBH dan bukan menjadi hak yang secara aktif diinformasikan kepada pemohon sebagaimana tercermin dari temuan lapangan: "Rata-rata kalau PBH B akhirnya BPJS, karena lebih mudah gitu daripada SKTM yang di kelurahannya sendiri nggak paham konsep bantuan hukum itu"³⁴. Perbandingan dengan Pasal 1 angka 4 Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2014³⁵ yang mengintegrasikan kepesertaan program perlindungan sosial langsung ke dalam definisi penerima bantuan hukum di level norma peraturan daerah menunjukkan bahwa ketika integrasi data diangkat menjadi elemen definitif, bukan sekadar opsi prosedural, bertransformasi dari diskresi PBH menjadi hak yang dapat diklaim pemohon secara langsung. Penguatan *de lege ferenda* dalam revisi UU 16/2011 oleh karenanya mencakup: klausul yang menetapkan parameter kemiskinan berdasarkan kesesuaian dengan data program perlindungan sosial yang berlaku; kewajiban interoperabilitas antara Sidbankum dan DTKS; serta penetapan standar prosedur yang seragam bagi seluruh PBH dalam menginformasikan ketersediaan dokumen alternatif kepada pemohon. Penguatan yang sejalan dengan asas kepastian hukum dan asas kecermatan dalam AUPB sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.³⁶

b. Tantangan Mekanisme SKTM: Menuju Verifikasi yang Lebih Tepat Sasaran

Mekanisme SKTM sebagaimana diatur PP No. 42/2013 mensyaratkan pemohon mendatangi kelurahan domisili, mengajukan permohonan tertulis dengan rekomendasi RT/RW, dan memperoleh SKTM sebagai prasyarat pengajuan bantuan hukum.³⁷ Dalam praktik, penelitian ini mengidentifikasi dua hambatan implementasi yang saling berkaitan.

Hambatan pertama adalah ketiadaan *accountability mechanism* yang eksplisit dalam penerbitan SKTM. PP No. 42/2013 tidak menetapkan kewajiban kelurahan untuk menerbitkan SKTM bagi setiap pemohon yang memenuhi syarat, tidak menetapkan batas waktu penerbitan, dan tidak menyediakan mekanisme penyelesaian apabila terdapat hambatan. Aparat kelurahan secara efektif memiliki *veto power* atas akses pemohon ke bantuan hukum tanpa konsekuensi hukum apapun. Kondisi ini sesuai dengan kerangka *street-level bureaucracy* Lipsky³⁸, aparat kelurahan menggunakan diskresi ini dengan cara yang mencerminkan keterbatasan kapasitas dan insentif mereka, bukan kebutuhan pemohon. Penelitian ini menemukan bahwa kecenderungan kendala penerbitan SKTM terutama dialami oleh pemohon dengan dokumen kependudukan tidak lengkap, pekerja informal yang penghasilannya sulit diverifikasi secara formal, dan penduduk pendatang yang belum berdomisili sesuai KTP.

Hambatan kedua adalah persyaratan KTP DKI Jakarta yang dalam praktik menjadi persyaratan

³⁴ Informan PBH (INF-05), *Loc. Cit.*

³⁵ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu, Pasal 1 angka 4.

³⁶ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum.

³⁸ Lipsky, *Street Level Bureaucracy*.

de facto. Berbeda dari syarat formal dalam PP No. 42/2013³⁹ yang tidak mensyaratkan KTP daerah tertentu, informan dari beberapa PBH mengkonfirmasi bahwa KTP DKI Jakarta dijadikan persyaratan *de facto* karena terkait dengan prosedur penerbitan SKTM oleh kelurahan. Informan PBH menyatakan: "Kebanyakan klien kami tidak punya KTP DKI, bekerja di Jakarta..."⁴⁰ Kondisi ini menciptakan eksklusi struktural bagi kelompok yang faktual paling membutuhkan layanan: pekerja informal seperti sektor konstruksi, perdagangan kaki lima, dan jasa rumah tangga yang berdomisili di Jakarta tanpa administrasi kependudukan setempat. Secara yuridis, kondisi ini perlu dikaji lebih lanjut kesesuaiannya dengan semangat Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang menjamin hak atas kemudahan dan perlakuan khusus bagi yang membutuhkan, serta dengan Pasal 4 UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik yang mengatur asas kesamaan hak dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan layanan publik.⁴¹

c. Dampak Tidak Terduga Sistem Sidbankum: Pelajaran untuk Penyempurnaan Desain

Pasal 48 Permenkumham No. 3/2021⁴² menetapkan Sidbankum sebagai platform digital pelaporan perkara dan mekanisme *reimbursement* bagi PBH. Dalam desain normatifnya, Sidbankum dimaksudkan sebagai instrumen akuntabilitas yang memungkinkan BPHN memantau pelaksanaan bantuan hukum

secara *real-time*. Namun dalam praktik, beban administratif sistem ini menghasilkan dampak yang tidak diantisipasi dalam desain awal: PBH secara rasional-adaptif cenderung memprioritaskan perkara yang dokumentasinya lebih mudah dikelola. Informan PBH mengungkapkan: "Sidbankum itu berat... kadang upload gagal, koneksi lambat."⁴³ Informan lain memperkuat: "Perkara perdata sederhana lebih mudah dokumentasinya dibanding perkara pidana yang butuh banyak dokumen dari polisi dan jaksa."⁴⁴

Fenomena ini merupakan *unintended consequence* dalam desain sistem insentif program public, kondisi di mana desain mekanisme pembayaran secara tidak disengaja mendorong perilaku yang kurang selaras dengan tujuan substantif program. Sistem *reimbursement* Sidbankum saat ini lebih bersifat *output-based* (berbasis kelengkapan dokumen yang dapat diverifikasi) daripada *outcome-based* (berbasis jangkauan kepada kelompok sasaran yang paling membutuhkan). Penyempurnaan desain yang mengarah pada pendekatan *outcome-based* misalnya dengan memberikan bobot atau insentif tambahan untuk perkara dari pemohon yang masuk DTKS atau berasal dari profil kerentanan tinggi dapat mengoreksi distorsi seleksi ini sekaligus memperkuat orientasi *pro-poor* program. Lebih jauh, ketidakmerataan kapasitas teknis PBH dan ketidakmampuan sebagian PBH melayani klien penyandang disabilitas menegaskan pentingnya penetapan standar kapasitas minimum yang

³⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum.

⁴⁰ Informan OBH (INF-04), komunikasi pribadi, 10 Januari 2026.

⁴¹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

⁴² Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Bantuan Hukum, Pasal 48.

⁴³ Informan OBH (INF-07), komunikasi pribadi, 9 Februari 2026.

⁴⁴ Informan PBH (INF-05), komunikasi pribadi, 19 Januari 2026.

inklusif dalam sistem akreditasi PBH, sejalan dengan amanat Pasal 13 UU No. 8/2016.⁴⁵

d. Celah Regulasi Daerah: Urgensi Perda sebagai Fondasi Administrasi

Redaksi fakultatif Pasal 19 ayat (1) UU No. 16/2011, daerah dapat membentuk peraturan daerah mengenai bantuan hukum mencerminkan pilihan legislatif yang dalam praktiknya menciptakan celah koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Secara yuridis, diksi dapat bersifat permisif-fakultatif dan menempatkan pembentukan Perda sebagai kewenangan diskresioner daerah, bukan kewajiban. Ironisnya, Daerah Khusus Jakarta yang memiliki APBD terbesar nasional hingga saat penelitian ini dilakukan belum memiliki Perda Bantuan Hukum. Informan BPHN mengkonfirmasi: "Kalau untuk provinsi hampir semua sudah punya Perda Bantuan Hukum... Jakarta belum ada."⁴⁶ Informan Kanwil menambahkan: "Padahal APBD-nya besar... [Raperda Bankum] belum final."⁴⁷

Absennya Perda Bantuan Hukum menciptakan tiga kebutuhan mendesak yang belum terpenuhi secara formal. Pertama, tidak ada dasar hukum bagi Pemprov DKI untuk mengalokasikan APBD sebagai pendamping anggaran pusat. Padahal model *co-financing* pusat-daerah terbukti meningkatkan jangkauan program di provinsi yang sudah memiliki Perda. Kedua, tidak ada mekanisme koordinasi lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terstruktur secara hukum, khususnya koordinasi antara Dinas Sosial, Dinas Kependudukan dan

Catatan Sipil, dan Kanwil Kemenkum DKI. Ketiga, tidak ada kewenangan formal bagi Pemprov DKI untuk mengadaptasi mekanisme implementasi terhadap profil kemiskinan *urban* Jakarta yang khas, terutama kelompok pekerja informal pendatang yang tidak terjangkau mekanisme SKTM berbasis kelurahan. Kondisi ini selaras dengan argumen Hupe⁴⁸ bahwa regulasi daerah merupakan variabel penentu keberlanjutan program nasional. Perbandingan dengan Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2014 yang mencakup ketentuan operasional tentang koordinasi dan APBD pendamping menunjukkan bahwa Perda yang komprehensif dapat secara signifikan memperkuat fondasi implementasi program nasional.

e. Hambatan Informasional: Peluang Penguatan Sosialisasi Hak Bantuan Hukum

Di luar tantangan mekanisme formal, penelitian ini mengidentifikasi celah sistemik dalam penyampaian informasi tentang hak konstitusional atas bantuan hukum. Hambatan informasional beroperasi pada tiga tingkatan yang saling berkaitan: ketidaktahuan tentang keberadaan program bantuan hukum gratis, ketidaktahuan tentang lokasi PBH yang dapat diakses dan ketidakpahaman tentang prosedur pengajuan permohonan.

Informan korban mengungkap kondisi yang sangat ilustratif: "Kader jentik nyamuk, kayak semuanya, kagak ada yang pada tau [bantuan hukum gratis] RTRW-nya kan bisa nyampein... Kagak ada. Gak nyampe."⁴⁹ Pernyataan ini

⁴⁵ Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas.

⁴⁶ Informan BPHN (INF-01), wawancara pribadi, 5 Januari 2026.

⁴⁷ Informan Kanwil Kemenkum DKI (INF-02), wawancara pribadi, 5 Januari 2026.

⁴⁸ Hupe, 'The Thesis of Incongruent Implementation'.

⁴⁹ Informan korban (INF-09), wawancara pribadi, 28 Januari 2026.

signifikan karena menunjukkan bahwa jaringan RT/RW yang seharusnya menjadi kanal informasi paling dasar di tingkat komunitas tidak berfungsi sebagai penyampai informasi tentang program bantuan hukum.

Dari perspektif hukum, hambatan ini memiliki implikasi normatif yang serius. Asas *nemo censetur ignorare legem* dalam konteks program bantuan hukum justru mensyaratkan negara untuk secara aktif memastikan bahwa warga mengetahui hak-haknya sebelum hak tersebut diharapkan dapat digunakan. Cappelletti dan Garth⁵¹ mengidentifikasi hambatan psikologis dan informasional sebagai salah satu gelombang tantangan akses keadilan yang sering diabaikan. Hambatan informasional berdampak paling berat pada kelompok dengan tingkat pendidikan rendah, status pekerja informal, dan penduduk pendatang yang tidak terintegrasi dalam jaringan sosial kelurahan yang

merupakan kelompok paling membutuhkan bantuan hukum namun paling tidak terampil menavigasi sistem informasi formal. Pendekatan sosialisasi proaktif melalui *outreach* aktif PBH ke komunitas rentan, atau integrasi informasi bantuan hukum dalam layanan administrasi kepolisian saat pelaporan kasus, merupakan intervensi yang dapat mengoreksi hambatan sistemik ini.

f. Analisis Perbandingan dengan Yurisdiksi Lain: Relevansi untuk Penyempurnaan Desain

Perspektif komparatif untuk memperkuat analisis, penelitian ini menelaah praktik penyelenggaraan bantuan hukum di beberapa yurisdiksi yang relevan. Tabel 3 menyajikan perbandingan aspek-aspek kunci yang menjadi fokus penelitian ini.

Tabel 3. Perbandingan Praktik Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Beberapa Yurisdiksi

Aspek	Indonesia (Jakarta)	Rwanda ⁵²	Inggris dan Wales ⁵³
Mekanisme Eligibilitas	Berbasis SKTM, tanpa parameter objektif terstandar	Terintegrasi dengan sistem data sosial nasional (<i>Ubudehe</i>)	<i>Means test</i> dengan ambang pendapatan dan aset terukur
Verifikasi Kemiskinan	Dokumen tersendiri (SKTM), tidak terintegrasi dengan data sosial	Otomatis melalui <i>Ubudehe</i> database	Terintegrasi dengan sistem perpajakan dan kesejahteraan sosial
Digitalisasi Layanan	Sidbankum (pelaporan dan <i>reimbursement</i>)	Sistem terintegrasi untuk manajemen kasus dan monitoring	Portal terpadu untuk aplikasi dan manajemen kasus (CCMS)
Peran Pemerintah Daerah	Opsional (Pasal 19 "dapat")	Koordinasi pusat-daerah yang terstruktur	Terdesentralisasi dengan <i>Legal Aid Agency</i> regional
<i>Outreach</i> Program	Terbatas, tergantung inisiatif PBH	Program <i>legal literacy</i> terstruktur di tingkat desa	<i>Public Legal Education</i> dan <i>Advice Services</i> terintegrasi

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

⁵¹ Garth and Cappelletti, 'Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective'.

⁵² Dijkstra, Munyehirwe, and Horst, 'Lessons from Supporting "Access to Justice" in Rwanda'.

⁵³ Pleasence, Balmer, and Sandefur, *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap*.

Perbandingan ini menunjukkan bahwa yurisdiksi dengan tingkat akses bantuan hukum yang lebih tinggi bagi kelompok miskin umumnya menerapkan tiga karakteristik: (1) mekanisme verifikasi kemiskinan yang terintegrasi dengan sistem data sosial yang sudah ada, sehingga menghilangkan redundansi administratif; (2) sistem digital yang dirancang untuk memudahkan akses, bukan semata-mata untuk akuntabilitas administratif; dan (3) peran pemerintah daerah yang terstruktur secara hukum, bukan bersifat opsional. Temuan ini memperkuat rekomendasi penguatan *de lege ferenda* yang diajukan dalam penelitian ini.

4. Integrasi Analisis: Menuju Sistem yang Lebih Responsif terhadap Kelompok Sasaran

Kelima dimensi yang telah diuraikan bekerja sebagai sistem yang saling berkaitan dan saling memperkuat dalam menghasilkan distribusi manfaat yang menyimpang dari mandat undang-undang. Ambiguitas definisi eligibilitas menciptakan diskresi yang tidak dapat dikendalikan pada lapisan pertama; mekanisme SKTM yang tidak terstandar menyaring pemohon berdasarkan kapabilitas administratif pada lapisan kedua; persyaratan KTP DKI mengeksklusi secara struktural kelompok migran pada lapisan ketiga; beban Sidbankum mendorong PBH memprioritaskan perkara yang mudah secara dokumentasi pada lapisan keempat; dan hambatan informasional memastikan bahwa kelompok paling rentan bahkan tidak sampai pada titik mencoba mengakses layanan. Kombinasi kelimannya menciptakan *barrier* yang hampir tidak

dapat ditembus oleh kelompok miskin *urban* berpendidikan rendah di Jakarta.

Konfigurasi ini mengkonfirmasi prediksi kerangka *legal capability*: sistem yang tidak dirancang dengan mempertimbangkan keterbatasan kapabilitas populasi sasaran secara konsisten menghasilkan distribusi berbasis kapabilitas navigasi administratif (*capability-based selection*) daripada distribusi berbasis kebutuhan (*need-based allocation*). Garth dan Cappelletti⁵⁴ mengingatkan bahwa akses terhadap keadilan tidak cukup diukur dari ketersediaan layanan formal, melainkan dari kemampuan nyata kelompok paling rentan untuk memanfaatkannya. Temuan penelitian ini mengkonfirmasi relevansi peringatan tersebut dalam konteks program bantuan hukum Indonesia.

Nilai analitis pendekatan yuridis-empiris ini terletak pada kemampuannya mengungkap mekanisme yang tidak terobservasi dalam data administratif formal. Data Sidbankum menunjukkan jumlah perkara dan dana dicairkan, namun tidak mengungkap siapa yang tidak terlayani dan mengapa. Pendekatan wawancara mendalam berhasil mengungkap tiga mekanisme tersembunyi: kecenderungan pembatasan penerbitan SKTM di kelurahan bagi kelompok pendatang, penyesuaian seleksi perkara PBH akibat beban administratif, dan hambatan informasional yang memblokir akses bahkan sebelum pemohon mencapai titik pendaftaran. Dari perspektif AUPB, kondisi ini dapat dianalisis menggunakan asas kesamaan hak dan asas keadilan sebagaimana diatur UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik.⁵⁵ Program yang secara *de facto* menghasilkan distribusi manfaat yang tidak proporsional

⁵⁴ Garth and Cappelletti, 'Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective'.

⁵⁵ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

terhadap kelompok sasaran hukum perlu dievaluasi dari perspektif kewajiban hukum negara untuk menyelenggarakan pelayanan publik secara adil dan tidak diskriminatif.

D. PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa rendahnya akses bantuan hukum bagi korban kejahatan di Daerah Khusus Jakarta bukan anomali statistik, melainkan hasil sistemik dari lima dimensi tantangan administrasi hukum yang saling berkaitan dan saling memperkuat. Paradoks kapasitas infrastruktur tertinggi namun akses terendah mencerminkan inkongruensi struktural antara desain sistem administrasi program dan kebutuhan aktual populasi sasaran, khususnya kelompok miskin *urban* berpendidikan rendah dan pekerja informal pendatang. Lima dimensi tersebut adalah: (1) absennya parameter teknis dalam definisi eligibilitas Pasal 5 UU 16/2011 yang menciptakan *uncontrollable discretion*; (2) ketiadaan *accountability mechanism* dalam mekanisme SKTM yang beroperasi sebagai filter kapabilitas administratif; (3) persyaratan KTP DKI yang perlu dikaji kesesuaiannya dengan Pasal 28H UUD 1945 dalam konteks populasi migran *urban*; (4) dampak tidak terduga desain Sidbankum terhadap perilaku seleksi perkara PBH; dan (5) celah regulasi daerah akibat redaksi fakultatif Pasal 19 UU 16/2011 yang belum mendorong pembentukan Perda.

Kontribusi teoretis penelitian ini adalah memperluas penerapan kerangka *legal capability* dalam konteks program bantuan hukum berbasis negara di negara berkembang, dan menunjukkan relevansi kerangka AUPB untuk mendiagnosis inkongruensi desain sistem administrasi program sosial berbasis hukum. Kontribusi metodologis penelitian ini

mendemonstrasikan nilai pendekatan yuridis-empiris dalam mengungkap mekanisme implementasi yang tidak terobservasi dalam data administratif formal, melengkapi pendekatan normatif yang selama ini mendominasi kajian hukum bantuan hukum di Indonesia.

Saran teoretis, penelitian lanjutan disarankan untuk menguji secara kuantitatif hubungan antara variabel *legal capability* (pendidikan, akses informasi, literasi hukum) dan probabilitas akses bantuan hukum dengan menggunakan data primer berskala lebih luas, serta mengembangkan instrumen pengukuran *legal capability* yang disesuaikan dengan konteks sosial-ekonomi Indonesia.

Saran Praktis:

1. Penguatan Pasal 5 ayat (1) UU No. 16/2011 dengan menambahkan klausul yang mewajibkan penetapan parameter kemiskinan berdasarkan ambang batas terukur, disertai penyempurnaan PP No. 42/2013 dengan: (a) standar prosedur SKTM yang seragam bagi seluruh kelurahan; (b) kewajiban interoperabilitas antara Sidbankum dan DTKS; dan (c) kajian ulang persyaratan KTP domisili dalam kerangka hak konstitusional Pasal 28H ayat (2) UUD 1945.
2. Penyempurnaan Permenkumham yang mengatur Sidbankum dengan: (a) menyederhanakan beban input administratif PBH; (b) menambahkan mekanisme insentif berbasis *outcome* untuk perkara dari kelompok kerentanan tinggi; (c) menetapkan standar kapasitas layanan inklusif sebagai syarat wajib dalam akreditasi PBH termasuk kemampuan melayani klien penyandang disabilitas sesuai UU No. 8/2016; dan

(d) mewajibkan program penjangkauan terstruktur sebagai indikator kinerja PBH.

3. Penguatan Pasal 19 ayat (1) UU No. 16/2011 dengan mendorong pergeseran diksi dari norma permisif menuju kewajiban yang lebih tegas, disertai mekanisme insentif fiskal bagi daerah yang telah memiliki Perda dan mekanisme pembinaan oleh BPHN. Secara khusus untuk DKI, percepatan finalisasi Raperda Bantuan Hukum yang sudah dalam pembahasan merupakan langkah mendesak yang dapat dimotori oleh BPHN dan Kanwil Kemenkum DKI secara bersama-sama.
4. Penguatan sosialisasi hak bantuan hukum melalui kanal informasi yang menjangkau kelompok rentan, termasuk integrasi informasi bantuan hukum dalam layanan administrasi kepolisian dan penguatan peran RT/RW sebagai kanal informasi dasar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Efendi, Jonaedi, and Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum: Normatif Dan Empiris*. Prenada Media, 2018.
- Genn, H., and S. Beinart. *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*. Bloomsbury Academic, 1999.
- Hadjon, Philipus M., R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H. M. Laica Marzuki, J. B. J. M. ten Berge, P. J. J. van Buuren, and F. A. A. M. Stroink. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Lipsky, Michael. *Street Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation, 1980. JSTOR. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>.
- Marzuki, P. D. M. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media, 2017.
- Pleasence, Pascoe, Nigel J. Balmer, and Rebecca L. Sandefur. *Paths to Justice: A Past, Present*

and Future Roadmap. London: UCL Centre for Empirical Legal Studies, 2013.

Soekanto, S. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Penerbit CV. Rajawali, 1986.

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Braun, Virginia, and Victoria Clarke. 'Using Thematic Analysis in Psychology'. *Qualitative Research in Psychology* 3, no. 2 (January 2006): 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Dijkstra, Geske, Anicet Munyehirwe, and Katharina ter Horst. 'Lessons from Supporting "Access to Justice" in Rwanda'. *Journal of Contemporary African Studies* 43, no. 2 (2025): 250–75.
- Garth, Bryant G., and Mauro Cappelletti. 'Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective'. *Buffalo Law Review (bloomington)* 27 (1978): 181–292.
- Guest, Greg, Arwen Bunce, and Laura Johnson. 'How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability'. *Field Methods* 18, no. 1 (February 2006): 59–82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>.
- Hupe, Peter L. 'The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky'. *Public Policy and Administration* 26, no. 1 (January 2011): 63–80. <https://doi.org/10.1177/0952076710367717>

Laporan dan Dokumen Resmi

- Badan Pusat Statistik. 'Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2020–2023'. Analisis sekunder oleh penulis. 2023.
- UNDP, and UNODC. *Global Study on Legal Aid Country Profiles*. United Nation, 2016. <https://www.undp.org/publications/global-study-legal-aid>.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP).
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 104), Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1).

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 10 ayat (1).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum.

Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan Permohonan Bantuan Hukum, Pasal 48.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2014 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu, Pasal 1 angka 4.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 88/PUU-X/2012 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum.