

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

UUD tahun 1945 Pasal 1 ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dalam suatu negara hukum, proses pembangunan nasional yang terus-menerus dilaksanakan menimbulkan konsekuensi terhadap terjadinya proses perubahan dan pembaharuan terhadap seluruh pranata sosial yang ada, termasuk pranata hukum. Apabila mengkaji hukum dalam kaitannya dengan pembangunan nasional, maka akan terlihat dengan jelas keterlibatan hukum secara aktif dan meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan dan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat. Pelaksanaan pembangunan nasional dibidang hukum khususnya dalam rangka meningkatkan kesadaran hukum rakyat, menjamin penegakan hukum dan kepastian hukum, serta pelayanan hukum dilakukan dengan berbagai upaya diantaranya yaitu pemberian bantuan hukum.

Sebagai negara yang berlandaskan hukum sudah seharusnya negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia bagi setiap individu termasuk hak atas bantuan hukum. Sejalan dengan penegasan UUD NRI 1945 Pasal 27 ayat (1) “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Penyelenggaraan pemberian bantuan hukum kepada warga negara merupakan upaya untuk memenuhi dan sekaligus sebagai implementasi negara hukum yang mengakui dan melindungi serta menjamin hak asasi warga negara akan kebutuhan akses terhadap keadilan (*access to justice*) dan kesamaan

di hadapan hukum (*equality before the law*).<sup>1</sup>Persamaan di hadapan hukum tersebut dapat terealisasi dan dapat dinikmati oleh masyarakat apabila ada kesempatan yang sama untuk mendapatkan keadilan.<sup>2</sup> Dalam hal ini persamaan dihadapan hukum harus diiringi pula dengan berbagai kemudahan untuk mendapatkan keadilan, termasuk di dalamnya pemenuhan hak atas bantuan hukum.

Hak atas bantuan hukum sebenarnya telah diterima secara universal yang sudah dijamin oleh Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*). Pada Pasal 16 dan Pasal 26 ICCPR menyatakan bahwa menjamin semua orang berhak memperoleh perlindungan hukum serta harus dihindarkan dari segala bentuk diskriminasi.<sup>3</sup> Sedangkan Pasal 14 ayat (3) ICCPR, memberikan syarat terkait bantuan hukum yaitu: 1) kepentingan-kepentingan keadilan dan 2) tidak mampu membayar Advokat.Hal ini juga sudah dimuat dalam Pasal 56 ayat 1 KUHAP yang berbunyi "Dalam hal tersangka atau terdakwa disangka atau didakwa melakukantindak pidana yang diancam dengan pidana mati atau ancaman pidana lima belas tahun atau lebih atau bagi mereka yang tidak mampu yang diancam dengan pidana lima belas tahun atau lebih yang tidak mempunyai pensihat hukum sendiri, pejabat yang bersangkutan pada semua tingkat pemeriksaan dalam proses peradilan wajib menunjuk penasihat hukum bagi mereka".

---

<sup>1</sup> Penjelasan umum UU No 16 tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

<sup>2</sup>Teti Marsaulina, *Bantuan Hukum, Arti dan Peranannya*, 2011, Hlm. 1. Dari: <http://lbh.unpar.ac.id/radio-chevy-103-5fm/bantuan-hukum-arti-dan-peranannya>. Pada tanggal 05 Januari 2017, Pukul 16:36

<sup>3</sup>Penjelasan umum, *Op.Cit*

Walapun sudah ada instrumen internasional serta dasar hukum nasional terkait bantuan hukum, namun demikian, jaminan atas hak konstitusional tersebut belum mendapatkan perhatian secara memadai, pemberian bantuan hukum yang dilakukan belum banyak menyentuh orang atau kelompok orang miskin, sehingga mereka kesulitan untuk mengakses keadilan karena terhambat oleh ketidakmampuan mereka untuk mewujudkan hak-hak konstitusional mereka.

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada akhir tahun 2015 sudah melakukan verifikasi dan akreditasi gelombang kedua terhadap Organisasi Bantuan Hukum (OBH) sehingga jumlah OBH terakreditasi di Indonesia meningkat menjadi 405 organisasi dari 310 organisasi tahun 2013.<sup>4</sup> Disamping hal-hal tersebut diatas, persoalan terbesar bantuan hukum di Indonesia adalah dalam hal jumlah dan persebaran, serta kualitas OBH (beserta advokat dan paralegalnya). Dari segi jumlah, apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di Indonesia sebanyak 28 juta dengan 405 OBH yang ada, rata-rata satu OBH memiliki cakupan layanan untuk 69.000 penduduk miskin. Dari semua OBH itu, terdapat 2.070 advokat bantuan hukum, yang artinya rasio dengan penduduk miskin 1:13.529. Dari segi sebaran OBH, sebagian besar OBH (227 atau 56%) berada di ibu kota provinsi. Sebanyak 199 OBH (49%) terkonsentrasi di pulau Jawa. Dengan asumsi bahwa kapasitas kerja OBH secara geografis adalah kabupaten/kota, terdapat 347 (68%) kabupaten/kota yang tidak memiliki OBH. Dari sini apabila kita telusuri lebih lanjut pada tataran desa sebagai kantong utama

---

<sup>4</sup>Di Akses Dari <http://www.pressreader.com/anggaran/bantuan/hukum>. Pada Tanggal 1 februari2017, Pukul 17:15 WITA

kemiskinan, ada 54.878 (66%) desa/kelurahan dan 13,2 juta (47,2%) penduduk miskin yang tidak terjangkau oleh layanan bantuan hukum.<sup>5</sup>

Masalah baru yang kemudian muncul terkait dengan penyelenggaraan bantuan hukum adalah mengenai penganggaran. Kepala pusat penyuluhan hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Audi Murfi, mengatakan anggaran bantuan hukum yang disediakan dalam APBN 2017 hanya sebesar 18 miliar.<sup>6</sup> Dana ini akan dipakai membantu warga miskin yang mungkin dibantu oleh 405 OBH yang tersebar diseluruh Indonesia. Audi mengakui jumlah itu masih kurang terlebih serapan anggaran dana bantuan hukum pada tahun 2016 sudah mencapai 96% dari total 44.983.620.000. Audi menjelaskan serapan anggaran bantuan hukum tahun 2016 sudah lebih tinggi. Bandingkan misalnya pada tahun 2013 dengan dana 50 miliar hanya terserap 11%. Pada tahun berikutnya serapannya naik menjadi 34%. Tahun 2015, naik 54% untuk 405 PBH.<sup>7</sup>

Praktek penyelenggaraan bantuan hukum tidak hanya menjadi wilayah pemerintah pusat semata. Daerah sebagai pelaksana otonomi daerah, sebagaimana amanat Pasal 19 UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum juga diberikan ruang menyelenggarakan bantuan hukum di level daerahnya. Pasal 19 Ayat (1) tersebut berbunyi “Daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan Bantuan Hukum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”, Ayat (2) “Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Bantuan Hukum sebagaimana

---

<sup>5</sup>*Ibid.*,

<sup>6</sup>Diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt584e5aa031816/meski-serapannya-tinggi-anggaran-bantua-hukum-turun-drastis>. Pada Tanggal 1 Februari 2017, Pukul 17:15 WITA

<sup>7</sup>*Ibid.*,

dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan daerah”.

Dalam proses penegakkan hukum sebenarnya ada kewajiban pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk mempergunakan wewenangnya sebagai penegak hukum terutama bagi masyarakat miskin, sebagaimana ditulis dalam UUD 1945 Pasal 18 ayat 6 yang isinya “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan”

Untuk mewujudkan prinsip persamaan kedudukan dihadapan hukum, maka pemerintah daerah dianggap perlu memberikan bantuan hukum kepada masyarakat miskin agar hak konstitusional setiap warga negara terjamin. hal tersebut juga merupakan bentuk perlindungan masyarakat karena persoalan hukum adalah persoalan yang bersifat urgen bagi kelangsungan hidup masyarakat dalam bernegara. Jika dikaitkan dengan perlindungan masyarakat maka pemerintah daerah menjadi wajib untuk melaksanakan pemberian bantuan hukum tersebut. Karena didalam ketentuan pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlindungan masyarakat merupakan urusan wajib pemerintah daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 : Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, antara lain:

- a) pendidikan;
- b) kesehatan;
- c) pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d) perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;

- e) ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f) sosial.

Keterlibatan daerah dalam penyelenggaraan bantuan hukum juga didasari oleh kenyataan bahwa pemberian bantuan hukum yang ada saat ini belum mampu menyentuh secara langsung orang atau kelompok masyarakat miskin untuk mengakses keadilan karena terhambat oleh ketidakmampuan ekonomi mereka. Sesuai dengan Ketentuan Pasal 19 UU Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Bantuan Hukum memberikan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menyelenggarakan bantuan hukum.

Hak atas bantuan hukum adalah hak dasar setiap warga negara yang sama kedudukannya dengan hak-hak lain seperti kesehatan, pekerjaan, sandang dan pangan yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar.

Memberikan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat, menjaga keutuhan negara-bangsa, serta mempertahankan diri dari kemungkinan serangan dari negara lain, merupakan tugas pemerintahan yang bersifat universal. Oleh karena itu tidaklah mungkin hal itu dilakukan dengan cara yang sentralistik.<sup>8</sup>

Pemerintah Provinsi Gorontalo telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin. Dalam Pasal 6 Ayat (2) disebutkan bahwa “Pemberian bantuan hukum kepada penerima bantuan hukum diselenggarakan oleh biro hukum dan organisasi dan dilaksanakan oleh pemberi bantuan hukum berdasarkan

---

<sup>8</sup> Syaekani HR dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007) Hal. 20-21

peraturan daerah ini.” Dalam Perda ini juga disebutkan tugas dan wewenang Biro Hukum sebagai mana ketentuan Pasal 6 Ayat (3)“Biro Hukum dan Organisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertugas :

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

Pasal 7 “Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (3) Biro Hukum dan Organisasi berwenang:

- a. Mengawasi dan memastikan penyelenggaraan bantuan hukum dan pemberian bantuan hukum dijalankan sesuai dengan asas dan tujuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah ini;
- b. Mengusulkan kepada Gubernur untuk memberikan sanksi administrasi kepada pemberi bantuan hukum yang melakukan penyimpangan dalam pelaksanaan pemberian bantuan hukum;
- c. Sanksi administrasi sebagaimana dimaksud dalam huruf b dapat berupa
  1. Pembatalan perjanjian pelaksanaan Bantuan Hukum;
  2. Penghentian pemberian anggaran bantuan hukum tahun berjalan;

3. Penghentian pemberian anggaran bantuan hukum pada tahun anggaran berikutnya; dan/atau
4. Penunjukan pemberi bantuan hukum lain untuk mendampingi atau menjalankan kuasa penerima bantuan hukum.

Provinsi Gorontalo memiliki 6 LBH yang telah terdaftar di Kanwil Kemenkumham Gorontalo<sup>9</sup>. 6 LBH tersebut harus melayani warga miskin Provinsi Gorontalo yang berjumlah sekitar 206,84 ribu jiwa<sup>10</sup>. Dengan persebaran LBH terpusat di ibukota provinsi, tentu berpengaruh pada penyelenggaraan pemberian bantuan hukum adil dan merata. Di sisi lain jika dilihat dari kerjasama yang telah dibangun dengan pemerintah daerah, belum keseluruhan LBH terakreditasi tersebut telah bekerjasama dengan Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo. Menurut keterangan bapak Ridwan Yasin selaku kepala biro hukum setda Provinsi Gorontalo pada tahun 2017 yang merupakan tahun kedua penyelenggaraan bantuan hukum oleh pemerintah daerah, baru 1 LBH yang sudah menjalin kerjasama dengan Biro Hukum.

Kerjasama yang dibuat antara Gubernur melalui Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo dengan Lembaga Bantuan Hukum merupakan wujud dari tanggungjawab negara untuk melindungi hak-hak warga negara.

Berdasarkan hal tersebut maka calon peneliti tertarik untuk mengangkat proposal skripsi ini dengan judul **“PERAN BIRO HUKUM PEMERINTAH**

---

<sup>9</sup> Andi Arifuddin, “Astaga.. Baru 6 LBH yang Terdaftar di Kanwil Menkumham Gorontalo”, *Harian Gorontalo*, Gorontalo, 21 Januari 2016

<sup>10</sup> Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo

## **PROVINSI GORONTALO DALAM PENYELENGARAAN BANTUAN HUKUM UNTUK MASYARAKAT MISKIN”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas, maka dibatasi masalah menjadi sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo menyelenggarakan bantuan hukum untuk masyarakat miskin?
2. Apa kendala yang dihadapi Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam penyelenggaraan bantuan hukum untuk masyarakat miskin ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peran Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo menyelenggarakan bantuan hukum untuk masyarakat miskin.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam penyelenggaraan bantuan hukum untuk masyarakat miskin.

### **1.4 Manfaat penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis yang merupakan bagian tidak terpisahkan, bagi kalangan akademisi hukum, yaitu :

1. Manfaat teoritis

- a. Sebagai media pembelajaran metode penulisan hukum sehingga dapat menunjang kemampuan individu mahasiswa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- b. Menambah pengetahuan bagi masyarakat pada umumnya dan bagi penulis khususnya terhadap upaya Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo dan Lembaga Bantuan Hukum dalam memberikan bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang sedang berperkara.
- c. Dapat dijadikan acuan atau referensi untuk penulisan berikutnya.

## 2. Manfaat praktis

- a. Dapat ditemukan berbagai persoalan yang dihadapi dalam hal pemenuhan hak mendapatkan bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang diselenggarakan oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo yang bekerjasama dengan Lembaga Bantuan Hukum.
- b. Dapat diketahui kendala yang dihadapi Biro Hukum Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam penyelenggaraan pemberian bantuan hukum.