

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Kewenangan (*Authority Theory*)

Teori kewenangan merupakan fondasi utama dalam hukum administrasi negara untuk menjelaskan dari mana suatu lembaga memperoleh kekuasaan serta bagaimana batas dan cara penggunaan kekuasaan tersebut. Kewenangan tidak dipahami sebagai kekuasaan semata, melainkan sebagai kekuasaan yang bersumber dari hukum dan hanya dapat dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, teori kewenangan sangat penting untuk menganalisis legalitas keberadaan Panitia Pengawas Daerah Bantuan Hukum (Panwasda Bankum), ruang lingkup tugasnya, serta keabsahan setiap tindakan pengawasan yang dilakukan.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa kewenangan pemerintahan selalu bersumber dari peraturan perundang-undangan dan diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan yang langsung berasal dari undang-undang kepada suatu lembaga. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari organ yang lebih tinggi kepada organ yang lebih rendah disertai peralihan tanggung jawab. Sedangkan mandat adalah pelimpahan pelaksanaan kewenangan, namun tanggung jawab tetap berada pada pemberi mandat. Konsep ini relevan untuk menelusuri apakah kewenangan Panwasda berasal langsung dari

peraturan perundang-undangan atau merupakan pelimpahan dari Kementerian Hukum, serta untuk menentukan batas tanggung jawabnya dalam pengawasan dana bantuan hukum.²²

Indroharto menegaskan bahwa setiap kewenangan pemerintahan harus tunduk pada asas legalitas, yaitu asas yang menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas. Tanpa dasar hukum, suatu tindakan pengawasan dapat dinilai sebagai perbuatan melampaui kewenangan (*ultra vires*). Dalam konteks penelitian ini, asas legalitas digunakan untuk menilai apakah pelaksanaan kewenangan Panwasda dalam mengawasi penyaluran dana bantuan hukum telah sesuai dengan aturan yang mengaturnya.²³

Sementara itu, Ridwan HR memandang kewenangan sebagai dasar sah bagi pemerintah untuk melakukan tindakan administrasi negara, baik dalam bentuk pengaturan, pelayanan, maupun pengawasan. Kewenangan menentukan bukan hanya boleh atau tidaknya suatu tindakan dilakukan, tetapi juga batas, prosedur, dan akibat hukumnya. Teori ini membantu menganalisis bentuk-bentuk tindakan Panwasda, seperti monitoring, evaluasi, penerimaan pengaduan, dan pemberian rekomendasi, apakah telah dilakukan sesuai fungsi pengawasan yang melekat pada kewenangannya.

²² Farah Syah Rezah, "Wewenang Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Sistem Negara Hukum" 2 (2023).

²³ Suriansyah Murhaini, "Validity Issues in Government Acts Administrative Law in Indonesia" 5, no. 10 (2015).

B. Teori Pengawasan dan Akuntabilitas Publik

Teori pengawasan dan akuntabilitas publik menekankan pentingnya mekanisme kontrol dalam pengelolaan keuangan negara guna memastikan bahwa penggunaan dana publik berjalan sesuai tujuan, peraturan, dan prinsip keadilan, serta terhindar dari penyimpangan. Dalam konteks dana bantuan hukum, pengawasan tidak hanya dimaknai sebagai kegiatan administratif, tetapi juga sebagai instrumen untuk menjamin bahwa dana benar-benar disalurkan secara tepat sasaran, transparan, dan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat miskin.

Menurut George R. Terry dalam konsep *controlling*, pengawasan merupakan salah satu fungsi utama manajemen yang meliputi penetapan standar, pelaksanaan monitoring, evaluasi terhadap pelaksanaan kegiatan, serta pengambilan tindakan korektif apabila ditemukan penyimpangan. Teori ini relevan untuk menganalisis bagaimana Panwasda menetapkan indikator pengawasan, melakukan pemantauan terhadap Pemberi Bantuan Hukum, mengevaluasi penyaluran dana, serta memberikan rekomendasi atau tindak lanjut atas temuan pengawasan.²⁴

Selanjutnya, teori akuntabilitas publik sebagaimana dikemukakan oleh Mark Bovens dan Mardiasmo menegaskan bahwa setiap pengelolaan dana publik harus dapat dipertanggungjawabkan, baik secara hukum, administratif, maupun moral kepada masyarakat. Akuntabilitas menuntut adanya transparansi informasi, kejelasan prosedur, serta mekanisme

²⁴ Della Hardi, "Pengawasan Pemanfaatan Dan Penggunaan Bagian - Bagian Jalan Oleh Dinas Bina Marga Kota Pekanbaru" 3, no. 1 (n.d.).

pelaporan dan pengaduan. Dalam penelitian ini, teori akuntabilitas digunakan untuk menilai apakah pengawasan Panwasda telah mendorong pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan hukum secara terbuka dan dapat diuji.

Prinsip-prinsip tersebut diperkuat dalam konsep *good governance* yang dikembangkan UNDP, yang menempatkan akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan supremasi hukum sebagai pilar utama tata kelola pemerintahan. Teori ini menjadi landasan untuk menilai kualitas pengawasan Panwasda, baik dari segi sistem, proses, maupun dampaknya terhadap penyaluran dana bantuan hukum. Dengan demikian, teori pengawasan dan akuntabilitas publik memberikan kerangka analitis yang kuat untuk mengukur efektivitas, kendala, dan mutu pengawasan Panwasda dalam menjamin pengelolaan dana bantuan hukum yang bersih dan bertanggung jawab.

C. Konsep Bantuan Hukum untuk Masyarakat Miskin

Bantuan hukum pada hakikatnya merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh negara bagi setiap warga negara tanpa terkecuali. Jaminan ini secara tegas diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta Pasal 28H ayat (2) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai

persamaan dan keadilan. Lebih lanjut, pengaturan tersebut dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, yang mendefinisikan bantuan hukum sebagai jasa hukum yang diberikan secara cuma-cuma kepada penerima bantuan hukum, terutama masyarakat miskin yang tidak mampu mengakses layanan hukum secara mandiri. Dengan demikian, negara tidak hanya menjamin hak hukum secara normatif, tetapi juga mewujudkannya melalui instrumen kebijakan yang operasional.²⁵

Tujuan utama dari pemberian bantuan hukum tidak hanya sebatas memberi perlindungan prosedural dalam proses hukum, tetapi juga untuk memastikan tercapainya akses terhadap keadilan (*access to justice*) bagi seluruh masyarakat, khususnya kelompok rentan. Bantuan hukum berfungsi untuk mewujudkan persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) sehingga tidak ada diskriminasi dalam penegakan hukum. Selain itu, bantuan hukum menjadi sarana penting untuk menjamin terlindunginya hak asasi manusia, karena tanpa adanya akses hukum yang adil, hak-hak konstitusional warga negara berpotensi terabaikan. Oleh sebab itu, pemberian bantuan hukum dipandang sebagai salah satu wujud nyata negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial.²⁶

Dalam praktiknya, bantuan hukum terbagi menjadi dua bentuk, yakni litigasi dan non-litigasi. Bantuan hukum litigasi meliputi pendampingan dalam proses peradilan pidana, perdata, maupun tata usaha

²⁵ Yang Kurang Mampu, “Jm_lexcrimen,+8.+Ricko+Mamahit_MENTAH” II, no. 4 (2013).

²⁶ Reza Ardianto et al, “Peran Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Kalimantan Tengah Dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum Untuk Masyarakat Miskin,” *Deleted Journal 2, No. 1 (December 23, 2024): 61-67*, n.d.

negara, mulai dari penyidikan hingga proses persidangan. Sementara itu, bantuan hukum non-litigasi mencakup kegiatan di luar pengadilan seperti penyuluhan hukum, konsultasi, mediasi, negosiasi, serta penyusunan dokumen hukum. Kedua bentuk layanan ini bertujuan memperluas akses masyarakat miskin terhadap keadilan, baik dalam sengketa formal di pengadilan maupun dalam penyelesaian masalah hukum sehari-hari di luar jalur litigasi.

Pelaksanaan bantuan hukum di Indonesia melibatkan berbagai aktor, terutama Pemberi Bantuan Hukum (PBH), organisasi kemasyarakatan, serta advokat yang terakreditasi sebagai pemberi bantuan hukum. Meski demikian, implementasi bantuan hukum di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan. Beberapa di antaranya adalah keterbatasan dana dari pemerintah, mekanisme birokrasi yang sering kali berbelit-belit, jumlah advokat yang tidak sebanding dengan kebutuhan masyarakat miskin, serta rendahnya kesadaran hukum di kalangan masyarakat itu sendiri. Kendala-kendala tersebut menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum telah tersedia, masih diperlukan upaya penguatan kelembagaan, optimalisasi pendanaan, dan peningkatan literasi hukum agar bantuan hukum dapat benar-benar efektif sebagai instrumen akses keadilan.

D. Peran Panitia Pengawas Daerah (Panwasda) Kementerian Hukum

Panitia Pengawas Daerah (Panwasda) merupakan salah satu instrumen penting yang dibentuk oleh Kementerian Hukum untuk

mendukung pelaksanaan program bantuan hukum di tingkat daerah. Panwasda berada di level provinsi dan berfungsi sebagai pengawas utama terhadap jalannya distribusi bantuan hukum, khususnya dalam hal pengelolaan dan penyaluran dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kehadiran Panwasda diharapkan mampu menjamin bahwa bantuan hukum yang diberikan negara dapat berlangsung secara akuntabel, transparan, dan tepat sasaran, sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian, Panwasda bukan hanya sekadar lembaga formal, tetapi juga instrumen yang berperan langsung dalam memastikan bahwa hak konstitusional masyarakat miskin benar-benar terwujud dalam praktik.²⁷

Secara kelembagaan, Panwasda memiliki posisi strategis karena berperan sebagai penghubung antara pemerintah pusat dengan pemberi bantuan hukum (PBH) di daerah. Panwasda melakukan koordinasi, supervisi, serta evaluasi terhadap PBH yang terakreditasi agar pelaksanaan bantuan hukum sesuai dengan ketentuan. Dasar hukum pembentukan Panwasda bersumber dari peraturan pelaksana UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, yang kemudian diatur lebih teknis dalam peraturan menteri, antara lain Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 3 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum. Dengan adanya landasan hukum tersebut, Panwasda memperoleh legitimasi untuk menjalankan fungsi pengawasan, baik dari sisi administratif (pengelolaan laporan dan

²⁷ Setiawati, Ilyas Ismail, and Mujibussalim, "Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Pemberian Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Di Provinsi Aceh," *Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2016).

administrasi dana) maupun substantif (menilai kualitas dan efektivitas layanan bantuan hukum).²⁸

Peran Panwasda tidak hanya bersifat administratif yang berkaitan dengan pencairan atau pertanggungjawaban dana, tetapi juga memiliki dimensi substantif yang lebih luas. Panwasda berperan memastikan bahwa penerima bantuan hukum adalah benar-benar masyarakat miskin yang berhak sesuai dengan kriteria dalam undang-undang. Selain itu, Panwasda mengawasi kualitas layanan hukum yang diberikan oleh PBH, agar pendampingan hukum tidak hanya formalitas, melainkan benar-benar memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Dengan begitu, Panwasda dapat berfungsi sebagai filter untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan anggaran, praktik diskriminatif, atau ketidaktepatan sasaran dalam pemberian bantuan hukum.²⁹

Dengan kedudukan tersebut, Panwasda memiliki fungsi ganda. Pertama, sebagai pengawas internal terhadap pelaksanaan program bantuan hukum di daerah. Fungsi ini menekankan pada kepatuhan PBH terhadap ketentuan hukum, aturan akreditasi, serta tata kelola anggaran yang benar. Kedua, Panwasda berperan sebagai pengendali mutu (*quality control*) terhadap kualitas layanan bantuan hukum, sehingga prinsip keadilan substantif benar-benar dapat diwujudkan. Fungsi ganda ini menunjukkan bahwa Panwasda tidak hanya menjadi pelengkap birokrasi, melainkan aktor

²⁸ Syafruddin Kalo, Eka Putra, and Edy Ikhsan, "Pelaksanaan Pemberi Bantuan Hukum Dikaitkan Undang-Undang No. 16 Taun 2011 Tentang Bantuan Hukum," no. 16 (2011).

²⁹ M Nur Solikin and Satrio Wirataru, "1843-3879-1-Sm_2" 6, no. 16 (2022).

penting dalam menjamin keberhasilan program bantuan hukum sebagai bagian dari upaya negara dalam melindungi hak masyarakat miskin.

E. Kajian Fiqh Siyasah tentang Pengelolaan Dana Publik

Siyasah merupakan cabang ilmu yang secara khusus membahas tata kelola pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip syariah Islam. Dalam konteks modern, siyasah tidak hanya mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat, tetapi juga memberikan landasan normatif mengenai bagaimana negara mengelola urusan publik, termasuk pengelolaan dana yang bersumber dari masyarakat. Prinsip utama dalam siyasah adalah menjamin terwujudnya kemaslahatan umum (*maslahah ‘ammah*), dengan cara menjalankan pemerintahan yang berlandaskan keadilan, kejujuran, dan tanggung jawab. Oleh karena itu, ketika berbicara tentang pengawasan dana publik, siyasah memandangnya bukan semata aspek administratif, tetapi juga sebagai amanah moral dan spiritual yang harus dijaga.³⁰ Sebagaimana disebut dalam Al-Qur-an Surat A;-Anbiya (21) : 107

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

Artinya :

“Dan tidaklah Kami mengutus engkau (Muhammad) melainkan sebagai rahmat bagi seluruh alam.”

Juga terdapat dalam Al-Qur’an Surat An-Nahl (16): 90

³⁰ Bayu Sagara et al., “Siyasah Syariyah Dan Fiqih Siyasah,” 2024.

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَائِي ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ

Artinya :

“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan serta memberi kepada kaum kerabat, dan Dia melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan.”

Prinsip keadilan (‘adl) dalam siyasah menuntut agar kebijakan distribusi dana publik tidak dilakukan secara diskriminatif dan berpihak pada kelompok tertentu saja. Sebaliknya, kebijakan negara harus memberi perlindungan dan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat miskin dan kelompok rentan, sesuai dengan konsep *al-‘adl wa al-ihsan* (keadilan dan kebaikan). Sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur’an Surat An-Nisa’ (4) :

58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ۖ وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ
أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ

Artinya :

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil.”

Juga terdapat dalam Al-Qur’an Surat Al-Maidah (5) : 8

وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۖ اَعْدِلُوا ۖ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ

Artinya :

“Janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa.”

Dengan demikian, pengelolaan dana publik yang adil akan mencegah terjadinya ketimpangan sosial dan memastikan bahwa hak-hak masyarakat lemah benar-benar terpenuhi. Dalam konteks bantuan hukum, prinsip keadilan ini relevan untuk menjamin agar masyarakat miskin dapat mengakses hak hukum secara setara dengan kelompok mampu.

Selanjutnya, prinsip amanah (trustworthiness) menekankan bahwa pejabat publik yang diberi kewenangan mengelola dana negara wajib menjalankan tugas dengan penuh tanggung jawab, integritas, dan kejujuran. Amanah bukan hanya sekadar kepercayaan yang diberikan rakyat kepada pemimpin, melainkan juga tanggung jawab vertikal kepada Allah SWT. Dalam perspektif siyasah, penyalahgunaan dana publik merupakan bentuk pengkhianatan terhadap amanah yang sangat dikecam. Sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa (4) : 58

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا ۚ وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ

Artinya :

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil.”

Juga terdapat dalam Al-Qur'an Surat Al-Ahzab (33) : 72

إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ ۚ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا

Artinya :

“Sesungguhnya Kami telah menawarkan amanah kepada langit, bumi, dan gunung-gunung, tetapi semuanya enggan memikul amanah itu dan mereka khawatir akan mengkhianatinya, lalu dipikullah amanah itu oleh manusia. Sesungguhnya manusia itu sangat zalim dan sangat bodoh.”

Oleh sebab itu, mekanisme akuntabilitas dan transparansi dalam penggunaan anggaran publik harus selalu ditegakkan, baik melalui regulasi negara maupun pengawasan masyarakat, sehingga dana bantuan hukum dapat dikelola secara terbuka, tidak ditutup-tutupi dan bebas manipulasi. Sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an Surat Al-Baqarah (2) : 42

وَلَا تَلْبِسُوا الْحَقَّ بِالْبَاطِلِ وَتَكْتُمُوا الْحَقَّ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

Artinya :

“Dan janganlah kamu campuradukkan yang benar dengan yang batil dan janganlah kamu sembunyikan kebenaran, padahal kamu mengetahuinya.”

Juga terdapat dalam Al-Qur'an Surat At-Taubah (9) : 119

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَكُونُوا مَعَ الصَّادِقِينَ

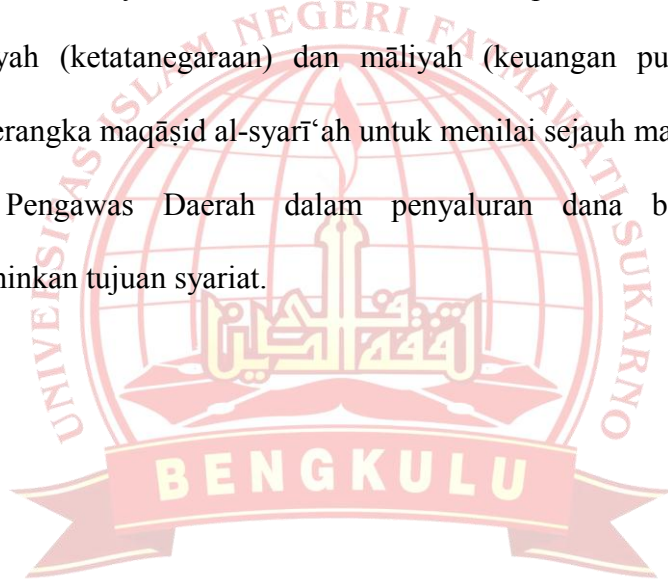
Artinya :

“Wahai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah kamu bersama orang-orang yang jujur.”

Konsep hisbah dalam tradisi Islam merupakan lembaga pengawasan yang berfungsi menjaga pelaksanaan hukum, etika sosial, serta keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Hisbah berperan mencegah terjadinya penyimpangan, baik dalam bentuk korupsi, penyelewengan wewenang, maupun tindakan tidak etis dalam pemerintahan. Dalam konteks modern, hisbah dapat dipandang sejalan dengan prinsip *good governance*, karena sama-sama menekankan pentingnya integritas, moralitas, dan kejujuran dalam tata kelola pemerintahan. Oleh karena itu, pengawasan dalam siyasah memiliki dimensi ganda: administratif sekaligus etik-

spiritual, sebab pertanggungjawaban pejabat publik bukan hanya kepada rakyat, tetapi juga di hadapan Allah SWT.³¹

Untuk memperkuat analisis, fiqh siyasah perlu diarahkan pada pendekatan maqāṣid al-syarī‘ah, yaitu tujuan-tujuan fundamental yang hendak diwujudkan oleh hukum Islam. Pendekatan ini menempatkan hukum dan kebijakan publik bukan semata pada aspek legal-formal, melainkan pada capaian substansial berupa keadilan, perlindungan hak, dan kemaslahatan masyarakat. Oleh karena itu, dalam penelitian ini, fiqh siyasah dustūriyyah (ketatanegaraan) dan māliyah (keuangan publik) dianalisis dalam kerangka maqāṣid al-syarī‘ah untuk menilai sejauh mana kewenangan Panitia Pengawas Daerah dalam penyaluran dana bantuan hukum mencerminkan tujuan syariat.



³¹ Mistam Mistam and Maujud Fathul, “Prinsip-Prinsip Pengawasan Dalam Al-Qur’an Dan Hadist: Implikasi Terhadap Etika Dan Kepemimpinan Dalam Masyarakat Muslim,” *Jurnal Pendidikan Dan Studi Islam*, 2025.