



**SKRIPSI**  
**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMBERIAN BANTUAN HUKUM**  
**BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KOTA MAKASSAR NOMOR 7 TAHUN**  
**2015 TENTANG PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM**

**OLEH:**  
**SARTIKA INDRAWATI JS**  
**B12116505**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2020**

**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMBERIAN BANTUAN HUKUM  
BERDASARKAN PERATURAN DAERAN KOTA MAKASSAR NOMOR 7  
TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM**

**OLEH**

**SARTIKA INDRAWATI JS**

**B12116505**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada  
Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**PELAKSANAAN PENGAWASAN PEMBERIAN BANTUAN HUKUM BERDASARKAN  
PERATURAN DAERAN KOTA MAKASSAR NOMOR 7 TAHUN 2015 TENTANG  
PENYELENGGARAAN BANTUAN HUKUM**

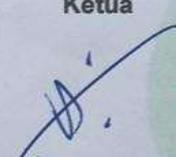
Disusun dan diajukan oleh

**SARTIKA INDRAWATI JS  
B121 16 505**

Telah Dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Jumat, 13 November 2020  
Dan Dinyatakan Diterima

**Panitia Ujian**

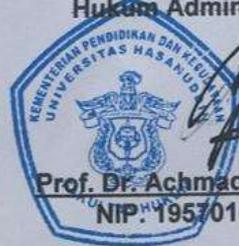
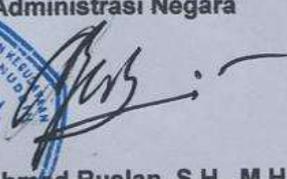
**Ketua**

  
**Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.  
NIP. 19810418 200212 1 004**

**Sekretaris**

  
**Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H.  
NIP. 19751023 200801 1 010**

**Ketua Program Studi  
Hukum Administrasi Negara**

  
  
**Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.  
NIP. 19570101 198601 1 001**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa :

N a m a : SARTIKA INDRAWATI JS  
Nomor Induk Mahasiswa : B12116505  
Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara  
Judul : Pelaksanaan Pengawasan Pemberian Bantuan Hukum Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian Skripsi.

Makassar,3 November 2020

Pembimbing Utama



Dr. Muh. Hasrul SH.,MH  
NIP. 19810418 200212 1 004

Pembimbing Pendamping



Muh. Zulfan Hakim SH.,MH  
NIP. 19751023 200801 1 010



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10**  
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245  
*E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id*

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : SARTIKA INDRAWATI JS  
N I M : B12116505  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Pelaksanaan Pengawasan Pemberian Bantuan Hukum Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, November 2020

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Sartika Indrawati Js  
Nomor Induk Mahasiswa : B121 16 505  
Jenjang Pendidikan : Strata Satu (S1)  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "**Pelaksanaan Pengawasan Pemberian Bantuan Hukum Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan bantuan Hukum**" adalah **BENAR** merupakan hasil karya saya sendiri, dan bukan merupakan pengambilan dan pemikiran orang lain.

Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 13 November 2020

Yang membuat pernyataan



Sartika Indrawati Js

## ABSTRAK

**Sartika Indrawati Js (B12116505)**, dengan judul ***“Pelaksanaan Pengawasan Pemberian Bantuan Hukum Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum”***. Di bawah bimbingan Bapak Muh. Hasrul selaku pembimbing I dan Bapak Muh. Zulfan Hakim selaku pembimbing II.

Penelitian ini berguna untuk mengetahui 2 hal. Pertama, untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pengawasan pemerintah terhadap pemberian bantuan hukum di Kota Makassar. Kedua, untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pemberian bantuan hukum.

Penelitian ini dilakukan di Bagian Hukum dan HAM Sekertariat Daerah Kota Makassar dan Lembaga Bantuan Hukum Kota Makassar. Jenis sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer yang diperoleh melalui wawancara dan data sekunder yang diperoleh dari berbagai literatur seperti peraturan perundang-undangan, buku-buku yang relevan dengan penelitian, hasil penelitian yang berwujud skripsi dan jurnal-jurnal yang berkaitan dengan penelitian.

Dari penelitian yang dilakukan, penulis mendapatkan hasil sebagai berikut: (1) pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah terkait pemberian bantuan hukum berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 belum terlaksana karena belum Nota Kesepahaman atau Mou antara Pemerintah Daerah dengan Lembaga Bantuan Hukum Kota Makassar. (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi pemberian bantuan hukum ada 2 yaitu faktor pendukung dan penghambat, serta masih kurangnya sosialisasi terhadap masyarakat miskin terkait pemberian bantuan hukum.

Kata Kunci: Pengawasan, Pemberian Bantuan Hukum.

## ABSTRACT

**Sartika Indrawati Js (B12116505)**, with the title ***"Implementation of Supervision of Legal Aid Provision Based on Makassar City Regional Regulation Number 7 of 2015 concerning the Implementation of Legal Aid"***. Under the guidance of Mr. Muh. Hasrul as supervisor I and Mr. Muh. Zulfan Hakim as supervisor II.

This research is useful for knowing 2 things. First, to find out how the implementation of government supervision of the provision of legal aid in Makassar City. Second, to find out what factors influence the provision of legal aid.

This research was conducted at the Legal and Human Rights Section of the Makassar City Regional Secretariat and the Makassar City Legal Aid Institute. Types of data sources in this study are primary data obtained through interviews and secondary data obtained from various literatures such as laws and regulations, books relevant to research, research results in the form of theses and journals related to research.

From the research conducted, the authors get the following results: (1) the implementation of supervision carried out by the Regional Government regarding the provision of legal aid based on the Makassar City Regional Regulation Number 7 of 2015 has not been implemented because there has not been a Memorandum of Understanding or MoU between the Regional Government and the City Legal Aid Institute Makassar. (2) There are 2 factors that influence the provision of legal aid, namely supporting and inhibiting factors, as well as the lack of socialization to the poor regarding the provision of legal aid.

Keywords: Supervision, Providing Legal Aid.

## KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmannirrahiim

Assalamu'alaikumwarahmatullahiWabarakatuh

Segala puji bagi Allah Subhanahuwata'ala atas rahmat hidayah dan karunia-Nya, Shalawat serta salam selalu tercurah kepada Baginda Rasulullah Shallallahu 'Alaihi wa Sallam. Menyelesaikan skripsi ini banyak sekali pelajaran bagi penulis, tidak hentinya penulis mengucapkan syukur kepada Allah Subhanahu wa ta'ala yang selalu memberi kemudahan dan kesabaran pada saat sudah lelah. Tidak ada kata yang dapat mengungkapkan rasa syukur penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "**Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Pemberian Bantuan Hukum Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum**" sebagai salah satu syarat meraih gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Skripsi ini penulis persembahkan untuk kedua orangtua Ayahanda **H. Jusman Sampo, S.T** dan Ibunda **HJ. Supriyani Badelan** yang selalu mendukung penuh segala keinginan dan kebutuhan penulis, yang selalu menjadi motivasi terbesar penulis untuk berbuat baik dan bermanfaat bagi banyak orang dan menjadi penyemangat untuk penulis ingin cepat menyandang gelar Sarjana Hukum.

Ucapan terimakasih kepada saudara kandung, **Widiya Pratiwi Js, S.E,** **Dian Aziza Js, S.E,** dan **Adhe Tryharyati Js, S.H** yang selalu memberikan bantuan, dukungan dan doanya.

Ucapan terimakasih juga diucapkan kepada Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku pembimbing I dan Bapak **Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H.** selaku pembimbing II atas waktu, tenaga dan pikiran yang diberikan dalam mengarahkan penulis sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Serta ucapan terimakasih juga penulis ucapkan kepada tim penguji Bapak **Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S.** selaku penguji I dan Ibu **Dr. Ratnawati, S.H., M.H.** selaku penguji II atas segala saran serta masukan selama penyusunan skripsi ini.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terimakasih kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa kesempatan, bimbingan, motivasi, perhatian, kritik dan saran selama penulis menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penyusunan penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Kepada ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A.** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.
2. Kepada Ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi, Bapak **Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan dan Sumber Daya serta Bapak **Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.

3. Kepada Bapak **Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Kepada Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam skripsi ini. Terimakasih atas segala ilmu dan pengetahuan yang telah diberikan selama ini.
5. Kepada Bapak dan Ibu Pegawai Akademik dan seluruh Staf Akademik yang memberikan bantuan dan pelayanan administrasi yang sangat baik sejak awal perkuliahan hingga tahap penyelesaian skripsi ini.
6. Kepada Bagian Hukum dan HAM Sekertariat Daerah Kota Makassar dan Lembaga Bantuan Hukum Kota Makassar terimakasih atas izin penelitian dan membantu penulis dalam proses penyelesaian penelitian skripsi ini.
7. Kepada **Fadhilah Meuthia Kaharruddin** terimakasih telah membantu, menjadi pendengar yang baik dan membuat penulis semangat untuk menyelesaikan skripsi ini.
8. Kepada **Sohra Rismanty** dan **Tryska Ramadhani** terimakasih atas dukungan, doa dan memberikan saran bagi penulis untuk menyusun skripsi ini.
9. Kepada **Farahdiba Maudi** terimakasih sudah mau menjadi teman dari maba, bersedia menjadi pembimbing III, tempat curhat, selalu bersedia direpotkan oleh penulis dan bisa wisuda bersama-sama .
10. Kepada **Galuh Triasny Islam Faksirie** terimakasih sudah menjadi teman sedari maba, menjadi tempat cerita dan selalu membantu penulis.
11. Kepada **Fauziah** terimakasih sudah mau membantu dan direpotkan oleh penulis dengan mengurus skripsi penulis.
12. Kepada **Arlita Reggiana Viola, Rahma Chumaerah, Muh. Fahrul Dumbi, Muhammad Rajif, Irsa Musdalifah, Maghfirah, Andi Rahmatiah** terimakasih atas dukungan dan doa yang diberikan kepada penulis.

13. Kepada **Mutiah Nur Rahmi, Dwi Wahyu Astuti, dan Ade Arfianty** terimakasih atas dukungan, doa dan memberikan saran untuk penulis.
14. Kepada seluruh teman-teman **Program Studi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2016** yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu terimakasih telah berbagi masa-masa sulit maupun masa-masa indah bersama penulis.
15. Kepada seluruh teman-teman penulis, terimakasih atas dukungan, doa, dan motivasinya selama ini.
16. Kepada semua pihak yang telah banyak membantu yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu. Terimakasih atas dukungan dan doanya.

Makassar, 13 November 2020  
Penulis,

Sartika Indrawati Js

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>vi</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	8
E. Keaslian Penelitian .....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>10</b>
A. Konsep Negara Hukum.....	10
B. Pengawasan .....	16
1. Teori Pengawasan.....	16
2. Jenis-Jenis Pengawasan .....	18
3. Tujuan Pengawasan .....	20
4. Syarat-Syarat Pengawasan .....	21
C. Hak Asasi Manusia .....	23
1. Teori Hak Asasi Manusia .....	23
2. Hubungan Antara Hukum dan Hak Asasi Manusia .....	24
3. Konsep Hak Asasi Manusia .....	25
D. Bantuan Hukum .....	26
1. Sejarah Bantuan Hukum di Indonesia .....	26
2. Teori dan Tugas Bantuan Hukum .....	37

3. Jenis-jenis Bantuan Hukum .....	44
E. Pemerintah Daerah .....	45
1. Pengertian Pemerintah Daerah .....	45
2. Kewenangan Pemerintah Daerah.....	47
3. Hubungan Pemerintah Daerah dengan Bantuan Hukum.....	49
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>52</b>
A. Lokasi Penelitian.....	52
B. Populasi dan Sampel .....	52
C. Jenis dan Sumber Data.....	53
D. Teknik Pengumpulan Data.....	53
E. Analisis Data .....	54
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS .....</b>	<b>55</b>
A. Pengawasan Pemerintah Daerah Terhadap Pemberian Bantuan Hukum di Kota Makassar .....	55
B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pemberian Bantuan Hukum .....	62
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>67</b>
A. Kesimpulan .....	67
B. Saran .....	68
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>69</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>73</b>

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) yang memiliki kewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengakuan akan hak asasi manusia dari setiap individu atau warga negaranya. Penetapan tersebut diikuti dengan pernyataan bahwa setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum yang dikenal dengan prinsip *equality before the law* yang ketentuannya dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perlindungan dan penegakan hak asasi manusia dari setiap individu atau warga negara merupakan suatu kewajiban bagi negara sebagai konsekuensi logis dari penetapannya sebagai negara hukum.<sup>1</sup>

Selain di dalam Undang-Undang Dasar ketentuan memberikan bantuan hukum kepada masyarakat yang terkena dalam tindak pidana juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) terdapat dalam Pasal 54 yang berbunyi: "Guna kepentingan pembelaan, tersangka atau terdakwa berhak mendapat bantuan hukum dari seorang atau lebih penasihat hukum selama dalam waktu dan setiap tingkat pemeriksaan, menurut tata cara yang ditentukan dalam Undang-Undang ini", dalam Pasal 56 Ayat (1) yang berbunyi: "Dalam hal tersangka atau

---

<sup>1</sup> Sri Rahayu Wilujeng, "Hak Asasi Manusia Tinjauan dari Aspek Historis dan Yuridis", Jurnal Humanika, Vol. 18 No. 2 Edisi Juli-Desember 2013, Fakultas Ilmu Budaya UNDIP: Semarang, hlm.162.

didakwa melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang di ancam dengan pidana lima tahun atau lebih yang tidak mempunyai penasihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka”, pada Ayat (2) yang berbunyi: “setiap penasihat hukum yang ditunjuk untuk bertindak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), memberikan bantuannya secara cuma-cuma”, selain itu dalam Pasal 114 yang berbunyi: “dalam hal seorang disangka melakukan suatu tindak pidana sebelum dimulainya pemeriksaan oleh penyidik, penyidik wajib memberitahukan kepadanya tentang haknya untuk mendapatkan bantuan hukum atau bahwa ia dalam perkaranya itu wajib didampingi oleh penasihat hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56”.

Bantuan hukum merupakan bagian dari profesi hukum (advokat) yang telah dirintis sejak Zaman Romawi dan diperkenalkan di Amerika Serikat pada akhir abad kesembilan belas yang lalu. Meskipun begitu, masyarakat dan bahkan kalangan profesi hukum (advokat) masih ada yang mempunyai persepsi yang keliru mengenai bantuan hukum. Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak menyebutkan secara tegas mengenai hak atas bantuan hukum, namun terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dapat dijadikan rujukan sebagai jaminan atas hak bantuan hukum yang merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM), yaitu Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 24 ayat (1). Pasal-pasal ini memberikan pernyataan bahwa setiap warga negara tanpa terkecuali

mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum yang berhak atas suatu pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Bantuan hukum yang dimaksud dapat diterjemakan dari dua istilah, yaitu "*Legal Aid*" dan "*Legal Assistance*". Istilah *Legal Aid* biasanya digunakan untuk pengertian bantuan hukum dalam arti sempit berupa pemberian jasa-jasa di bidang hukum kepada seseorang dalam suatu perkara secara cuma-cuma khususnya bagi mereka yang tidak mampu. *Legal Assistance* dipergunakan untuk menunjukkan pengertian bantuan hukum kepada mereka yang tidak mampu maupun pemberian bantuan hukum oleh para advokat yang menggunakan honorarium. Bantuan hukum dalam pengertian yang luas dapat diartikan sebagai upaya untuk membantu golongan yang tidak mampu dalam bidang hukum. Menurut Buyung Nasution, upaya ini mempunyai tiga aspek yang saling berkaitan, yaitu aspek perumusan aturan-aturan hukum, aspek pengawasan terhadap mekanisme untuk menjaga agar aturan-aturan itu ditaati, dan aspek pendidikan masyarakat agar aturan-aturan itu dihayati.<sup>2</sup>

Jaminan atas hak konstitusional tersebut belum mendapatkan perhatian secara memadai sehingga dibentuknya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum menjadi dasar bagi negara untuk menjamin warga negara, khususnya bagi kelompok orang miskin untuk mendapatkan akses keadilan dan kesamaan di hadapan hukum.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Bambang Sunggono & Aries Harianto, 2001, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 23

<sup>3</sup> Yusuf Saefudin, 2015, *Implementasi Pemberian Bantuan Hukum Bagi Rakyat Miskin di Jawa Tengah Berdasarkan Undang-Undang Nomo 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum*, Jurnal Idea Hukum 1, Hlm 65-66

Pemberian bantuan hukum adalah salah satu perwujudan dari amanat Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kedua yang menyatakan “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.” Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengkualifikasikan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagai bagian dari hak asasi manusia.<sup>4</sup>

Penyelenggara bantuan hukum dalam Undang-Undang Bantuan Hukum adalah pemerintah, yaitu Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) yang secara teknis dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) sebagai pemerintah pusat. Peran Kemenkumham dalam program bantuan hukum ini secara garis besar mencakup 3 (tiga) aspek, yakni membuat aturan teknis bantuan hukum, pengelolaan penyaluran dana bantuan hukum, serta pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pemberian bantuan hukum.

Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang Bantuan Hukum yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum. Menurut Peraturan Pemerintah, anggaran bantuan hukum diberikan untuk litigasi dan nonlitigasi, besaran anggaran bantuan hukum di tentukan oleh menteri sesuai dengan Keputusan Kemenkumham Nomor M.HH-

---

<sup>4</sup> Oki Wahyu Budijanto, *Peningkatan Akses Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin (intensify access of law aids to the poor)*, Jakarta:2016, De Jure. Volume 16, Nomor 4 Desember 2016

01.HN.03.03 Tahun 2015 tentang Besaran Biaya Bantuan Hukum Litigasi dan Non Litigasi. Berdasarkan keputusan tersebut, biaya kegiatan bantuan hukum litigasi untuk pemberi bantuan hukum dalam satu perkara pidana, perdata dan tata usaha negara, hingga perkara itu mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu, bantuan hukum juga diberikan untuk perkara nonlitigasi meliputi penyuluhan hukum, konsultasi hukum, investigasi perkara, baik secara elektronik maupun non elektronik, penelitian hukum, mediasi, negosiasi, pemberdayaan masyarakat, pendampingan di luar pengadilan dan/atau drafting dokumen hukum.<sup>5</sup>

Perkembangan dari bantuan hukum ini juga memunculkan suatu Lembaga Bantuan Hukum sebagai salah satu gerakan bantuan hukum di Indonesia karena cirinya yang sangat dinamik dan cara pengelolaannya juga lebih profesional dibandingkan dengan pengelolaan di biro-biro konsultasi hukum yang dijalankan oleh fakultas hukum baik itu swasta maupun negeri. Keberadaan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) sangat penting ditengah-tengah masyarakat mengingat prinsip persamaan di depan hukum atau *equality before the law*.

Undang-Undang Bantuan Hukum ini berlaku hanya bagi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) atau Organisasi Masyarakat (Ormas) yang mengikatkan diri dengan Menteri atau Pemerintahan untuk menjadi pelaksanaan bantuan hukum, dan tidak mengikat Lembaga Bantuan Hukum (LBH) atau Organisasi Masyarakat lainnya. Hal ini dapat ditunjukkan dengan adanya persyaratan bagi pemberi bantuan hukum

---

<sup>5</sup> Lihat di Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran dana Bantuan Hukum

yang harus terverifikasi dan akreditasi. Bagi penerima bantuan hukum, permohonan bantuan hukum dapat diajukan kepada Lembaga Bantuan Hukum (LBH) atau Organisasi Masyarakat (Ormas) yang ditunjuknya, kemudian pemberi bantuan hukum memberikan layanan bantuan hukum secara gratis dan mempertanggungjawabkan kepada Menteri atau Pemerintahan yang kemudian melaporkan kepada DPR di setiap akhir tahun anggaran. Dalam mekanisme ini tidak terdapat peran serta masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap menteri dan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) atau Organisasi Masyarakat (Ormas). Satu-satunya kontrol adalah melalui DPR melalui laporan setiap akhir tahun anggaran. Sehingga dalam hal ini, dikhawatirkan akan munculnya penyalahgunaan kewenangan dalam pemenuhan bantuan hukum. Dengan demikian, adanya pengawasan langsung tinjau lapangan oleh penyelenggara bantuan hukum diperlukan dalam hal meminimalisir kekhawatiran akan adanya penyalahgunaan wewenang ini. Pengawasan yang dimaksud juga telah di jelaskan pada Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Bantuan hukum pada Pasal 23 yang menyatakan bahwa walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk melakukan pengawasan pemberian bantuan hukum dan penyaluran bantuan hukum. Pengawasan yang dimaksud dilaksanakan oleh Bagian Hukum dan HAM Sekertariat Daerah Kota Makassar. Juga pada Pasal 24 menyatakan tentang pelaksanaan pengawasan apa saja yang dilakukan oleh pengawas dalam pengawasan bantuan hukum.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Lihat di Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum

Namun yang terjadi pada Pemerintah Daerah Kota Makassar belum melakukan MoU atau perjanjian pelaksanaan bantuan hukum antara Pemerintah Daerah Kota Makassar dan Lembaga Bantuan Hukum, yang dimana pengawasan bantuan hukum tidak dilakukan secara langsung oleh pihak dari Pemerintah Daerah Kota Makassar yang seharusnya dilaksanakan oleh Bagian Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Kota Makassar.

Oleh karena itu, Pemerintah Kota Makassar belum dapat melakukan pengawasan dan pemberian sanksi kepada pemberi bantuan hukum yakni, lembaga bantuan hukum apabila perjanjian pelaksanaan belum dilakukan oleh pemerintah daerah dengan lembaga bantuan hukum.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Pengawasan Pemberian Bantuan Hukum Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan pemerintah daerah terhadap pemberian bantuan hukum berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Kota Makassar?
2. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi pemberian bantuan hukum?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas penelitian ini memiliki tujuan:

1. Untuk mengetahui pengawasan pemerintah daerah terhadap pemberi bantuan hukum berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 7 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pemberian bantuan hukum.

### **D. Manfaat Penelitian**

Selain dari tujuan penelitian diatas, dapat pula kita ambil manfaat atau kegunaan dari penulisan penelitian ini antara lain :

#### **1. Manfaat Akademik**

Dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis dari penelitian yang akan dilakukan penulis dengan cara mengaplikasikan ilmu dan teori yang di dapat selama perkuliahan dalam pembahasan masalah pengawasan pemerintah daerah terhadap pemberi bantuan hukum di Kota Makassar.

#### **2. Manfaat Praktis**

Dengan ini, diharapkan dapat memberikan bantuan pemikiran bagi pengawasan pemerintah daerah terhadap pemberi bantuan hukum di Kota Makassar dan bermanfaat bagi pembaca yang lain.

### **E. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Nurjannah (B11112060) mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Makassar dengan judul "*Peranan Lembaga*

*Bantuan Hukum Dalam Penanganan Anak yang Berhadapan dengan Hukum*” pada tahun 2016. Hasil penelitian yang didapatkan adalah anak yang Berhadapan dengan Hukum (ABH) pada dasarnya bukan seorang pelaku, melainkan korban. Korban dari keadaan atau lingkungan anak tersebut tumbuh. Misalnya, seorang anak mengkonsumsi narkoba atau obat-obatan terlarang anak tersebut merupakan korban, korban dari lingkungan rumahnya atau lingkungan bermainnya yang memaksanya atau mengajarkannya untuk ikut mengkonsumsi obat-obatan tersebut. Contoh lainnya, seorang anak yang melakukan tindak pelecehan seksual terhadap teman sebayanya. Maka anak tersebut bisa saja merupakan korban dari pornografi yang marak di berbagai media, anak tersebut mencontoh apa yang dia lihat tanpa mengerti benar atau salah tindakan yang dilakukan terhadap temannya. Oleh karenanya, Anak yang Berhadapan dengan Hukum patutlah dilindungi dan mendapatkan keadilan hukum sehingga pidana atau pemidanaan merupakan langkah terakhir atau pilihan terakhir bagi Anak Nakal, mengingat masa depan dan tumbuh kembang anak.

Berdasarkan pemaparan hasil penelitian diatas, dapat disimpulkan bahwa adapun perbedaan pada penelitian sebelumnya oleh Nurjannah dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah terkait pengawasan pemerintah daerah terhadap pemberi bantuan hukum di Kota Makassar.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsep Negara Hukum

Hukum merupakan salah satu komponen sistem dalam kehidupan bernegara pada suatu Negara hukum. agar berjalan dengan maksimal, maka hal tersebut ditentukan oleh proses bekerjanya komponen struktur, substansi dan komponen kultural.<sup>7</sup>

Menurut J.C.T Simorangkir, hukum adalah peraturan-peraturan yang yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan tadi berakibatkan diambilnya tindakan dengan hukuman tertentu.<sup>8</sup>

Dalam *Common Law System*, hukum tidak terpisah dari kehidupan masyarakat manusia. Hukum lahir dan berkembang seiring dengan tingkat dan tahap perkembangan kecerdasan, kemajuan dan kebudayaan masyarakat tertentu, yang dipelihara dan diwariskan secara tak tertulis dari generasi ke generasi sebagai tata kehidupan yang mengatur ketertiban kehidupan masyarakat.<sup>9</sup>

Menurut paham dan pendirian aliran *Common Law System*, hukum dipandang sebagai bagian dari "*a cultural institution*", maka masyarakat yang mencipta hukum sesuai dengan kebutuhan dan tata tertib yang

---

<sup>7</sup> Muh. Hasrul dan Syafa'at Anugrah Pradana, "*Kedudukan dan Tugas Staf Ahli dalam Struktur Pemerintahan Daerah*", Amanna Gappa, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Vol. 27, 1 Maret 2019. Hlm. 26.

<sup>8</sup> Zaeni Asyhadi, Arief Rahman dan Mualifah, 2015, *Pengantar Hukum Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 7.

<sup>9</sup> Ahmad Kamil dan M. Fauzan, 2008, *Kaidah-kaidah Hukum Yurisprudensi*, Kencana Jakarta, Hlm. 23

mereka perlukan pada suatu tempat dan waktu tertentu “*Taghayyarul ahkami bitaghayyaril azmani wal-imkani*” perubahan hukum mengikuti perubahan dan perkembangan tempat dan waktu.<sup>10</sup>

Menurut paham dan pendirian aliran *Common Law System*, hukum dipandang sebagai bagian dari “*a cultural institution*”, maka masyarakat yang mencipta hukum sesuai dengan kebutuhan dan tata tertib yang mereka perlukan pada suatu tempat dan waktu tertentu “*Taghayyarul ahkami bitaghayyaril azmani wal-imkani*” perubahan hukum mengikuti perubahan dan perkembangan tempat dan waktu.

Dalam kepustakaan hukum tata negara dikenal adanya dua konsepsi bernegara hukum yakni, konsepsi negara hukum dalam artian “*rechtsstaat*” dan konsepsi negara hukum dalam artian “*rule of law*”. Bagi sebagian besar orang memahami kedua konsep bernegara hukum itu tidak ada perbedaan substansial sehingga penggunaan atau pemakaian kedua konsepsi tersebut maka terdapat perbedaan yang nyata baik dari sejarah yang melatar belakangi lahirnya kedua konsepsi tersebut maupun sistem hukum yang menopang kedua konsepsi tersebut.<sup>11</sup>

Dalam kepustakaan Indonesia istilah Negara Hukum merupakan terjemah langsung dari *rechtstaat*. Istilah *rechtstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> *Ibid*, Hlm. 24

<sup>11</sup> Aminuddin Ilmar, 2014, *Membangun Negara Hukum Indonesia*, Phinatama Media, Makassar, hlm. 2.

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada Jakarta. Hlm. 73

*Rechtsstaat* juga merupakan istilah yang dipakai untuk merujuk aliran hukum yang ada pada Eropa Kontinental atau disebut juga dengan *civil law sistem*. Menurut Philipus M. Hadjon, paham *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan terhadap absolutisme sehingga perkembangannya bersifat bersifat revolusioner, dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*modern roman law*". Ciri negara hukum pada masa itu dilukiskan sebagai "negara penjaga malam", tugas pemerintah dibatasi pada mempertahankan ketertiban umum dan keamanan.<sup>13</sup>

Menurut Wignjosoebroto menegaskan bahwa "sesungguhnya, konsep *rechtsstaat*" atau negara hukum ini adalah konsep yang datang dan berasal dari luar wilayah peradaban pribumi. Inilah konsep yang termutakhirkan lewat revolusi kerakyatan yang terjadi di kawasan peradaban pribumi. Inilah konsep yang termutakhirkan lewat revolusi kerakyatan yang terjadi dikawasan peradaban Eropa Barat, khususnya Amerika dan Perancis. Konsep ini merupakan negara dan alat kekuasaannya tak dibenarkan apabila bertindak atas dasar kekuasaan belaka, alih-alih haruslah ditumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah dipoitifkan ialah Undang-Undang.<sup>14</sup>

Negara hukum adalah istilah indonesia yang sudah terbentuk dari dua suku kata, negara dan hukum.<sup>15</sup> Istilah *rechtstaat* banyak dianut di negara-negara Eropa Kontinental yang bertumpu pada *civil law sistem* yang menitikberatkan pada administrasi. Ciri-ciri *rechtstaat* ialah:<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Jawa Timur, hlm. 47

<sup>14</sup> *Ibid.* Hlm 44

<sup>15</sup> Majda El Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 19

<sup>16</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 46

- a. Adanya perlindungan terhadap HAM (Hak Asasi Manusia).
- b. Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan.
- d. Adanya peradilan administrasi.

Friedman yang dikutip oleh Sunarjati Hartono berpendapat bahwa kata “*rule of law*” dapat dipakai dalam arti formal dan dalam arti materil. Dalam arti formal, *rule of law* tidak lain adalah kekuasaan umum yang terorganisir. Dalam pengertian ini setiap organisasi hukum mempunyai *rule of law*, sehingga kita dapat berbicara tentang *rule of law* dari RRC, Perancis, Jerman, Cekoslowakia dan sebagainya.<sup>17</sup>

Perbedaan yang menonjol antara konsep teori *rechstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep yang pertama peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechstaat* itu sendiri. Sebaliknya, pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum.<sup>18</sup>

Di bawah kendali pemerintah reformasi, menurut Hamba Thalib terdapat beberapa hal yang sangat penting bagi perkembangan sejarah hukum di Indonesia, sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Mengembalikan citra Indonesia sebagai negara hukum, melalui doktrin kepastian hukum.
2. Hukum difungsikan sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat,

---

<sup>17</sup> *Ibid*, Hlm 58

<sup>18</sup> *Ibid*, Hlm. 24

<sup>19</sup> Hamba Thalib dan Syamsuddin Pasamai, 2009, *Sejarah Hukum (Dalam Dinamika Ilmu Hukum)*, PT. Umitoha Ukhuwah Grafika, Makassar, hlm. 161

yaitu hukum tidak hanya difungsikan untuk kepentingan tertib sosial, tetapi juga diharapkan berperan aktif untuk ikut serta mendorong terjadinya perubahan.

3. Perkembangan kontinuitas hukum dari hukum kolonial ke hukum yang dinasionalkan, serta hukum nasional sebagai hasil pengembangan hukum adat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Negara Indonesia adalah negara hukum”, yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Sebagai negara hukum setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku (*wetmatigheid van bestuur*). Sebagai negara yang menganut desentralisasi mengandung arti bahwa urusan pemerintahan itu terdiri atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah. Artinya ada perangkat pemerintah pusat dan ada perangkat pemerintah daerah, yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian untuk

mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah.<sup>20</sup>

Dengan merujuk pada rumusan tujuan negara yang tercantum dalam alenia keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya pada redaksi “memajukan kesejahteraan umum”, ada yang berpendapat bahwa Indonesia menganut paham negara kesejahteraan, seperti Azhary dan Hamid S. Attamimi. Azhary mengatakan bahwa negara yang ingin dibentuk (pada waktu itu) oleh bangsa Indonesia ialah “negara kesejahteraan”.<sup>21</sup>

Salah satu karakteristik konsep negara kesejahteraan adalah kewajiban pemerintah untuk mengupayakan kesejahteraan umum atau *bestuurszorg*. Menurut E. Utrecht, adanya *bestuurszorg* ini menjadi suatu tanda yang menyatakan adanya suatu “*welfare state*”. Bagi Manan menyebutkan bahwa dimensi sosial ekonomi dari negara berdasar atas hukum adalah berupa kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial (kesejahteraan umum) dalam suasana sebesar-besarnya kemakmuran menurut atas keadilan sosial bagi seluruh rakyat.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm.17

<sup>21</sup> *Ibid*, Hlm. 18

<sup>22</sup> *Ibid*, Hlm. 19

## **B. Pengawasan**

### **1. Teori Pengawasan**

Pengawasan dalam hukum administrasi negara sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggara tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan dapat dipisahkan tetapi tidak dapat dibedakan satu dengan yang lainnya. Aparatur pemerintah dapat melaksanakan tugas pemerintahan sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, begitu juga pemerintah dalam melaksanakan tugas pembangunan juga melaksanakan tugas pemerintahan.<sup>23</sup>

Menurut P. Nicolai dkk, menyebutkan bahwa sarana penegakan hukum administrasi negara yang berisi : (1) pengawasan bahwa organ pemerintahan dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang ditetapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu, dan (2) penerapan kewenangan sanksi pemerintahan.<sup>24</sup>

Pengawasan adalah kegiatan yang mutlak harus ada dalam suatu manajemen organisasi. Dalam suatu organisasi, suatu kegiatan yang akan dilaksanakan harus direncanakan dan kemudian pengorganisasian. Pengorganisasian berwujud pembagian-pembagian tugas dan kewenangan. Setelah kedua kegiatan itu dilakukan, kegiatan selanjutnya adalah pelaksanaan kegiatan. Agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan

---

<sup>23</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016, "*Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*", Pustaka Yustisia, Jakarta, Hlm. 2

<sup>24</sup> Ridwan HR, 2013, "*Hukum Administrasi Negara*" Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 296

perencanaan di awal, harus dilakukan tindakan lain yaitu pengawasan.<sup>25</sup>

Pengawasan juga merupakan bagian dari fungsi manajemen, yang dimana pengawasan dianggap sebagai bentuk pemeriksaan dan pengontrolan pihak yang lebih atas kepada pihak dibawahnya. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup>

Pada dasarnya pengawasan diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan-kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Pengawasan juga dapat melihat sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kinerja tersebut.

Perkembangan konsep Negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian Negara hukum terus

---

<sup>25</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016, "*Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*", Pustaka Yustisia, Jakarta, Hlm. 5

<sup>26</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

berkembang mengikuti sejarah perkembangan umat manusia. Selain itu pemikiran tentang Negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan dan pemikiran tentang negara hukum merupakan gagasan modern yang multiperspektif dan selalu aktual. Dintinjau dari perspektif historis perkembangan pemikiran filsafat hukum dan kenegaraan gagasan mengenai negara hukum sudah berkembang sejak 1800 SM. Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani Kuno.<sup>27</sup> Dengan merujuk pada konsepsi negara hukum yang diselenggarakan melalui mekanisme demokrasi, Indonesia tergolong pula sebagai negara hukum demokratis. Hukum yang dijadikan aturan (*spelregel*) dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta untuk mengatur hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara penyelenggara negara dan pemerintahan di Indonesia adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.<sup>28</sup>

## **2. Jenis-jenis Pengawasan**

Menurut Paulus E. Lotulung yang dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa beberapa macam pengawasan dalam Hukum Administrasi Negara, yaitu ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol, dapatlah dibedakan antara jenis kontrol *intern* dan kontrol *ekstern*. Kontrol *intern* adalah pengawasan itu dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah

---

<sup>27</sup> Fajlurrahman Jurdi, 2016, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 17.

<sup>28</sup> Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*” Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 20

sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang yang lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada diluar pemerintah.<sup>29</sup>

Dari segi waktu dilaksanakannya, pengawasan atau kontrol dibedakan dalam dua jenis yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. Kontrol *a-priori* adalah bilamana pengawasan itu dilaksanakan sebelum dikeluarkannya keputusan pemerintah, sedangkan kontrol *a-posteriori* bilamana pengawasan itu baru dilaksanakan sesudah dikeluarkannya keputusan pemerintah. Selain itu, kontrol dapat pula ditinjau dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya.<sup>30</sup>

Setelah melakukan pembagian pengawasan tersebut, lebih lanjut Paulus E.Latulung mengatakan bahwa kontrol yang dilakukan oleh peradilan dalam Hukum Administrasi Negara mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:<sup>31</sup>

- a. Pertama, *ekstern* karena dilakukan oleh suatu badan atau lembaga diluar pemerintahan.
- b. Kedua, *a-posteriori* karena selalu dilakukan sesudah terjadinya perbuatan yang dikontrol.
- c. Ketiga, kontrol segi hukum karena hanya menilai dari segi

---

<sup>29</sup> Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*” Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 296

<sup>30</sup> *Ibid* Hlm. 297

<sup>31</sup> *Ibid*

hukum saja.

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan juga dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif.<sup>32</sup>

### **3. Tujuan Pengawasan**

Menurut Leonard White maksud dari kegiatan pengawasan adalah:<sup>33</sup>

- a. Untuk menjamin kekuasaan tersebut digunakan untuk tujuan yang diperintah dan mendapat dukungan serta persetujuan rakyat.
- b. Untuk melindungi hak asasi manusia yang telah dijamin oleh Undang-Undang daripada tindakan penyalahgunaan.

Arifin Abdul Rachman juga mengatakan bahwa pengawasan bertujuan untuk mengetahui apakah segala sesuatu yang berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan, untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan lainnya, sehingga bisa diperlakukan kebaikan untuk memperbaiki dan mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah lagi, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sudah efisien, dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih

---

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016, "*Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*", Pustaka Yustisia, Jakarta, Hlm. 17

besar.<sup>34</sup>

Dari beberapa pendapat diatas pengawasan memiliki tujuan untuk mengetahui dan mengkoreksi apa yang dilakukan apakah sudah sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Hasil koreksi tersebut dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan perbaikan di waktu yang akan datang.<sup>35</sup>

#### **4. Syarat-syarat Pengawasan**

Agar pelaksanaan pengawasan dapat berjalan dengan efektif dan mencapai tujuan yang diinginkan, pengawasan tidak boleh dilakukan diakhir saja tetapi juga pada tingkat proses manajemen. Dengan demikian pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja organisasi.<sup>36</sup>

Selain itu terdapat juga syarat yang harus dipenuhi supaya pelaksanaan kegiatan pengawasan berjalan dengan baik yang dijelaskan sebagai berikut:<sup>37</sup>

- a. Pengawasan harus mencerminkan sifat kegiatan, untuk jenis kegiatan yang berbeda maka pengawasan dan pedomannya pun berbeda.
- b. Pengawasan harus melaporkan penyimpangan secara cepat, kesalahan-kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan harus cepat diketahui agar bisa diambil tindakan koreksi.
- c. Pengawasan harus melihat jauh kedepan, untuk membuat

---

<sup>34</sup> *Ibid*, Hlm. 18

<sup>35</sup> *Ibid*, Hlm. 19

<sup>36</sup> Republika Indonesia, Lembaga Administrasi Negara, dan SANKRI (Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia), *Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*, Hlm. 220

<sup>37</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016, "*Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*", Pustaka Yustisia, Jakarta, Hlm. 16

perkiraan situasi yang akan datang karena hal ini akan dapat memperkecil dari kemungkinan terjadinya penyimpangan.

- d. Pengawasan harus mengecualikan hal-hal penting, tidak semua kejadian dapat ditangani dengan cara yang sama mengeluarkan waktu dan usaha tambahan untuk menangani hal-hal yang dikecualikan.
- e. Pengawasan harus subjektif, supaya pengawasan dapat lebih objektif maka tidak didominasi oleh kekuatan pribadi seseorang tetapi perlu adanya pernyataan yang jelas dalam pelaksanaan kegiatan.
- f. Pengawasan harus fleksibel, keluwesan bisa diberikan dengan memasukkan rencana-rencana alternatif untuk situasi-situasi yang memungkinkan.
- g. Pengawasan harus mencerminkan pola organisasi, untuk menyelesaikan masalah-masalah dan mencapai tujuannya, data pengawasan harus jelas dan spesifik, menyangkut jumlah dan sumber kesulitan dan setiap pelaksana perlu mempertanggung jawabkan hasil-hasil kegiatan.
- h. Pengawasan harus ekonomis, sebaiknya pengawasan bukan menjadi tujuan tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan.
- i. Pengawasan harus dapat dipahami, jika sistem pengawasan tak dapat dipahami maka hanya memperbanyak kekurangan saja.
- j. Pengawasan harus menunjukkan tindakan koreksi, suatu sistem pengawasan yang memadai harus bisa bekerja lebih banyak, yaitu dapat menyangkut kegagalan yang terjadi dan siapa yang

bertanggung jawab atas kegagalan tersebut dan apa alternatif yang cocok untuk mengatasinya.

### **C. Hak Asasi Manusia**

#### **1. Teori Hak Asasi Manusia**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, hak adalah sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu derajat atau martabat. Pengertian yang luas tersebut pada dasarnya mengandung prinsip bahwa hak adalah sesuatu yang dimiliki seseorang keabsahan untuk menuntut sesuatu yang dianggap tidak dipenuhi atau diingkari. Seseorang yang memegang hak atas sesuatu, maka orang tersebut dapat melakukan sesuatu sebagaimana dikehendaki, atau sebagaimana keabsahan pemilikinya.<sup>38</sup>

Hak asasi diartikan sebagai hak dasar atau hak pokok seperti hak hidup dan hak mendapatkan perlindungan.<sup>39</sup> Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Tim Penyusun Kamus Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm 472

<sup>39</sup> *Ibid*, Hlm. 474

<sup>40</sup> Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Menurut DF. Scheltens, mengemukakan bahwa Hak Asasi Manusia adalah hak yang diperoleh setiap manusia sebagai konsekuensi ia dilahirkan menjadi manusia. Karenanya, Hak Asasi Manusia harus dibedakan dengan hak dasar, dimana Hak Asasi Manusia berasal dari kata "*Mensen Rechten*", sedangkan hak dasar berasal dari kata "*Grond Rechten*".<sup>41</sup>

Jika Hak Asasi Manusia merupakan hak yang diperoleh setiap manusia sebagai konsekuensi ia ditakdirkan lahir sebagai manusia, maka lain halnya dengan hak dasar, sebagai suatu hak yang diperoleh setiap manusia sebagai konsekuensi ia menjadi warga negara di suatu Negara.<sup>42</sup>

## **2. Hubungan Antara Hukum dan Hak Asasi Manusia**

Hukum memiliki supremasi kedudukan tertinggi untuk dipatuhi. Hal ini dengan tegas telah diungkap oleh pemikir-pemikir hukum dan negara. Teorinya dikenal dengan *Rechtssouveriniteit* (teori kedaulatan hukum). bahwa hukumlah yang memiliki kedaulatan tertinggi dalam suatu negara. Negara harus tunduk pada hukum konstitusi dan pemerintahan harus dijalankan berdasar hukum.<sup>43</sup>

Kedudukan hukum yang demikian itu telah memosisikannya sebagai alat sarana untuk mewujudkan ide, cita dan harapan-harapan perwujudan nilai-nilai keadilan kemanusiaan. Keadilan kemanusiaan hanya akan ada bilamana Hak Asasi Manusia dihormati.<sup>44</sup>

Atas dasar itulah nilai-nilai universal Hak Asasi Manusia dinormakan

---

<sup>41</sup> Nurul Qamar, 2013, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 16

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 17

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm. 18

<sup>44</sup> *Ibid*

dalam hukum dasar negara (konstitusi) sebagai *Grondnorm* dalam tatanan bernegara, yang kemudian secara hierarki diturunkan pula penormannya untuk diterjemahkan pada peraturan perundang-undangan dalam arti yang luas.

### 3. Konsep Hak Asasi Manusia

Prof Henki mengatakan bahwa konsep Hak Asasi Manusia saat ini telah diterima secara umum dan universal walaupun terdapat perbedaan dan kekhususan. Salah satu versi terkadang tidak melandasi atau membenarkan konsep hukum alam dengan kontrak sosialnya, atau dimasukkan sebagai teori politik dilain pihak. Pada lembaga interasional perwakilan negara-negara menyatakan dan mengakui Hak Asasi Manusia serta menerapkan kedalam sistem politik sosial negaranya. Konsep Hak Asasi Manusia antara lain:<sup>45</sup>

- a. Hak Asasi Manusia adalah hak individu dalam tatanan masyarakat, setiap manusia memiliki dimana hak tersebut *legitimate, valid*, dan dibenarkan oleh masyarakatnya.
- b. Hak Asasi Manusia adalah universal dimiliki oleh semua umat manusia pada saat tatanan masyarakat, tidak dibedakan secara geografis, sejarah budaya, atau ideologi, politik atau sistem ekonomi maupun tingkat pertumbuhan masyarakat.
- c. Hak Asasi Manusia adalah hak, bukan semata-mata aspirasi atau pemberian dari Tuhan. Konsep Hak Asasi Manusia merupakan implikasi pada sebuah moral dibawah hukum moral,

---

<sup>45</sup> Wahyu Wibowo, 2014, *Pengantar Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hukum Militer, Jakarta, hlm 8

yang diterjemahkan dan dimasukkan kedalam hukum mengikat pada tatanan politik masyarakat. Ketika suatu tatanan masyarakat mengakui bahwa seseorang memiliki hak, artinya legitimasi, dibenarkan, dilembagakan dan ditegakkan pada sistem nilai kemasyarakatan, memberikan bobot nilai diantara nilai-nilai kemasyarakatan yang lain. Negara harus mengembangkan institusi dan prosedur, merencanakan, menggerakkan sumber-sumber kepentingan Hak Asasi Manusia.

#### **D. Bantuan Hukum**

##### **1. Sejarah Bantuan Hukum di Indonesia**

Bantuan hukum telah dilaksanakan oleh masyarakat Barat sejak zaman Romawi dimana pada waktu itu bantuan hukum didasarkan pada nilai-nilai moral dan lebih dianggap sebagai suatu pekerjaan yang mulia, khususnya untuk menolong orang-orang tanpa mengharapkan dan/atau menerima imbalan. Setelah meletusnya Revolusi Perancis, bantuan hukum kemudian mulai menjadi bagian dari kegiatan hukum atau kegiatan yuridis dengan mulai lebih menekankan pada hak yang sama bagi warga masyarakat untuk mempertahankan kepentingan-kepentingannya di muka pengadilan dan hingga awal abad ke-20, bantuan hukum ini lebih banyak dianggap sebagai pekerjaan memberi jasa di bidang hukum tanpa suatu imbalan.<sup>46</sup>

Di Indonesia, bantuan hukum sebagai suatu *legal institution* (lembaga hukum) semula tidak dikenal dalam sistem hukum tradisional.

---

<sup>46</sup> Bambang Sunggono dan Aries Harianto, 2009, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, CV. Mandar Maju, Bandung, hlm 11

Bantuan hukum baru dikenal di Indonesia sejak diberlakukannya sistem hukum Barat di Indonesia. Bermula pada tahun 1848 ketika di negeri Belanda terjadi perubahan besar dalam sejarah hukumnya. Berdasarkan asas konkordansi, dengan Firman Raja tanggal 16 Mei 1848 No. 1, perundang-undangan baru di negeri Belanda tersebut juga diberlakukan di Indonesia, antara lain peraturan tentang susunan kehakiman dan kebijaksanaan peradilan (*Reglement of de Regterlijke Organisaticen het beleid der Justitie*), yang lazim disingkat dengan R.O.<sup>47</sup> Dalam peraturan hukum inilah diatur untuk pertama kalinya “Lembaga Advokat” sehingga dapat diperkirakan bahwa bantuan hukum dalam arti yang formal baru mulai di Indonesia sekitar pada waktu-waktu tersebut.<sup>48</sup> Pada masa itu, penduduk Indonesia dibedakan atas 3 golongan berdasarkan Pasal 163 Ayat (1) *Indische Staatsregeling* (IS), antara lain:<sup>49</sup>

### **1. Golongan Eropa**

Yang termasuk golongan ini adalah orang Belanda, semua orang yang bukan Belanda tetapi berasal dari Eropa, orang Jepang, dan anak sah dari golongan Eropa yang diakui undang-undang.

### **2. Golongan Timur Asing**

Yang termasuk dalam golongan Timur Asing adalah golongan yang bukan termasuk dalam golongan Eropa maupun golongan Indonesia.

---

<sup>47</sup> Abdurrahman, 1983, *Aspek-aspek Bantuan Hukum di Indonesia*, Cendana Press, Jakarta, hlm. 40

<sup>48</sup> Frans Hendra Winata, 2000, *Bantuan Hukum (suatu Hak Asasi Manusia Bukan Belas Kasihan)*, PT. Alex Media Komputindo, Jakarta, hlm.2

<sup>49</sup>Pasal 163 *Indische Staatsregeling*, di akses dari [https://id.wikipedia.org/wiki/Pasal\\_163\\_Indische\\_Staatsregeling](https://id.wikipedia.org/wiki/Pasal_163_Indische_Staatsregeling) pada tanggal 12 Februari 2020 pada pukul 14:56 WITA

### 3. Golongan Indonesia

Yang termasuk golongan ini adalah orang-orang Indonesia asli (pribumi) atau golongan lain yang meleburkan diri. Golongan lain yang meleburkan diri adalah orang-orang bukan Indonesia asli, tetapi menjalani kehidupan meniru kehidupan orang pribumi dengan meninggalkan hukum asalnya. Wanita golongan lain yang menikah dengan orang Indonesia asli juga termasuk dalam golongan Indonesia asli.

Adanya penggolongan terhadap penduduk Indonesia pada masa itu menyebabkan adanya perbedaan antara golongan yang satu dengan golongan yang lain dalam banyak bidang kehidupan, seperti bidang ekonomi, sosial, dan politik kolonial, dimana dalam semua bidang tersebut golongan Indonesia menempati derajat yang lebih rendah dari pada golongan Eropa dan Timur Asing. Perbedaan-perbedaan tersebut juga berimplikasi pada dikotomi sistem peradilan di Indonesia.

Pada masa kolonial Hindia Belanda, dikenal adanya 2 (dua) sistem peradilan. Pertama, hierarki peradilan untuk orang-orang Eropa dan yang dipersamakan yang jenjang peradilannya terdiri atas *Residentiegerecht* untuk tingkat pertama, *Raad van Justitie* untuk tingkat banding, dan Mahkamah Agung (*Hogerechtshof*). Kedua, hierarki peradilan untuk orang-orang Indonesia danyang dipersamakan, yang meliputi *Districtgerecht*, *Regentschapsgerecht*, dan *Landraad*.

Demikian pula dengan hukum acara yang mengatur masing-masing sistem peradilan tersebut berbeda untuk acara pidana maupun acara

perdata. Peradilan Eropa berlaku *Reglement op de Rechtsvordering* (Rv) untuk acara perdatanya dan *Reglement op de Strafvoerding* (Sv) untuk acara pidananya. Kemudian bagi Peradilan Indonesia berlaku *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR), baik untuk acara perdata maupun acara pidananya.

Bantuan hukum baru dikenal setelah hadirnya para advokat Bumiputera pada tahun 1910 yang memperoleh gelar meester in de recht dari Belanda. Awalnya, pemerintah kolonial tidak mengizinkan pendirian sekolah tinggi hukum di Indonesia karena ada kekhawatiran apabila Penduduk Hindia Belanda belajar hukum, mereka akan memahami demokrasi, hak asasi manusia, serta negara hukum, dan pada akhirnya akan menuntut kemerdekaan. Orang Indonesia yang ingin menempuh pendidikan hukum harus mempelajarinya di Belanda seperti di Universitas Utrecht dan Universitas Leiden. Barulah pada tahun 1924, Belanda mendirikan *Reschtschoogeschool* di Batavia yang kemudian dikenal sebagai Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tamatan sekolah hukum di Belanda, antara lain Mr. Sartono, Mr. Sastro Moeljono, Mr. Besar Mertokoesoemo, dan Mr. Ali Sastroamidjoyo.<sup>50</sup> Di antara mereka, Mr. Besar Mertokoesoemo merupakan advokat pertama bangsa Indonesia yang membuka kantornya di Tegal dan Semarang pada sekitar tahun 1923.<sup>51</sup> Para advokat Bumiputera tersebut, baik yang menyelesaikan studinya di negeri Belanda maupun di Batavia, merupakan penggerak pelaksanaan bantuan hukum di Indonesia walaupun pada awalnya motivasi para advokat tersebut adalah sebagai bagian dari pergerakan nasional Indonesia terhadap penjajah.

Menurut Abdurrahman, berdasarkan motif yang demikian, walaupun pemberian bantuan hukum ini berkaitan dengan jasa advokat yang bersifat komersial, karena ia bertujuan khusus untuk membantu rakyat Indonesia yang pada umumnya tidak mampu memakai advokat-advokat Belanda, hal ini sudah dapat dipandang sebagai titik awal dari program bantuan hukum bagi mereka yang tidak mampu di Indonesia.<sup>50</sup>

Pada masa penjajahan bangsa Jepang, tidak terlihat adanya kemajuan dari pemberian bantuan hukum. Keadaan yang sama kira-kira juga terjadi pada seputar tahun-tahun awal setelah bangsa Indonesia menyatakan proklamasi kemerdekaan pada tahun 1945 karena seluruh bangsa sedang mengkonsentrasikan dirinya untuk berjuang mempertahankan kemerdekaan bangsa. Demikian pula setelah pengakuan kedaulatan Rakyat Indonesia pada tahun 1950 keadaan yang demikian relatif tidak berubah.<sup>51</sup>

Dalam bukunya *Aspek-Aspek Bantuan hukum di Indonesia*, Abdurrahman mengutip pendapat Adnan Buyung Nasution sebagai berikut:

“Setelah Indonesia mencapai pengakuan kemerdekaannya pada tahun 1950, maka sampai dengan pertengahan tahun 1959 (yaitu saat Soekarno mengambil alih kekuasaan dengan mengganti konstitusi), keadaan tersebut di atas tidak banyak berubah. Memang pluralisme hukum di bidang peradilan

---

<sup>50</sup> Frans Hendra Winata, 2000, *Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*, Jakarta: PT. Alex Media Komputindo

<sup>51</sup> Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Op.cit*, hlm. 14

dihapuskan sehingga hanya ada 1 (satu) sistem peradilan untuk seluruh penduduk (Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung). Demikian pula hanya berlaku 1 (satu) hukum acara bagi seluruh penduduk. Akan tetapi sayang sekali yang dipilih sebagai warisan dari sistem peradilan dan perundang-undangan kolonial adalah justru yang bukan lebih maju melainkan yang lebih miskin, yaitu peradilannya bukan Raad van Justitie melainkan Landraad. Hukum acaranya bukan *Rechtsvordering* melainkan HIR.”

“Hal ini membawa akibat bahwa banyak ketentuan-ketentuan hukum yang menjamin bantuan hukum yang berlaku bagi orang Eropa tidak ikut diwarisi ke dalam perundang-undangan yang berlaku setelah kemerdekaan. Dengan kata lain, yang berlaku sejak tahun 1950 sampai saat ini adalah sistem peradilan dan peraturan hukum acara dari zaman kolonial khusus bagi Bangsa Indonesia yang sangat miskin menjamin ketentuan-ketentuan mengenai bantuan hukum.”<sup>52</sup>

Pada periode sesudahnya, yang ditandai dengan besarnya kekuasaan dan pengaruh Soekarno (hingga tahun 1965), bantuan hukum dan profesi advokat mengalami kemerosotan yang luar biasa bersamaan dengan melumpuhnya sendi-sendi negara hukum.<sup>53</sup> Adnan Buyung Nasution, sebagaimana dikutip oleh Abdurrahman, menyatakan alasannya sebagai berikut:

---

<sup>52</sup> Abdurrahman, *Op.cit.* hlm. 14

<sup>53</sup> Bambang Sunggono dan Aries Hartono, *Loc.cit*

“Pada masa itu, peradilan tidak lagi bebas tetapi sudah dicampuri dan dipengaruhi secara sadar oleh eksekutif. Hakim-hakim berorientasi kepada pemerintah karena tekanan yang dalam praktek dimanifestasikan dalam bentuk setiap putusan yang dimusyawarakan dulu dengan kejaksaan. Akibatnya tidak ada lagi kebebasan dan impartiality sehingga dengan sendirinya wibawa pengadilan jatuh dan harapan serta kepercayaan pada bantuan hukum hilang. Pada saat itu orang berperkara tidak melihat gunanya bantuan hukum dan juga tidak melihat gunanya profesi advokat yang memang sudah tidak berperan lagi. Orang lebih suka meminta pertolongan kepada jaksa dan hakim itu sendiri, atau jika ada jalan lain, kepada orang kuat lainnya. Pada saat itu pula banyak advokat meninggalkan profesinya. Campur tangan kekuasaan eksekutif pada pengadilan mencapai puncaknya dengan dikeluarkannya UU Nomor.19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Undang-undang tersebut dimuat ketentuan-ketentuan yang bertentangan secara diametral dengan asas-asas negara hukum atau *rule of law* yang mengakui pengadilan bebas sebagai unsur esensial dan memastikan. Sejak itu boleh dikatakan peranan para advokat menjadi lumpuh dan bantuan hukum menjadi tidak ada artinya sama sekali. Periode ini merupakan periode pahit bagi sejarah bantuan hukum di Indonesia.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Abdurrahman, *Op.cit*, hlm 46

Sejarah bantuan hukum bangkit kembali pada saat dimulainya era Orde Baru. Dalam hal ini Adnan Buyung Nasution, sebagaimana dikutip oleh Bambang Sunggono dan Aries Harianto dalam buku Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia, menulis sebagai berikut:

“... Periode ini dimulai ketika gagalnya kudeta PKI yang disusul jatuhnya rezim Soekarno. Pada mulanya atau tahun-tahun pertama tampak ada setir yang kuat sekali untuk membangun kembali kehidupan hukum dan ekonomi yang sudah hancur berantakan. Disamping program rehabilitasi ekonomi, terasa sekali adanya usaha-usaha untuk menumbuhkan kebebasan berbicara, kebebasan pers, juga kebebasan mimbar pada universitas. *Independency* pengadilan mulai dijalankan dan respek kepada hukum tumbuh kembali.”

Usaha pembangunan kembali ini berpuncak pada digantinya Undang-undang Nomor. 19 tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dengan Undang-undang Nomor. 14 tahun 1970 yang kembali menjamin kebebasan peradilan dari segala campur tangan dan pengaruh-pengaruh kekuatan dari luar lainnya dalam segala urusan pengadilan.

Menurut ketentuan dalam Undang-undang Nomor.14 tahun 1970, untuk pertama kalinya secara eksplisit diberikan jaminan mengenai hak atas bantuan hukum.<sup>55</sup> Dalam satu bab khusus tentang bantuan hukum, terdapat ketentuan bahwa setiap orang yang berperkara berhak

---

<sup>55</sup> Undang-Undang No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

memperoleh bantuan hukum. Juga ada ketentuan bahwa seorang tersangka dalam perkara pidana berhak menghubungi dan meminta bantuan penasihat hukum sejak saat dilakukan penangkapan atau penahanan.<sup>56</sup>

Sejalan dengan perkembangan bantuan hukum, berkembanglah suatu ide untuk mendirikan semacam biro konsultasi hukum sebagaimana yang pernah didirikan di Sekolah Tinggi Hukum (*Rechtshogeschool*) Jakarta pada tahun 1940 oleh Prof. Zeylemaker, seorang Guru Besar Hukum Dagang dan Hukum Acara Perdata, yang melakukan kegiatannya berupa pemberian nasihat hukum kepada rakyat yang tidak mampu, di samping juga untuk memajukan kegiatan klinik hukum.

Berkembanglah ide untuk mendirikan suatu organisasi atau perkumpulan bagi para advokat, pada awalnya perkumpulan-perkumpulan advokat yang ada belum dalam bentuk satu wadah kesatuan organisasi advokat nasional. Dimulai sekitar tahun 1959-1960 dimana para advokat yang berasal dari Jawa Tengah berkumpul di Semarang dan sepakat untuk mendirikan organisasi advokat yang dinamakan BALIE di Jawa Tengah. Selanjutnya, perkumpulan advokat berkembang dan bermunculan di daerah-daerah lain, seperti Balai Advokat di Jakarta, Bandung, Medan, dan Surabaya.

Usaha pembentukan wadah kesatuan yang sesungguhnya bagi advokat sudah lama direncanakan sejak Kongres I PERSAHI (Persatuan Sarjana Hukum Indonesia) pada tahun 1961 di Yogyakarta dimana pada

---

<sup>56</sup> Abdurrahman, *Op.cit.* hlm. 48

waktu itu hadir para ahli hukum dan advokat sebagai peserta kongres. Lalu bertepatan dengan saat berlangsungnya Seminar Hukum Nasional I pada tanggal 14 Maret 1963 di Jakarta, tokoh-tokoh advokat sebanyak 14 orang mencetuskan berdirinya suatu organisasi advokat yang kemudian dikenal dengan nama Persatuan Advokat Indonesia (PAI) dengan ketuanya Mr. Loekman Wiriadinata yang bertugas menyelenggarakan dan mempersiapkan suatu kongres nasional para advokat Indonesia.

Berdirinya PAI tersebut mendapat perhatian dari Pemerintah Republik Indonesia pada masa itu yang kemudian mengundang para pengurus PAI untuk ikut berperan serta dalam penyusunan rancangan undang-undang yang berhubungan dengan lembaga pengadilan dan pelaksanaan peradilan Indonesia. Selanjutnya pada tanggal 29 Agustus 1964 diselenggarakan Kongres I/Musyawarah Advokat yang berlangsung di Hotel Danau Solo yang dihadiri oleh perwakilan-perwakilan advokat se-Indonesia dan kemudian pada tanggal 30 Agustus 1964 diresmikan berdirinya Persatuan Advokat Indonesia (PERADIN).<sup>57</sup>

Salah satu proyek PERADIN adalah pendirian suatu Lembaga Bantuan Hukum. Hal ini terealisasi dengan didirikannya Lembaga Bantuan Hukum (LBH) di Jakarta pada tanggal 26 Oktober 1970 di bawah pimpinan Adnan Buyung Nasution, yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan PERADIN tanggal 26 Oktober 1970 No. 001/Kep/DPP/10/1970, dan mulai berlaku pada tanggal 28 Oktober 1970. Pada tahun 1980, Lembaga Bantuan Hukum ini berubah nama menjadi

---

<sup>57</sup> Frans Hendra Winata, *Bantuan Hukum (Suatu Hak Asasi Manusia Bukan Belas Kasihan)*, *Op.cit.* hlm. 26

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Delapan bulan setelah berdirinya LBH di Jakarta, pengembangan LBH di daerah lainnya meningkat, yakni dengan lahirnya Lembaga-Lembaga Bantuan Hukum di Medan, Yogyakarta, Solo, dan Palembang. Di samping itu, beberapa kota lainnya di daerah-daerah juga mengirimkan utusannya ke LBH di Jakarta untuk meninjau dan mempelajari segala sesuatu mengenai LBH di Jakarta dengan maksud hendak mendirikan Lembaga Bantuan Hukum di daerahnya.

Selama periode ini, keberadaan bantuan hukum sangat terasa karena adanya tanggung jawab profesional para ahli hukum. Yang penting di sini adalah adanya keinginan untuk menyumbangkan keahlian profesional kepada rakyat miskin yang buta hukum. Pada masa ini kegiatan bantuan hukum lebih banyak diarahkan kepada penanganan perkara (pidana, perdata, subversi) dan sebagainya di pengadilan, dan juga di luar pengadilan (nasihat dan konsultasi).

Selama era reformasi, banyak usaha yang telah dilakukan untuk membentuk suatu undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai bantuan hukum. Namun kebanyakan ketentuan tentang bantuan hukum diatur dalam suatu undang-undang yang tidak secara khusus mengatur mengenai bantuan hukum, seperti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, KUHAP, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Merealisasikan kegiatan bantuan hukum selama belum adanya undang-undang yang secara tegas mengatur mengenai bantuan hukum, dikeluarkanlah Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum, selanjutnya disebut SEMA, yang pada dasarnya melaksanakan amanat Pasal 56 dan 57 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan SEMA ini memerintahkan setiap Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama, dan Pengadilan TUN di Indonesia untuk segera membentuk Pos Bantuan Hukum, selanjutnya disebut Posbakum, guna memberikan bantuan hukum kepada masyarakat yang tidak mampu secara ekonomis.<sup>58</sup>

Usaha untuk membentuk suatu undang-undang khusus mengenai bantuan hukum membuahkan hasil dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Dengan lahirnya Undang-Undang tersebut, pemberian bantuan hukum di Indonesia mencapai suatu ketegasan melalui tatanan prosedural yang tegas dan pasti yang diatur dalam Undang-Undang tersebut sehingga lebih menjamin kepastian hukum bagi perlindungan hak-hak masyarakat miskin guna memperoleh keadilan dan persamaan di muka hukum.

## **2. Teori dan Tujuan Bantuan Hukum**

Bantuan hukum dalam pengertiannya yang luas dapat diartikan sebagai upaya untuk membantu golongan yang tidak mampu dalam

---

<sup>58</sup> Lampiran 7 Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum.

bidang hukum.<sup>59</sup> Menurut Buyung Nasution, upaya ini mempunyai tiga aspek yang saling berkaitan, yaitu aspek perumusan aturan-aturan hukum; aspek pengawasan terhadap mekanisme untuk menjaga agar aturan-aturan itu ditaati; dan aspek pendidikan masyarakat agar aturan-aturan itu dihayati.<sup>60</sup>

Pengertian bantuan hukum yang lingkup kegiatannya cukup luas juga ditetapkan oleh Lokakarya Bantuan Hukum Tingkat Nasional tahun 1978 yang menyatakan bahwa bantuan hukum merupakan kegiatan pelayanan hukum yang diberikan kepada golongan yang tidak mampu (miskin) baik secara perorangan maupun kepada kelompok-kelompok masyarakat tidak mampu secara kolektif. Lingkup kegiatannya meliputi: pembelaan, perwakilan baik di luar maupun di dalam pengadilan, pendidikan, penelitian, dan penyebaran gagasan. Sementara itu, sebelumnya pada tahun 1976 Simposium Badan Kontak Profesi Hukum Lampung juga merumuskan pengertian bantuan hukum sebagai pemberian bantuan hukum kepada seorang pencari keadilan yang tidak mampu yang sedang menghadapi kesulitan di bidang hukum di luar maupun di muka pengadilan tanpa imbalan jasa.<sup>61</sup>

Pengertian bantuan hukum dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Pasal 1 angka 1 berbunyi:

---

<sup>59</sup> Bambang Sunggono dan Aries Susanto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Loc.cit. hlm 7

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> BKPH Lampung, 1997, *Simposium Tentang Penegakan Hukum Dalam Mensukseskan Pembangunan*, Alumni, Bandung, hlm. 176

“Bantuan Hukum adalah jasa hukum yang diberikan oleh Pemberi Bantuan Hukum secara cuma-cuma kepada Penerima Bantuan Hukum”

Sementara itu, pengertian bantuan hukum yang lingkupnya agak sempit pernah dinyatakan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia, yang menyatakan bahwa bantuan hukum adalah pembelaan yang diperoleh seseorang terdakwa dari seorang penasihat hukum sewaktu perkaranya diperiksa dalam pemeriksaan dalam pemeriksaan pendahuluan atau dalam proses pemeriksaan perkaranya di muka pengadilan.<sup>62</sup>

Apabila dikaji lebih jauh, pada dasarnya pemopuleran istilah “bantuan hukum” adalah sebagai terjemahan dari istilah “*legal aid*”, “*legal assistance*” dan “*legal service*” yang dalam praktek keduanya mempunyai orientasi yang agak berbeda satu sama lain. Pengertian bantuan hukum mempunyai ciri dalam istilah yang berbeda, yaitu:<sup>63</sup>

### **1. *Legal aid***

Bantuan hukum, sistem nasional yang diatur secara lokal dimana bantuan hukum ditunjukkan bagi mereka yang kurang keuangannya dan tidak mampu membayar penasihat hukum pribadi. Dari pengertian ini jelas bahwa bantuan hukum yang dapat membantu mereka yang tidak mampu menyewa jasa penasihat hukum. Jadi *Legal aid* berarti pemberian jasa di bidang hukum kepada seseorang yang terlibat dalam suatu kasus atau perkara dimana dalam hal ini:

---

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 334

- (1) Pemberian jasa bantuan hukum dilakukan dengan cuma-cuma;
- (2) Bantuan jasa hukum dalam *legal aid* lebih dikhususkan bagi yang tidak mampu dalam lapisan masyarakat miskin;
- (3) Dengan demikian motivasi utama dalam konsep *legal aid* adalah menegakkan hukum dengan jalan berbeda kepentingan dan hak asasi rakyat kecil yang tidak punya dan buta hukum.

## **2. *Legal assistance***

Pengertian *legal assistance* menjelaskan makna dan tujuan dari bantuan hukum lebih luas dari *legal aid*. *Legal assistance* lebih memaparkan profesi dari penasihat hukum sebagai ahli hukum, sehingga dalam pengertian itu sebagai ahli hukum, *legal assistance* dapat menyediakan jasa bantuan hukum untuk siapa saja tanpa terkecuali. Artinya, keahlian seorang ahli hukum dalam memberikan bantuan hukum tersebut tidak terbatas pada masyarakat miskin saja, tetapi juga bagi yang mampu membayar prestasi. Bagi sementara orang kata *legal aid* selalu harus dihubungkan dengan orang miskin yang tidak mampu membayar advokat, tetapi bagi sementara orang kata *legal aid* ini ditafsirkan sama dengan *legal assistance* yang biasanya punya konotasi pelayanan hukum atau jasa hukum dari masyarakat advokat kepada masyarakat mampu dan tidak

mampu. Tafsiran umum yang dianut belakangan ini adalah *legal aid* sebagai bantuan hukum kepada masyarakat tidak mampu.

### **3. *Legal service***

Clarence J. Diaz menyebutkan pula istilah "*legal service*". Pada umumnya kebanyakan lebih cenderung memberi pengertian yang lebih luas kepada konsep dan makna *legal service* dibandingkan dengan konsep dan tujuan *legal aid* atau *legal assistance*.

Bila diterjemahkan secara bebas, arti dari *legal service* adalah pelayanan hukum, sehingga dalam pengertian *legal service*, bantuan hukum yang dimaksud sebagai gejala bentuk pemberian pelayanan oleh kaum profesi hukum kepada khalayak di dalam masyarakat dengan maksud untuk menjamin agar tidak ada seorang pun di dalam masyarakat yang hilang haknya untuk memperoleh nasehat-nasehat hukum yang diperlukannya hanya oleh karena sebab tidak dimilikinya sumber daya finansial yang cukup.

Istilah *legal service* ini merupakan langkah-langkah yang diambil untuk menjamin agar operasi sistem hukum di dalam kenyataan tidak akan menjadi diskriminatif sebagai adanya perbedaan tingkat penghasilan, kekayaan dan sumber-sumber lainnya yang dikuasai individu-individu di dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada konsep dan ide *legal service* yang terkandung makna dan tujuan sebagai

berikut:<sup>64</sup>

- a. Memberi bantuan kepada anggota masyarakat yang operasionalnya bertujuan menghapuskan kenyataan-kenyataan diskriminatif dalam penegakan dan pemberian jasa bantuan antara rakyat miskin yang berpenghasilan kecil dengan masyarakat kaya yang menguasai sumber dana dan posisi kekuasaan.
- b. Dengan pelayanan hukum yang diberikan kepada anggota masyarakat yang memerlukan, dapat diwujudkan kebenaran hukum itu sendiri oleh aparat penegak hukum dengan jalan menghormati setiap hak yang dibenarkan hukum bagi setiap anggota masyarakat tanpa membedakan yang kaya dan miskin.
- c. Di samping untuk menegakkan hukum dan penghormatan kepada yang di berikan hukum kepada setiap orang, *legal service* di dalam operasionalnya, lebih cenderung untuk menyelesaikan setiap persengketaan dengan jalan menempuh cara perdamaian.

Arti dan tujuan program bantuan hukum di Indonesia adalah sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar Lembaga Bantuan Hukum (LBH) karena Lembaga Bantuan Hukum (LBH) mempunyai tujuan dan ruang lingkup kegiatan yang lebih luas dan lebih jelas arahnya sebagai

---

<sup>64</sup> Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Op.cit*, hlm. 10

berikut.<sup>65</sup>

- a. Memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang membutuhkannya;
- b. Membidik masyarakat dengan tujuan membutuhkan dan membina kesadaran akan hak-hak sebagai subjek hukum;
- c. Mengadakan pembaharuan hukum dan perbaikan pelaksanaan hukum di segala bidang.

Adapun tujuan Program Bantuan Hukum yaitu berkaitan dengan aspek-aspek seperti berikut:<sup>66</sup>

### **1. Aspek Kemanusiaan**

Tujuan dari program bantuan hukum ini adalah untuk meringankan beban (biaya) hukum yang harus ditanggung oleh masyarakat tidak mampu di depan pengadilan, dengan demikian, ketika masyarakat golongan tidak mampu berhadapan dengan proses hukum di pengadilan, mereka tetap memperoleh kesempatan untuk memperoleh pembelaan dan perlindungan hukum.

### **2. Peningkatan Kesadaran Hukum**

Tujuan aspek kesadaran hukum, diharapkan bahwa program bantuan hukum ini akan memacu tingkat kesadaran hukum masyarakat ke jenjang yang lebih tinggi lagi. Dengan demikian, apresiasi masyarakat terhadap hukum akan tampil melalui sikap dan perbuatan yang mencerminkan hak dan kewajiban secara

---

<sup>65</sup> <https://yibhi.or.id/> diakses pada tanggal 12 Februari 2010, pukul 20:36 WITA

<sup>66</sup> Adnan Buyung Nasution, 1988, *Bantuan Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hal. 6-7

hukum.

### 3. Jenis-Jenis Bantuan Hukum

Dalam artikel yang berjudul *Legal Aid - Modern Themes and Variations*, Cappelletti dan Gordley mengembangkan jenis bantuan hukum berikut ini:<sup>67</sup>

- i. Bantuan hukum yuridis-individual: bantuan hukum merupakan hak yang diberikan kepada warga masyarakat untuk melindungi kepentingan-kepentingan individual;
- ii. Bantuan hukum kesejahteraan: bantuan hukum merupakan hak akan kesejahteraan yang menjadi bagian dari kerangka perlindungan sosial yang diberikan oleh *welfare state*.

Konsep tersebut berbeda dengan konsep yang dikemukakan oleh *Schuyt, Groenendijk, dan Sloot*, yang membedakan 5 (lima) jenis bantuan hukum, antara lain:<sup>68</sup>

1. Bantuan hukum preventif: pemberian keterangan dan penyuluhan hukum kepada masyarakat sehingga mereka mengerti hak dan kewajiban mereka sebagai warga negara;
2. Bantuan hukum diagnostik: pemberian nasihat-nasihat hukum atau dikenal dengan konsultasi hukum.
3. Bantuan hukum pengendalian konflik: mengatasi secara aktif masalah-masalah hukum konkret yang terjadi di masyarakat;
4. Bantuan hukum pembentukan hukum: untuk memancing

---

<sup>67</sup> Mulyana W. Kusumah, *Arti Penting Bantuan Hukum Struktural* hlm. 59

<sup>68</sup> *Ibid.*

yurisprudensi yang lebih tegas, tepat, jelas, dan benar;

5. Bantuan hukum pembaruan hukum: untuk mengadakan pembaruan hukum, baik melalui hakim maupun pembentuk undang-undang (dalam arti materii).

## **E. Pemerintahan Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre, pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Sedangkan, menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>69</sup>

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar dari pada suatu badan kelompok.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Inu Kencana Syafie, 2010, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Jakarta, hlm 20

<sup>70</sup> Fahmi Amrusi dalam Ni' matull Huda, 2012, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusamedia, Bandung, hlm.28

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu:<sup>71</sup>

1. Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah;
2. Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara

---

<sup>71</sup> Setya Retnami, 2001, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, hlm.8

penyelesaian tugas tersebut;

3. Dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>72</sup>

## **2. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang/badan lain.

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaidah-kaidah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G.Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum

---

<sup>72</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1

administrasi negara.<sup>73</sup>

Lebih lanjut kemudian F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut : “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.<sup>74</sup>

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut :<sup>75</sup>

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota.
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota.
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota.
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

---

<sup>73</sup> Ridwan HR, hlm. 2013

<sup>74</sup> Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, hlm. 74-75

<sup>75</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif.

### **3. Hubungan Pemerintah Daerah dengan Bantuan Hukum**

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum Pasal 6 ayat (2) menjelaskan bahwa:<sup>76</sup>

“Pemberian Bantuan Hukum kepada Penerima Bantuan Hukum diselenggarakan oleh Menteri dan dilaksanakan oleh Pemberi Bantuan Hukum berdasarkan Undang-Undang ini.”

Pelaksanaan oleh Menteri memiliki makna yang sama dengan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan jika dilihat dari sumber kewenangan, kewenangan ini berasal dari kewenangan atribusi.

Selain mengatur akan kewenangan Pemerintah Pusat, Undang-Undang bantuan hukum dalam Pasal 19 menjelaskan bahwa:<sup>77</sup>

- (1) Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah.

Ketentuan ini pun lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum. Tetapi Undang-Undang bantuan hukum dan peraturan pelaksanaannya ada yang berbeda dalam hal pendelegasian pengaturan lebih lanjut di Peraturan Daerah. Undang-

---

<sup>76</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Bantuan Hukum Pasal 6

<sup>77</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Bantuan Hukum Pasal 19

Undang mendelegasikan penyelenggaraan bantuan hukum untuk diatur dengan Perda sedangkan PP mengatur pendelegasian pengalokasian anggaran penyelenggaraan bantuan hukum untuk di atur dalam Perda.

Pengalokasian anggaran dari APBD ini merupakan keterlibatan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan Bantuan Hukum. Meskipun demikian, pada dasarnya kewenangan penyelenggaraan bantuan hukum masuk pada ciri-ciri kewenangan absolut Pemerintah Pusat. Hal ini diperkuat bahwa pelaksanaan bantuan hukum ini dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat (Kementerian Hukum dan HAM BPHN) atau dilimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Dalam menjalankan fungsinya terhadap penyelenggaraan bantuan hukum, Pemerintah Pusat (Menteri) memiliki tugas dan wewenang yang telah dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 sebagai berikut:<sup>78</sup>

Tugas:

- a. Menyusun dan menetapkan kebijakan penyelenggaraan bantuan hukum ;
- b. Menyusun dan menetapkan standar bantuan hukum berdasarkan asas pemberian bantuan hukum;
- c. Menyusun rencana anggaran bantuan hukum;
- d. Mengelola anggaran bantuan hukum secara efektif, efisien, transparansi, dan akuntabel;
- e. Menyusun dan menyampaikan laporan penyelenggaraan bantuan hukum kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada setiap akhir tahun anggaran.

---

<sup>78</sup> Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Bantuan Hukum Pasal 6 dan Pasal 7

Wewenang:

- a. Mengawasi dan memastikan penyelenggaraan bantuan hukum dan pemberian bantuan hukum dijalankan sesuai asas ;
- b. Melakukan verifikasi dan akreditasi terhadap lembaga bantuan hukum atau organisasi kemasyarakatan untuk memenuhi kelayakan sebagai pemberi bantuan hukum.

Tetapi karena adanya kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dengan APBD sehingga Pemerintah Daerah memiliki peran dalam pelaksanaan bantuan hukum yang menggunakan anggaran dari APBD. Hal ini pun diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2017 dalam butir 26, Pemerintah Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD tahun anggaran 2017 dengan mempedomani Pasal 19 UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> <https://www.tifafoundation.org/peran-pemerintah-daerah-dalam-pemenuhan-akses-terhadap-keadilan-dan-bantuan-hukum/> di akses pada tanggal 6 maret 2020 pukul 17:54 WITA