

BAB VI

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PROSES BERACARA PERKARA *PRODEO* DI PENGADILAN AGAMA JOMBANG

A. Analisis Terhadap Proses Beracara *Prodeo* di Pengadilan Agama Jombang

Beracara secara cuma-cuma atau yang lebih dikenal dengan sebutan perkara *prodeo* merupakan peristiwa yang sudah tidak asing lagi di lingkungan Peradilan Agama, namun hal itu pada umumnya hanya terjadi pada pemeriksaan tingkat pertama. Sedangkan pada tingkat banding jarang sekali ditemukan. Karena sebelum diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No 5 Tahun 2010 tidak ada aturan yang jelas mengenai proses penyelesaian perkara *prodeo* pada tingkat banding.

Dengan perkembangan zaman yang begitu pesat, dan masyarakat Indonesia semakin lama semakin banyak yang miskin, maka Mahkamah Agung sangat memperhatikan hak-hak orang miskin dalam mencari keadilan di Pengadilan Agama. Oleh sebab itu pada tahun 2010 terbitlah Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 10 tentang pedoman bantuan hukum bagi orang miskin, didalamnya menjelaskan tentang aturan atau mekanisme proses beracara secara cuma-cuma (*prodeo*). Sebelumnya dalam pemeriksaan tingkat pertama diatur dalam pasal 237-239 HIR/273-275 RBG. sedangkan untuk pemeriksaan tingkat banding diatur dalam pasal 12-14 UU No. 20 Tahun 1947. Selain itu ditemukan pula pengaturannya dalam buku II tentang Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan edisi revisi 2009 halaman

77-79. Adapun dalam pemeriksaan tingkat kasasi tidak ditemukan pengaturannya dan baru dikenal setelah terbitnya SEMA No.10 Tahun 2010.

Dari tahun 2010 sampai tahun 2014 ini, pengadilan tingkat pertama dalam menyelesaikan perkara *prodeo* berlandaskan dari RBG, HIR dan SEMA No. 10 Tahun 2010. kemudian pada tahun 2014 Mahkamah Agung memperbaiki atau mempermudah layanan hukum bagi masyarakat Indonesia yang tidak mampu dengan menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 01 Tahun 2014 tentang pedoman pemberian layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu di pengadilan.

Dengan demikian penulis mencoba menganalisis proses beracara perkara *prodeo* di Pengadilan Agama Jombang dengan dua tahap, yakni menganalisis proses beracara perkara *prodeo* sesudah diterbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) sampai diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). serta proses berperacara *prodeo* yang berlandaskan PERMA tersebut.

1. Analisis terhadap proses beracara perkara *prodeo* yang berlandaskan SEMA No. 05 Tahun 2010.

Berdasarkan penelitian yang sudah penulis lakukan, serta menganalisa tentang teori perbandingan antara teori dengan praktik, maka menurut penulis, perbandingan proses beracara perkara *prodeo* dalam tataran teoritis masih banyak yang berbeda dengan praktik di Pengadilan Agama Jombang khususnya dalam prosedur dan mekanisme berperacara *prodeo*. Contoh yang kecil adalah dalam prosedur awal

pengajuan *prodeo* yakni pada pendaftaran perkara *prodeo*, pemohon diharuskan atau diisyaratkan membawa foto copy Kartu Tanda Penduduk (KTP), foto copy buku nikah, dan melampirkan surat keterangan tidak mampu dari kepolisian. Sedangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung tentang pedoman bantuan hukum hanya menyebutkan persyaratan mengajukan perkara *prodeo* dengan membawa surat keterangan tidak mampu dari kelurahan di tempat tinggal pemohon *prodeo*. Teorinya menyebutkan bahwa surat keterangan tidak mampu itu dari kelurahan/kepala desa, sedangkan praktiknya surat keterangan tidak mampu dikeluarkan dari kepolisian, ini terjadi ketidaksesuaian antara praktik dengan teori. ketidakadanya aturan jelas yang dibuat oleh Pengadilan Agama Jombang tentang prosedur dan mekanisme pelayanan perkara *prodeo* mengakibatkan kesulitan dan kebingungan masyarakat tidak mampu untuk mengajukan perkara secara gratis (*prodeo*).

Setelah pemohon memenuhi syarat pendaftaran perkara *prodeo* maka kemudian pengadilan memanggil kedua belah pihak yang berperkara secara hormat dan patut. Memasuki sidang pertama yakni sidang tentang diterima dan ditolaknya suatu permohonan *prodeo* tersebut, maka pada sidang itu hakim mensyaratkan bagi para pemohon *prodeo* membawa 2 (dua) orang saksi untuk menguatkan pembuktian bahwa pemohon *prodeo* benar-benar dinyatakan tidak mampu. Dalam hal ini undang-undang atau aturan tentang *prodeo* tidak mensyaratkan didatangkannya dua orang saksi. Berarti hal tersebut tidak sesuai dengan

prosedur yang ditetapkan di dalam aturan tentang *prodeo* yang berlaku. Menurut penulis, dengan disyaratkan dua orang saksi tersebut tidak berpengaruh terhadap kebenaran seorang pemohon *prodeo* atas ketidakmampuannya, karena bisa saja dua orang saksi tersebut memalsukan kesaksiannya. Tetapi menurut penulis, pengadilan mensyaratkan hal itu berdasarkan kepada aturan-aturan yang ada, yaitu aturan-aturan yang berlaku secara umum tentang pembuktian. Pendapat penulis bersumber pada pasal 283 RBg/163 HIR yang menjelaskan, “Barang siapa mempunyai suatu hak atau suatu keadaan untuk menguatkan haknya atau menyangkal hak seseorang lain, harus membuktikan hak atau keadaan itu”⁸⁵

Alat-alat bukti tersebut dapat terdiri dari bukti tertulis, bukti dengan saksi-saksi, perangkaan, pengakuan dan sumpah. Maka pengadilan menggunakan bukti dengan saksi-saksi yang berjumlah dua orang. Kemudian mengenai biaya perkara yang masih harus dibayar oleh pemohon *prodeo*. bagi penulis, pengadilan sudah mengambil jalan yang terbaik dengan mengurangi beban para pemohon untuk membayar semua biaya perkara. karena memang pada waktu sebelum diadakannya Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) belum ada kejelasan mengenai alokasi anggaran dalam penyelesaian *prodeo*. Pada waktu itu pengadilan tidak mampu membiayai semua biaya perkara yang dikeluarkan seperti

⁸⁵Departemen Agama, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan dalam Lingkungan Peradilan Agama*, h., 7.

biaya pemanggilan, biaya untuk para saksi, biaya penyitaan dan biaya-biaya lain atas perintah ketua pengadilan.⁸⁶

Namun setelah diadakannya DIPA mulai tahun 2007 tidak ada lagi kendala pada biaya, yaitu pengadilan harus tetap menyelesaikan perkara *prodeo* seperti menyelesaikan perkara pada umumnya. Setelah seluruh biaya yang dikeluarkan dalam penyelesaian *prodeo* dilaporkan ke DIPA, maka DIPA akan memberikan ganti biaya yang sudah dikeluarkan berdasarkan laporan. Setelah diberlakukannya DIPA lah seluruh biaya dibebaskan bagi para pemohon *prodeo*. Akan tetapi tidak semua komponen biaya yang dibebaskan oleh negara kepada pemohon, contohnya adalah biaya materai, pemohon *prodeo* pada saat diminta membeli materai 6.000, pemohon *prodeo* bersedia membeli materai tersebut. Padahal dalam SEMA N0. 10 tahun 2010 tentang pedoman hukum menjelaskan komponen biaya perkara *prodeo* yang meliputi:

Pasal 7

- a. Biaya pemanggilan para pihak
- b. Biaya pemberitahuan isi putusan
- c. Biaya sita jaminan
- d. Biaya pemeriksaan setempat
- e. Biaya saksi/saksi ahli
- f. Biaya eksekusi
- g. Biaya meterai
- h. Biaya alat tulis kantor
- i. Biaya penggandaan/photo copy
- j. Biaya pemberkasan dan penjilidan berkas perkara yang diminutasi
- k. Biaya pengiriman berkas⁸⁷

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Pasal 7 ayat 2, Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 10 Tahun 2010 Tentang Bantuan Hukum.

- l. Pemberkasan dan penjilidan berkas perkara dan surat-surat lain yang dipandang perlu
- m. Pengadaan perlengkapan kerja kepaniteraan yang habis pakai⁸⁸

Biaya materai termasuk dalam katagori komponen-komponen yang ditanggung oleh negara. Hal tersebut bisa terjadi dikarenakan adanya ketidaktahuan pemohon *prodeo* tentang komponen-komponen biaya yang dibebaskan, dan Pengadilan Agama Jombang kurang mensosialisasikan prosedur dan mekanisme perkara *prodeo* kepada masyarakat Jombang dengan jelas dan benar. sehingga masyarakat tdak mampu dan awam terhadap proses berperkara *prodeo* di Pengadilan Agama Jombang bisa dikelabui oleh pegawai yang bertugas di Pengadilan Agama Jombang.

Sebagaimana terdapat pada bab tiga, bahwa setiap tahunnya perkara *prodeo* yang bisa diterima oleh Pengadilan Agama Jombang dibatasi dan terbatas. Batasan *prodeo* dalam satu tahun berbanding kebalik dengan jumlah perkara *prodeo* yang diterima oleh Pengadilan Agama Jombang, tercatat bahwa dalam 3 tahun terakhir perkara *prodeo* yang diterima oleh Pengadilan Agama Jombang sebanyak 273 perkara, sedangkan jumlah batasan perkara yang dibiayai negara melalui DIPA yang bisa diterima oleh Pengadilan Agama Jombang dalam tiga tahun terakhir sebanyak 147 perkara.

⁸⁸ PERMA No. 1 Tahun 2014 Tentang pedoman pemberian layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu di pengadilan, pasal 11.

Jika perkara yang diterima jauh lebih banyak dari batasan perkara pada tiap tahunnya, maka semua biaya perkara *prodeo* tidak lagi dibiayai oleh negara melainkan dilakukan oleh petugas pengadilan dengan suka rela, istilah yang dipakai adalah *prodeo* murni, artinya semua biaya perkara tidak ada anggaran dari negara dan tidak ada anggaran pemanggilan pemohon dan termohon dalam perkara *prodeo* murni, semuanya dilakukan oleh aparat Pengadilan Agama Jombang dengan suka rela dan ikhlas. Padahal tugas dari pemanggilan sebelum hari sidang itu dilakukan oleh jurusita dan jurusita pengganti.

Sedikitnya jumlah batasan perkara yang dibiayai DIPA mengakibatkan sejumlah petugas pengadilan enggan melaksanakan kewajibannya sebagai pelayan hukum bagi orang tidak mampu. Ini dibuktikan dari hasil wawancara penulis terhadap pemohon dan hakim bahwa biaya pemanggilan seperti transport dan materai masih dikenakan biaya bagi pemohon. Inilah yang jadi permasalahan terhadap tatanan hukum Indonesia yang tidak jelas dan tidak membuat aturan yang sekali jadi sekali sudah jelas. *Integritas* aparat pelayan hukum di Indonesia khususnya di daerah Jombang masih diragukan kebenarannya.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan salah satu hakim di Pengadilan Agama Jombang bahwa *prodeo* murni itu memang tidak ada anggaran biaya penyelesaian perkaranya, dari kas Pengadilan Agama Jombang juga tidak ada aturan yang jelas terhadap perkara yang tergolong perkara *prodeo* murni dibebankan kepada kas Pengadilan Agama

Jombang, tidak ada aturan apakah biaya perkara *prodeo* murni itu ditanggung oleh pihak Pengadilan Agama Jombang, atau ada jaminan sosial bagi petugas yang bertugas di lapangan seperti jurusita dan jurusita pengganti yang bertugas memanggil para pihak berperkara. Hakim yang penulis wawancarai juga mengatakan jika perkara *prodeo* itu termasuk golongan *prodeo* murni maka ini akan menjadi sulit bagi petugas yang bertugas di lapangan, dia juga manusia biasa, pasti butuh ini butuh itu, apalagi untuk pemanggilan, butuh uang bensin, makan dan sebagainya.

Kemudian hasil wawancara penulis dengan beberapa pemohon perkara *prodeo* mengakui bahwa mereka dihadapkan pada aturan dan bahasa hukum yang terkesan kaku dan prosedural, baik dalam tahapan litigasi maupun non litigasi semuanya harus dilakukan sesuai dengan aturan hukum itu sendiri atau jika tidak permohonan atau gugatan yang diajukan akan ditolak oleh Ketua Pengadilan Agama Jombang. Padahal bisa jadi hanya karena tidak memenuhi aspek prosedural hukum saja. Semestinya pemberi layanan hukum seperti Pengadilan Agama Jombang harus memperhatikan tujuan layanan bantuan hukum itu sendiri, yakni untuk membantu masyarakat pencari keadilan yang tidak mampu secara ekonomi dalam menjalankan proses hukum di pengadilan, meningkatkan akses terhadap keadilan, meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang hukum melalui penghargaan, pemenuhan dan perlindungan hukum terhadap hak dan kewajibannya dan memberikan pelayanan prima kepada masyarakat pencari keadilan.

Indonesia merupakan negara hukum yang mana hal itu terdapat dalam UUD 1945. Dalam negara hukum, negara menjamin persamaan dihadapan hukum serta mengakui dan melindungi hak asasi manusia, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama dihadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan dihadapan hukum harus disertai pula dengan persamaan perlakuan (*equal treatment*), salah satu bentuk adanya persamaan perlakuan adalah pemberian bantuan hukum kepada fakir miskin, dimana tidak hanya orang mampu yang dapat memperoleh pembelaan dari advokad atau pembela umum tetapi juga fakir miskin dalam rangka memperoleh keadilan (*access to justice*).⁸⁹

Fakir miskin adalah orang yang sangat kekurangan, fakir mempunyai arti orang yang sangat berkekurangan, orang yang sangat miskin, orang yang dengan sengaja membuat dirinya menderita kekurangan untuk mencapai kesempurnaan batin.⁹⁰ Miskin mempunyai arti tidak berharta benda, serba kekurangan, berpenghasilan sangat rendah.⁹¹

2. Analisis terhadap proses beracara perkara *prodeo* yang berlandaskan peraturan mahkamah agung no. 1 tahun 2014

Dalam perihal dokumentasi tentang permohonan pembebasan biaya perkara di Pengadilan Agama Jombang terdapat perbedaan antara teori dengan praktiknya, dalam perihal permohonan pembebasan biaya perkara yang dibuat oleh pemohon *prodeo* menyebutkan dasar

⁸⁹Frans Hendra Winarta, *Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan Hukum*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), 2.

⁹⁰Tim Penyusun Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, Edisi Kedua, 1999), 273.

⁹¹*Ibid.*, 660.

permohonan dengan membawa surat keterangan tidak mampu dari kepala Desa/kelurahan yang diketahui camat setempat dan foto copy JAMKESMAS, yang ditunjukkan kepada Pengadilan Agama Jombang.

Proses diterimanya dan tidak diterimanya suatu permohonan pembebasan biaya perkara pada tahun 2014 tidak melalui sidang pertama dan menghadirkan dua saksi, melainkan langsung diperiksa oleh panitera setelah pemohon memenuhi syarat dan membuat perihal permohonan pembebasan biaya perkara, kemudian ketua Pengadilan Agama memberi penetapan tentang dikabulkannya permohonan pembebasan biaya perkara dari pemohon dan memerintahkan kuasa pengguna Pengadilan Agama Jombang untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 300.000,- dari DIPA Pengadilan Agama Jombang tahun 2014.

Analisis penulis terhadap hal tersebut di atas adalah bahwa persyaratan pemohon pembebasan biaya perkara belum sesuai dengan PERMA No. 01 Tahun 2014 tentang pedoman pemberian layanan hukum bagi masyarakat tidak mampu di pengadilan, karena dalam pasal 7 menyebutkan, persyaratan bagi pemohon pembebasan biaya perkara harus membawa Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah/kepala wilayah setempat yang menyatakan bahwa benar yang bersangkutan tidak mampu membayar biaya perkara, tidak ada kata yang menyebutkan dengan diketahui oleh camat setempat. Kemudian dikuatkan dengan surat keterangan tunjangan sosial lainnya seperti Kartu Keluarga Miskin (KKM), kartu jaminan kesehatan

masyarakat (JAMKESMAS), Kartu Beras Miskin (Raskin), dan sejenisnya.

Menurut hemat penulis persyaratan pemohon pembebasan biaya perkara harus melengkapi minimal dua tunjangan sosial lainnya, atau hanya satu tapi yang terbukti keasliannya dan kebenarannya tentang kemiskinan si pemohon, untuk Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) hanya dikeluarkan oleh kepala desa setempat aja tidak masalah dan mempermudah proses pemohon pembebasan biaya itu sendiri, yang penting dikuatkan dengan tunjangan sosial lainnya, dan taat kepada aturan yang sudah dibuat. Tapi Pengadilan Agama Jombang menerima pemohon pembebasan *prodeo* yang hanya membawa salah satu tunjangan sosial yakni Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS).

Padahal menurut penulis pemilik atau pengguna JAMKESMAS tidak hanya dari kalangan kebawah melainkan dari kalangan menengah ke atas. dan menurut pengamatan penulis surat keterangan tidak mampu yang dikeluarkan oleh kelurahan sangat mudah didapat, hal ini yang pernah penulis alami dari pengakuan teman penulis yang mendapatkan beasiswa Keluarga Miskin (GAKIN) di Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, padahal teman penulis yang mendapatkan beasiswa tersebut tergolong keluarga yang mampu. Jadi menurut penulis SKTM itu harus dikuatkan dengan minimal dua tunjangan sosial, karena ini menyangkut uang negara, dan demi keadilan hukum bagi masyarakat

tidak mampu, sehingga masyarakat yang benar-benar miskin dapat menikmati layanan hukum yang gratis.

Berbeda dengan aturan sebelum PERMS No 1 Tahun 2014 yang mengharuskan membawa saksi-saksi dan dipertanyakan kebenarannya di dalam persidangan, sehingga dengan bukti Surat Keterangan Tidak Mampu dan salah satu jenis tunjangan sosial lainnya bisa dijadikan acuan kalau orang/pemohon tersebut benar-benar orang yang tidak mampu.

*“Jika dalam sidang dikabulkan atau tidak dikabulkannya permohonan prodeo, si pemohon prodeo itu memakai perhiasan yang cukup dan handphone yang bagus maka majelis hakimpun bisa tidak mengkabulkan permohonan berperkara prodeo tersebut dan dibuatlah putusan sela tentang ditolaknya permohonan prodeo”*⁹² hal ini terdapat kesenjangan antara praktik dengan teori atau aturan hukum yang ada, yakni tidak ada aturan yang menjelaskan kalau memakai perhiasan bisa mengurangi bukti surat miskin dan tidak dikabulkannya permohonan *prodeo*. Jika pemohon *prodeo* itu sudah membawa Kartu Keluarga Miskin (KKM), Kartu Bantuan Langsung Tunai (BLT) maka tidak diragukan lagi kalau si pemohon *prodeo* tersebut benar-benar orang miskin. Sehingga yang perlu diperbaiki dalam pelaksanaan proses beracara *prodeo* adalah tata cara dan mekanismenya agar tidak bertentangan dengan hukum acara, dan dapat dipertanggungjawabkan secara benar sesuai dengan ketentuan penggunaan keuangan negara.

⁹² H. Arudji, *Wawancara*, Pengadilan Agama Jombang, 10 april 2014.