

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum merupakan salah satu sarana dalam kehidupan masyarakat yang bertujuan untuk menciptakan keadilan, ketertiban, dan keamanan dalam masyarakat dimana hukum tersebut berada.¹ Maka dari itu hukum diciptakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan hak-haknya, dan hukum harus bersifat adil bagi masyarakat sebagai subjek hukum. Keadilan merupakan prasyarat untuk terselenggaranya negara persatuan dan menegakkan sistem pemerintahan yang demokratis.² Sebagaimana termaktub dalam Pancasila sila kelima yaitu : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Pasal tersebut tidak membedakan antara warga negara yang satu dengan yang lain, semua sama dihadapan hukum dan berhak memperoleh perlindungan hukum termasuk fakir miskin. Karena fakir miskin ini diatur dalam Pasal 34 terlantar dan terpelihara oleh negara.

Memperhatikan fungsi hukum dalam kehidupan bermasyarakat yang memungkinkan terjadinya komunikasi yang efektif diantara sesama anggota

¹Purmadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Cet, IV, (Bandung, Alumni, 1997), hlm. 20.

²R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet. Ke-VI (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm.31.

masyarakat, kiranya sulit bagi kita untuk memikirkan suatu masyarakat yang dapat berjalan tanpa menerima layanan hukum.³

Peradilan Agama adalah sebutan (*titelateur*) resmi bagi salah satu diantara empat lingkungan Peradilan Negara atau Kekuasaan Kehakiman yang sah di Indonesia. Tiga lingkungan Peradilan Negara lainnya adalah Peradilan Umum, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Agama adalah salah satu diantara tiga Peradilan khusus di Indonesia. Dua Peradilan khusus lainnya adalah Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dikatakan Peradilan Khusus karena Peradilan Agama mengadili perkara-perkara tentu atau mengenai golongan rakyat tertentu.⁴

Keberadaan Peradilan Agama dalam Undang-Undang RI No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 10 ayat 1 berbunyi: “Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya” ayat 2: “ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 tidak menutup usaha penyelesaian perkara perdata secara perdamaian.”⁵

Negara Indonesia telah mengalami banyak perubahan nuansa politik yang cukup drastis, hal ini tentunya juga akan mengakibatkan perubahan di segala aspek kehidupan masyarakat. Terbukti dengan supremasi hukum yang belum bisa

³Sutjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Cet.10 (Bandung: Ankasa Ofset, 1980), hlm.11.

⁴Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 5-6.

⁵Wahbah Az-Zuhaili, *Al-Fiqhu Asy-syafi'I Al-Muyassar*, Penerjemah: Muhammad afifi (Jakarta: Penerbit Almira, 2010), hlm 585.

diwujudkan. Ada beberapa sebab terjadinya perkembangan yang kontroversi di bidang hukum, di satu sisi produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum menunjukkan adanya peningkatan. Namun, disisi lain tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, mutu pelayanan dan tidak adanya kepastian di masyarakat. Kondisi hukum seperti inilah yang mengakibatkan perlindungan hukum pada masyarakat perlu ditingkatkan agar tercipta suatu kepastian hukum serta supremasi hukum dapat ditegakkan.

Menurut penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*). Begitu pentingnya negara hukum di Indonesia, sehingga arah kebijakan umum dan pembangunan nasional di bidang hukum digaris di dalam berbagai peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Demikian pula mengenai pelayanan dan bantuan hukum terus ditingkatkan agar masyarakat pencari keadilan mudah memperoleh perlindungan hukum secara lancar, cepat dan tepat.

Dalam rangka mewujudkan pemerataan memperoleh keadilan dan perlindungan hukum, perlu terus diupayakan agar proses peradilan lebih disederhanakan, cepat dan tepat dengan biaya yang terjangkau oleh semua lapisan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berpijak dari itulah ternyata begitu pentingnya hukum di negara Indonesia. Dimana hukum, bertujuan untuk melindungi masyarakat dan memberikan keadilan serta ketentraman hidup dalam bernegara. “Semua warga negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan

pemerintahan itu dengan baik dan tidak terkecualinya”. Selain itu setiap orang juga berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Guna menyelenggarakan proses peradilan yang secara cepat, murah, dan terbuka, haruslah dilaksanakan tanpa memandang kedudukan golongan ataupun status sosial seseorang. Dengan demikian maka akan terpenuhi pula pengadilan yang membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, serta pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang.

Dalam kehidupan masyarakat, tidak menutup kemungkinan terdapat perbedaan-perbedaan kepentingan hukum antar anggotanya, bahkan perbedaan tersebut dapat menimbulkan pertentangan hukum antara anggota-anggota masyarakat. Apabila pertentangan ini telah muncul diantara masyarakat maka akan muncul pada suatu perkara hukum. Demi terciptanya kehidupan masyarakat yang harmonis, maka setiap perkara hukum yang timbul haruslah mendapatkan penyelesaian. Penyelesaian yang terbaik adalah dengan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat diantara para pihak yang berperkara. Sehingga di dalam kehidupan masyarakat tidak timbul pertentangan kepentingan.

Masyarakat sudah sepatutnya mendapat bantuan hukum untuk beracara, salah satu bentuk bantuan hukum yang dapat diberikan kepada masyarakat yang kurang mampu dalam beracara perdata adalah diperbolehkannya untuk mengajukan perkara perdata tanpa biaya perkara (*prodeo*). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 237 sampai 245 HIR/Pasal 273 sampai Pasal 281 R.Bg yang

bunyinya antara lain, “Barang siapa hendak berperkara, baik sebagai penggugat maupun tergugat, tetapi tidak mampu membayar ongkos perkara, dapat mengajukan perkara dengan ijin tidak membayar ongkos”. Selain itu juga telah ditegaskan dalam petunjuk pelaksanaan dan penyelenggaraan administrasi perkara dilingkungan peradilan umum, bagian kesatu, pada butir 39 tentang perkara prodeo. Perihal pemberian izin beracara secara prodeo ini berlaku untuk masing-masing tingkat peradilan secara sendiri-sendiri dan tidak dapat diberikan untuk semua tingkat peradilan sekaligus.⁶

Tentang cara beracara secara gratis diatur dalam Pasal 237 HIR. Permohonan diajukan pada waktu penggugat mengajukan gugatannya disertai surat keterangan tidak mampu dari kepala desa atau lurah setempat. Dalam keterangan tersebut harus dinyatakan bahwa pemohon itu betul-betul tidak mampu membayar biaya perkara. Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 UU No. 5 Tahun 1986 harus diperiksa dan ditetapkan oleh pengadilan sebelum pokok sengketa diperiksa. Penetapan ini diambil ditingkat pertama dan terakhir. Penetapan pengadilan yang telah mengabulkan permohonan penggugat untuk bersengketa dengan cuma-cuma di tingkat pertama juga berlaku ditingkat banding dan kasasi.⁷ Permohonan perkara secara prodeo akan dikabulkan apabila terbukti benar-benar tidak mampu dan dibuktikan dengan surat keterangan kepala desa dan

⁶Elfrida R Gultom, *Hukum Acara Perdata Edisi 2* (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2017), hlm. 131-133.

⁷Moh. Taufik Makarao, *Pokok-Pokok Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, tt), hlm. 44.

pihak lawan tidak keberatan atas permohonan tersebut, serta permohonan akan ditolak oleh Pengadilan apabila tergugat ternyata bukan orang yang tidak mampu.⁸

Permohonan berperkara dengan cuma-cuma dalam tingkat pertama terlebih dahulu diperiksa oleh hakim dalam sidang insedental yang memeriksa ketidakmampuannya pihak yang mengajukan gugatan itu kepada pengadilan. Hasil pemeriksaan tersebut dituangkan dalam putusan serta bagaimana yang disebutkan dalam Pasal 239 ayat (1) HIR dan Pasal 275 ayat (1) R.Bg.⁹

Berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Bantuan Hukum, dinyatakan bahwa prodeo adalah proses berperkara di pengadilan secara cuma-cuma dengan dibiayai negara melalui pengadilan. Yang berhak mengajukan gugatan atau permohonan berperkara secara cuma-cuma (prodeo) adalah masyarakat yang tidak mampu secara ekonomis dengan syarat melampirkan surat keterangan tidak mampu dari lurah/kepala desa.¹⁰

Gugatan adalah suatu permohonan yang disampaikan kepada Pengadilan yang berwenang tentang suatu tuntutan terhadap pihak lain agar diperiksa sesuai dengan prinsip keadilan terhadap gugatan tersebut. Dalam hal gugatan kepada pengadilan selalu ada pihak Penggugat atau para tergugat, tergugat atau para tergugat dan turut tergugat atau para turut tergugat. Cara menyelesaikan

⁸Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, tt), hlm. 16

⁹Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*, (Cet., 8; Jakarta: Prenadamedia Group, 2016)hlm. 65.

¹⁰Surat Edaran Mahkamah Agung No. 10 Tahun 2010 Tentang Bantuan Hukum

perselisihan lewat pengadilan tersebut diatur dalam Hukum Acara Perdata (*Burgerlijk Procesrecht, Civil Law of Procedure*).¹¹

Dengan berbagai latar belakang di atas, bahwa dalam praktek khususnya di Pengadilan Agama Kuala Kapuas peneliti menemukan sebuah permasalahan. Dimana dalam pengajuan permohonan secara prodeo itu menggunakan prosedur yang berbeda. Pada perkara prodeo ini yang menarik untuk diteliti yaitu terhadap pembatasan wilayah yang hanya diperuntukkan untuk masyarakat yang tinggal di perkotaan saja. Padahal pada kenyataannya masyarakat yang tinggal di daerah perkotaan, kebanyakannya tergolong orang yang sangat mampu hal tersebut bisa dilihat dari segi ekonomi seperti berpakaian rapi, memakai tas bahkan perhiasan, serta kendaraan yang digunakan. Justru masyarakat yang tinggal di daerah pedalaman atau pelosok atau pedesaan yang bisa dikategorikan tergolong kurang mampu, yang sangat membutuhkannya dan mereka tidak dapat mengajukan permohonannya.

Hal ini bertentangan dengan teorinya yaitu pada perkara prodeo, yang ditujukan kepada semua lapisan masyarakat yang kurang mampu secara ekonomis dengan syarat melampirkan surat dari kepala desa.

Dalam Perma Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu di Pengadilan juga disebutkan dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa harus berasaskan

1. Keadilan
2. Sederhana, cepat, dan biaya ringan

¹¹*Ibid.*, hlm. 1

3. Non diskriminatif
4. Transparansi
5. Akuntabilitas
6. Efektivitas dan efisiensi
7. Bertanggung jawab
8. Professional

Pada Pasal 2 poin 3 di atas sangat jelas dikatakan bahwa “Non diskriminatif” artinya tidak membeda-bedakan masyarakat satu dengan yang lainnya. Hal ini sangat berbeda sekali dengan peneliti temui dalam prakteknya.

Dengan demikian sesuai dengan permasalahan yang telah dipaparkan di atas, peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut permasalahan ini dengan judul “Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu Melalui Prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu Melalui Prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas?
2. Bagaimana alasan dan dasar tentang pembatasan wilayah perkara prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas?

3. Apa saja kendala yang terjadi dalam praktek perkara secara prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu Melalui Prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas.
2. Untuk mengetahui alasan dan dasar tentang pembatasan wilayah perkara prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas.
3. Untuk mengetahui kendala yang terjadi dalam praktek perkara secara prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas.

D. Signifikansi Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan Implementasi Peraturan Mahkamah Agung No.1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu Melalui

Prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas dan bagi peneliti berikutnya dapat digunakan sebagai landasan keilmuan dalam pembahasan perkara secara prodeo.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti

Sebagai tambahan ilmu pengetahuan yang dapat bermanfaat dikemudian hari dan dapat digunakan oleh penulis dalam memberikan pengertian kepada masyarakat terhadap masalah-masalah tentang prodeo terutama bagi orang yang tidak mampu.

b. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan wawasan kepada masyarakat agar senantiasa memperjuangkan hak-haknya untuk memperoleh keadilan secara hukum terutama bagi masyarakat yang kurang mampu. Serta memahami kriteria orang yang benar-benar tidak mampu untuk mengajukan prodeo.

c. Bagi Pengadilan Agama Kuala Kapuas

Dari penelitian ini diharapkan Pengadilan Agama dapat memberikan bantuan hukum secara tepat pada masyarakat yang kurang mampu sesuai dengan undang-undang.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahan dalam memahami maksud penelitian ini, maka perlu diberikan penjelasan dan batasan istilah yaitu:

1. Implementasi adalah pelaksanaan dari kebijakan dasar hukum juga berbentuk perintah keputusan atau keputusan Pengadilan.¹²
2. Pemberian Layanan Bantuan Hukum adalah pelayanan hukum yang diberikan oleh penasehat hukum dalam upaya perlindungan hukum.
3. Prodeo adalah proses berperkara di Pengadilan secara cuma-cuma dengan dibiayai negara melalui DIPA pengadilan¹³

F. Kajian Pustaka

Dari hasil penelusuran peneliti menemukan beberapa judul skripsi yang pernah diteliti oleh mahasiswa-mahasiswi di Perguruan Tinggi lainnya yang berkaitan erat dengan judul skripsi yang akan diteliti oleh peneliti. Penelitian terdahulu merupakan suatu bentuk perbandingan yang peneliti lakukan agar dapat diketahui persamaan dan perbedaan yang terkandung di dalamnya. Untuk itu akan peneliti kemukakan tiga skripsi terkait dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti, yaitu :

Pertama, skripsi berjudul “Penyelesaian Perkara Prodeo di Pengadilan Agama Jakarta Timur” yang ditulis oleh Kamelia mahasiswa Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta Fakultas Syari’ah dan Hukum konsentrasi Pengadilan Agama pada tahun 2009. Penelitian ini membahas tentang proses berperkara secara prodeo dan efektifitas pada aplikasinya di Pengadilan Agama Jakarta Timur. Dan minimnya perkara prodeo di karenakan masyarakat yang gengsi untuk berperkara prodeo meskipun tergolong orang yang tidak mampu. Serta kurangnya sosialisasi tentang prodeo dari Pengadilan Agama.

Kedua, skripsi berjudul “Proses Pemeriksaan Perdata Secara Prodeo Dalam Praktik (Kasus Perceraian di Pengadilan Agama Kudus)” yang ditulis oleh

¹²Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa* Edisi Pertama (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 571

¹³Surat Edaran Mahkamah Agung No. 10 Tahun 2010 Tentang Bantuan Hukum.

Astin Fajar Setiani mahasiswa Universitas Negeri Semarang jurusan Hukum Fakultas Hukum pada tahun 2011. Penelitian ini membahas tentang bagaimana cara pengajuan perkara secara prodeo khususnya perkara tentang perceraian serta apa saja hambatannya dan bagaimana cara mengatasinya.

Ketiga, skripsi berjudul “Penyelesaian Perkara Secara Prodeo di Pengadilan Agama Jakarta Barat (Analisis Yuridis Putusan Nomor:085/Pdt.G/2010/Pengadilan Agama Jakarta Barat)” yang ditulis oleh Muchammad Arifin mahasiswa jurusan Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Penelitian ini lebih fokus kepada penyelesaian, tata cara serta faktor-faktor kendala berperkara secara prodeo tersebut dan menganalisa berdasarkan teori dan praktek penyelesaian perkara prodeo. Ia menyimpulkan tentang mekanisme penanganan perkara prodeo tidak jauh berbeda pada umumnya, hanya saja yang membedakan adalah prosedur administrasi pengajuannya.

Berdasarkan beberapa penelitian di atas, penelitian yang ingin dilakukan ini memiliki persamaan dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Ada sedikit persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, yakni sama-sama membahas tentang perkara prodeo. Akan tetapi terdapat perbedaan dari segi isi dan fokus permasalahannya, yaitu peneliti disini meneliti permasalahan tentang Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum Bagi Masyarakat Tidak Mampu Melalui Prodeo di Pengadilan Agama Kuala Kapuas.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab yang disusun secara sistematis. Dalam sistematika ini diharapkan mempermudah dalam mencari poin-poin tertentu, sehingga penulis mencoba merincikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, definisi operasional, kajian pustaka dan sistematika penulisan.

Bab II Landasan teori yaitu yang berisi tentang teori-teori yang berhubungan dengan penelitian penulis.

Bab III Metode penelitian, yang digunakan untuk menggali data yang terdiri dari jenis, sifat, dan lokasi penelitian, subjek dan objek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolahan data dan analisis data serta tahapan penelitian.

Bab IV merupakan hasil penelitian yang meliputi gambaran umum lokasi penelitian, deskripsi hasil penelitian dan analisis data.

Bab V merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran, yang selanjutnya diikuti daftar pustaka dan lampiran.