

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Analisis Pengaturan Tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dalam Perkara Keluarga

1. Pengaturan Bantuan Hukum Di Indonesia

Bantuan hukum sebenarnya sudah dilaksanakan pada masyarakat Barat sejak zaman Romawi, dimana pada waktu itu bantuan hukum berada dalam bidang moral dan lebih dianggap sebagai suatu pekerjaan yang mulia khususnya untuk menolong orang-orang tanpa mengharapkan dan atau menerima imbalan atau honorarium.

Perkembangan bantuan hukum di Indonesia dapat dibagi dalam dua periode, yaitu periode kolonial dan periode deklarasi kemerdekaan dan pasca kemerdekaan. *Pertama*, periode kolonial, pada periode ini tentu tidak lepas dari sejarah Advokat di Indonesia sebab bantuan hukum merupakan bagian penting dari profesi Advokat. *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der Justitie* (R.O) dalam Pasal 190 menjelaskan tentang bantuan hukum sebagai berikut:

“Advokat dan pengacara praktik yang ditunjuk di wilayah yang menjadi yurisdiksi pengadilan mempunyai kewajiban untuk menyediakan bantuan hukum secara cuma-cuma atau separuh dari *fee* yang berlaku untuk mebantu mereka yang berhak memperoleh jasa hukum secara cuma-cuma, atau dibebani pembayaran lebih rendah dari pada *fee* normal berperkara di pengadilan”¹

Sejak adanya pasal tersebut yang khusus mengatur tentang bantuan hukum, maka pihak-pihak yang tersandung masalah hukum tidak dapat hadir

¹ Heri Tahir, *Proses Hukum yang Adil dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, 29.

langsung di hadapan pengadilan sebab harus menunjuk Advokat guna membela hak dan kepentingannya, istilah ini disebut dengan *verplichte cureurstelling (obligatory representative)*. Peraturan mengenai jasa bantuan hukum diatur dalam HIR baik bagi masyarakat yang mampu maupun fakir miskin, yaitu dalam Pasal 237-254. Peraturan yang menyatakan bahwa masyarakat fakir miskin dapat memperoleh bantuan hukum secara cuma-cuma terdapat dalam Pasal 237-242.²

Kedua, periode deklarasi kemerdekaan dan setelah kemerdekaan. Bantuan hukum yang sudah ada sejak periode kolonial Belanda itupun terus mengalami perkembangan yang tercermin dalam peraturan yang kemudian dituangkan dalam Rv, HIR, KUHP, Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Hak Asasi Manusia, dan Undang-Undang Advokat.³

Semenjak dideklarasikannya kemerdekaan 17 Agustus 1945, pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa terobosan-terobosan guna memenuhi aspirasi masyarakat terkait dengan bantuan hukum. Setidaknya ada beberapa peraturan yang telah dpositifkan sehingga diharapkan akan relevan dengan profesi hukum dan bantuan hukum, diantaranya ada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana. Namun ketiga

² *Ibid.*, 30-31.

³ *Ibid.*, 35

Undang-Undang tersebut tidak mengartikan bantuan hukum dalam artian *legal aid (rechtshulp)*, melainkan mengartikan bantuan hukum sebagai hak untuk menunjuk atau dibela oleh Advokat (*legal counsel/jurisdische bijstaan*)⁴

Selain itu ada pula peraturan yang memuat tentang bantuan hukum diantaranya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum secara cuma-cuma, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2013 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum dan Penyaluran Dana Bantuan Hukum⁵

Setelah kemerdekaan, khususnya di era reformasi ini bantuan hukum termasuk hak konstitusional fakir miskin dalam rangka implementasi persamaan kedudukan di hadapan hukum. Oleh karena itu banyak berkembang Lembaga Bantuan hukum (LBH) yang menjadi motor penggerak keadilan dan akses bagi fakir miskin untuk memperoleh perlakuan yang sama di muka hukum. Meski pada era Orde Baru pembelaan yang dilakukan lembaga bantuan hukum itu sempat tidak berfungsi secara optimal sebab dianggap mengganggu stabilitas politik yang menjadi lawan politik dan perlu diawasi dan dibatasi.⁶

⁴ *Ibid.*, 36-38.

⁵ *Ibid.*, 39-40

⁶ *Ibid.*, 41.

2. Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Bantuan Hukum

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, setiap daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dalam mengelola daerahnya harus disesuaikan dengan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam Undang-Undang tersebut, disebutkan juga bahwa urusan daerah dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan

Penyelenggaraan bantuan hukum berdasarkan Pasal 19 UU Bantuan Hukum, memberikan ruang kepada pemerintah daerah untuk turut serta mewujudkan tujuan adanya bantuan hukum bagi masyarakat miskin yang diatur dalam Pasal 3 UU Bantuan Hukum. Terdapat beberapa pernyataan di dalam Pasal 19 UU Bantuan Hukum diantaranya daerah dapat mengalokasikan anggaran penyelenggaraan bantuan hukum dalam APBD, ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Perda.

Diantara sekian urusan wajib yang dimiliki pemerintah daerah salah satunya adalah membuat Perda. Berdasarkan pasal 136 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota”. Tujuan dibentuknya Perda adalah untuk menciptakan kodifikasi bagi norma-

norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap di masyarakat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan, sekaligus sebagai bentuk penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing

Berdasarkan pengertian Perda di atas dapat diketahui bahwa, dalam pembuatannya Perda dikerjakan oleh dua (2) pihak penyelenggara pemerintahan daerah, yaitu Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD merupakan bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara daerah sekaligus menjadi mitra kerja dari Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Proses fungsi legislasi yang dijalankan DPRD memiliki delapan tahapan yaitu dimulai dari penyusunan Prolegda, penyusunan Raperda, pengajuan Raperda, sosialisasi Raperda, pembahasan Raperda, pengesahan dan penetapan Raperda, pengundangan Perda dan yang terakhir sosialisasi Perda kepada masyarakat.⁷

Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebuah rancangan peraturan daerah dapat berasal dari pihak eksekutif dalam hal ini gubernur, bupati/walikota maupun berasal dari pihak legislatif dalam hal ini DPRD. Dengan demikian, maka disimpulkan bahwa anggota DPRD memiliki peran untuk melakukan pengajuan Raperda menjadi Perda. Dalam pengajuan dan pembahasan

⁷ Divi Agustina, dkk, "Peran Anggota DPRD dalam Pengajuan dan Pembahasan Raperda Menjadi Perda (Studi di DPRD Kota Blitar)", *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol. 2, No. 4, tt, 621.

Raperda menjadi PERDA ini anggota DPRD didukung dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan juga Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam kedua Undang-undang tersebut, disebutkan bahwa anggota DPRD memiliki hak untuk melakukan pengajuan sekaligus pembahasan Raperda menjadi Perda.⁸

Dalam melakukan pengajuan Raperda menjadi Perda harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau yang disebut dengan naskah akademik. Selain itu juga harus disertakan nama dari pengusul, tandatangan pengusul dan juga Nomor Pokok yang diperoleh dari Sekretariat DPRD. Selanjutnya dalam pembahasan Raperda menjadi Perda peran anggota DPRD dibagi menjadi 2 (dua) berdasarkan sumber dari Raperda itu sendiri. Pertama, apabila Raperda berasal dari Walikota maka anggota DPRD dalam pembahasan Raperda menjadi Perda adalah sebagai pembahas yang akan memberikan pandangan umum termasuk kritikan, saran dan pertanyaan dari Raperda yang sedang dibahas. Kedua, apabila Raperda yang sedang dibahas berasal dari anggota DPRD, maka anggota DPRD akan berperan sebagai pemberi penjelasan kepada Walikota terkait dari isi Raperda yang diajukan kepada Walikota.⁹

⁸ Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁹ Divi Agustina, dkk, "Peran Anggota DPRD dalam Pengajuan dan Pembahasan Raperda Menjadi Perda (Studi di DPRD Kota Blitar)", 624.

B. Analisis Pentingnya Perkara Keluarga Diatur Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin

1. Hak Asasi Manusia dan Hak Bantuan Hukum Dalam Pandangan Negara Hukum, dan Keadialan.

Aturan tentang HAM di dalam UUD RI 1945 haruslah menjadi pelengkap dalam bantuan hukum seperti halnya Pasal 28D ayat (1) UUD RI Tahun 1945 menentukan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Demikian juga dalam Pasal 28I ayat (1) ditentukan mengenai hak untuk tidak disiksa dan hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum serta bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun. Semua hak-hak itu pada intinya menjadi tanggung jawab negara, terutama pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhinya (Pasal 28I ayat (4)). Di dalam Pasal 28J ayat (1) dinyatakan lagi bahwa setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan demikian, berarti HAM bukan hanya dibebankan kepada negara dan pemerintah serta setiap pejabatnya, tetapi juga menjadi kewajiban dari setiap orang.

Ketentuan normatif UUD RI di atas tersebut menjadi suatu landasan untuk menerapkan aturan di dalam UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang di dalam Pasal 37 dinyatakan bahwa setiap orang yang

tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum. Dalam Pasal tersebut terdapat frase mengenai “tersangkut perkara” yang dimaksudkan itu berarti bantuan hukum dalam arti segala kasus yang wewenangnya berada dalam lingkup kekuasaan kehakiman. Ini berarti bukan hanya perkara pidana, tetapi juga perkara tata usaha negara, dan juga lingkup kasus di bawah Peradilan Agama, serta Peradilan Militer. Posisi orang yang diberi bantuan hukum juga menjadi berarti seperti penggugat, tergugat, saksi, dan seterusnya.

Selain itu, peran organisasi bantuan hukum juga amat penting dalam memberikan bantuan hukum guna memperjuangkan hak asasi manusia, sebab organisasi bantuan hukum itu bukan semata-mata lembaga yang hanya memberikan fasilitas bantuan hukum secara cuma-cuma kepada rakyat kecil yang tidak mampu dan buta hukum seperti di negara-negara lain, melainkan sosial lainnya yang mengacu tegaknya nilai-nilai negara hukum yang demokratis dan dihormatinya hak-hak asasi manusia. Hal ini berarti perjuangan gerakan bantuan hukum dan segala segala bentuk penindasan, perlakuan sewenang-wenang penguasa dan penghinaan serta pengingkaran hak-hak rakyat Indonesia.¹⁰

Gerakan bantuan hukum juga harus berusaha ikut memperkuat kesadaran hukum dan kemampuan kekuatan-kekuatan sosial dalam memperjuangkan hak-hak mereka yang sah, sebab hanya dengan perjuangan merekalah hukum yang melindungi ketimpangan rakyat dapat terlaksana secara efektif. Akhirnya gerakan bantuan hukum juga tidak boleh henti-

¹⁰ Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia* (Bandung: Mandar Maju, 2001), 135.

hentinya memperjuangkan tegaknya dan dihormatinya hak-hak asasi manusia oleh semua pihak, baik penguasa negara maupun anggota masyarakat. Hal ini berarti gerakan bantuan hukum harus sentosa siap siaga sebagai penjaga, kapan saja, dan dimana saja, mampu menyuarakan hati nurani rakyat manakala hak-hak asasinya dilanggar.¹¹

Organisasi bantuan hukum tidak boleh ragu-ragu memberikan kritik, saran dan masukan yang diperlukan oleh bangsa dan negara untuk menjaga hidupnya hati nurani bangsa dalam menegakkan negara hukum yang menjamin hak asasi manusia yang sadar bahwa bangsa dan negara ini harus terus menerus berikhtiar memajukan kehidupan disegala bidang menuju aspirasi bangsa .¹²

2. Asas *Equality Before The Law* Sebagai Basis Bantuan Hukum

Di Indonesia, hak atas bantuan hukum tidak secara tegas dinyatakan sebagai tanggungjawab negara. Namun prinsip persamaan di hadapan hukum dan pernyataan bahwa Indonesia adalah negara hukum menunjukkan bahwa hak bantuan hukum adalah hak konstitusional dan untuk itu negara menjamin dan memastikan adanya perlindungan hak atas bantuan hukum dari setiap orang yang tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan akses kepada keadilan hukum. Jaminan dan kepastian tersebut terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-II/2004.¹⁸ Menurut Bagir Manan, adanya jaminan dan perlindungan tersebut merupakan

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*,

sebuah hal yang memberikan penanda pentingnya bantuan hukum untuk menjamin hak setiap orang untuk mempertahankan hak-haknya dari tindakan hukum yang sewenang-wenang dan diskriminatif, sehingga tujuan negara untuk menciptakan persamaan di hadapan hukum, dapat terlaksana karena berjalannya fungsi dari bantuan hukum tersebut.¹³

Dalam negara hukum (*rechtstaat*) negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan di hadapan hukum harus diartikan secara dinamis dan tidak statis. Persamaan di hadapan hukum harus diimbangi oleh persamaan perlakuan (*equal treatment*). Hal ini didasarkan pula pada Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Dalam hal ini negara mengakui hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik dari fakir miskin. Maka atas dasar pertimbangan tersebut, fakir miskin memiliki hak untuk diwakili dan dibela oleh advokat/pembela umum baik di dalam maupun di luar pengadilan (*legal aid*) sama seperti orang mampu yang mendapatkan jasa hukum dari advokat (*legal service*). Penegasan ini memberikan implikasi bahwa bantuan hukum bagi fakir miskin merupakan tugas serta tanggung jawab negara dan merupakan hak konstitusional.¹⁴

Equality before the law merupakan salah satu prinsip terpenting dalam hukum modern. *Equality before the law* merupakan hak asasi setiap manusia untuk diakui sekaligus dijamin adanya persamaan setiap warga

¹³ Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia* (Bandung: Yayasan Hak Asasi Manusia, Semokrasi dan Supremasi Hukum, Alumni, 2001), 59.

¹⁴ *Ibid.*, 3.

negara di hadapan hukum.¹⁵ *Equality before the law* itu sendiri dalam arti sederhananya adalah semua orang sama di depan hukum. Menurut Subhi Mahssani, *equality before the law*, dimaknai sebagai “persamaan secara hukum dan undang-undang ialah persamaan seluruh manusia di hadapan undang-undang, tanpa ada perbedaan di antara mereka, baik karena perbedaan etnis, warna kulit, agama, bangsa, keturunan, kelas dan kekayaan”. Selanjutnya dikatakannya pula, bahwa persamaan secara undang-undang, meliputi dua aspek, yaitu aspek persamaan dalam memperoleh perlindungan undang-undang dan aspek persamaan dalam hak, kemudian dikatakan pula bahwa persamaan yang merupakan hak asasi manusia, ialah persamaan di depan hukum dan perundang-undangan dimana persamaan itu meliputi perlindungan yang sama atas hak-hak mereka.¹⁶

Prinsip ini menjadi salah satu sendi doktrin *rule of law*, selain dari supremasi hukum (*supremacy of law*) dan hak asasi manusia (*human rights*). *Equality before the law* adalah the principle under which each individual is subject to the same laws, with no individual or group having special legal privileges.¹⁷ Artinya, setiap warga negara tidak boleh ada yang menikmati keistimewaan dalam setiap proses penegakan hukum. Apabila ada terjadi kebalikan maka pengingkaran terhadap prinsip *equality before the law* akan melahirkan diskriminasi dalam kedudukannya di depan hukum.

¹⁵ Binziad Kadafi, *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi Studi Tentang Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia & Asia Foundation, 2001), 218.

¹⁶ Mien Rukmini, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia* (Bandung: Alumni, 2007), 29.

¹⁷ www.wikipedia.com, diakses 02-05-2020.

Equality before the law adalah pilar utama dari bangunan negara hukum (*state law*) yang mengutamakan hukum di atas segalanya (*supreme of law*). Pengakuan kedudukan tiap individu di muka hukum ditempatkan dalam kedudukan yang sama tanpa memandang status sosial (*social stratum*). Karena itu, *equality before the law* ini merupakan salah satu manifestasi dari negara hukum sehingga mengharuskan adanya perlakuan sama bagi setiap orang di depan hukum (*gelijkheid van ieder voor de wet*).¹⁸ Dalam prinsip ini terkandung makna perlindungan yang sama di depan hukum (*equal justice under the law*) dan mendapatkan keadilan yang sama di depan hukum. Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum (*equality before the law*). Persamaan di hadapan hukum harus diartikan secara dinamis dan tidak statis. Persamaan di hadapan hukum harus diimbangi oleh persamaan perlakuan (*equal treatment*).

Tujuan utama adanya *equality before the law* adalah menegakkan keadilan dimana persamaan kedudukan berarti hukum tidak membedakan siapapun yang meminta keadilan kepadanya. Diharapkan dengan adanya asas ini tidak terjadi suatu diskriminasi dalam supremasi hukum di Indonesia dimana ada suatu pembeda antara penguasa dengan rakyatnya.¹⁹ Prinsip *equality before the law* menjadi jaminan untuk mencapai keadilan hukum, tanpa ketiadaan pihak yang bisa lepas dari hukum ketika melakukan terlibat dalam proses penegakan hukum. Prinsip *equality before the law* merupakan

¹⁸ Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2007), 20.

¹⁹ Yesmil Anwar dan Adang, *Sistem Peradilan Pidana (Konsep, Komponen, dan Pelaksanaannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia)* (Bandung: Widya Padjajaran, 2009), 113.

asas dimana terdapatnya suatu kesetaraan dalam hukum pada setiap individu tanpa ada suatu pengecualian. Prinsip *equality before the law* bisa dijadikan sebagai standar untuk mengonfirmasi kelompok-kelompok marjinal atau kelompok minoritas.

Prinsip *equality before the law* telah diintrodusir dalam konstitusi sebagai suatu pengakuan tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal itu ditemui dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada pengecualiannya. Dianutnya asas ini dalam Pasal 27 ayat (1) tersebut menjadi dasar perlindungan bagi warga negara agar diperlakukan sama dihadapan hukum dan pemerintahan. Prinsip ini kemudian dipertegas lebih lanjut dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28G ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945.

Pasal-pasal tersebut pada hakikatnya memberikan makna bahwa setiap warga negara tanpa harus melihat apakah dia penduduk asli atau bukan, berasal dari golongan terdidik atau rakyat jelata yang buta huruf, golongan menengah ke atas atau kaum yang bergumul dengan kemiskinan harus dilayani sama di depan hukum. Kedudukan berarti menempatkan warga negara mendapatkan perlakuan yang sama dihadapan hukum. Sehingga dengan kedudukan yang setara, maka warga negara ketika berhadapan dengan hukum tidak ada yang berada diatas hukum. *No man above the law*, artinya tidak keistimewaan yang diberikan oleh hukum pada subyek hukum, kalau ada

subyek hukum yang memperoleh keistimewaan menempatkan subyek hukum tersebut berada diatas hukum.

Subyek hukum dalam prinsip *equality before the law* diberi perlindungan dari berbagai diskriminasi hukum, baik aspek substansi hukumnya atau penegakan hukum oleh aparatnya.²⁰Oleh karena itu hukum harus ditegakkan meskipun langit akan runtuh (*fiat justitia ruat coelum atau fiat justitia et pcreat mundus*) terutama negara-negara hukum dan demokrasi yang mengedepankan adanya prinsip persamaan di depan hukum (*equality before the law*). Hukum harus mampu menjadi “panglima” yang adil dan arif bijaksana. Hukum harus menampakkan keberpihakannya kepada nilai kebenaran dan keadilan sebagai sumber tertinggi bagi penghargaan eksistensi kemanusiaan.

3. Urgensi Perkara Keluarga Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin.

Dalam poin ini Penulis menganalisa dari beberapa sudut pandang, seperti halnya apabila dilihat dari ketentuan-ketentuan tentang bantuan hukum di dalam undang-undang.

Hukum keluarga termasuk di dalam hukum perdata yang mengatur hubungan-hubungan hukum yang timbul dari hubungan kekeluargaan, yaitu perkawinan dan hubungan dalam lapangan hukum kekayaan antara suami istri, hubungan antara orang tua dan anak, serta perwalian dan *curatele*.

²⁰ Teguh Sulistia dan Aria Zurnetti, *Hukum Pidana Horizon Baru Pasca Reformasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 198.

Pasal 28B ayat (1) UUD 1945 berbunyi setiap orang berhak dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. Artinya, lembaga perkawinan diakui oleh konstitusi. Hukum perkawinan di Indonesia yang berlaku saat ini yaitu UU No 1 Tahun 1974 Jo UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perkawinan (untuk selanjutnya disingkat UUP). Hukum perkawinan ini mengartikan hukum perkawinan yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, *Burgelijk Wetboek* (Staatsblad 1917 Nomor 129). Orang-orang Indonesia pribumi yang beragama Kristen yang tinggal di Pulau Jawa, Madura, Manado (Minahasa) dan Maluku berlaku suatu peraturan tersendiri mengenai perkawinan yaitu Ordonansi Perkawinan Orang Indonesia Kristen (*Staablaad* 1933 Nomor 74. Selain itu, diatur secara tersendiri tentang perkawinan campuran yaitu perkawinan antara dua orang yang tunduk kepada hukum yang berlainan (*staablaad* 1898 Nomor 158). Peraturan-peraturan sebelumnya tidak berlaku lagi sejauh tidak diatur di dalam UUP.

Sebelum berlakunya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok dalam Kekuasaan Kehakiman, kegiatan bantuan hukum secara yuridis formal sebagai kegiatan pelayanan hukum kepada orang-orang yang berhubungan dengan suatu perkara (hukum) merupakan bagian dari hukum positif Indonesia.

Pasal 257 HIR mengatur mengenai hak untuk memperoleh pelayanan hukum bagi setiap orang yang tersangkut perkara baik ia orang kaya maupun orang miskin. Sedangkan ketentuan-ketentuan yang secara khusus mengatur pelayanan hukum bagi golongan masyarakat yang tidak mampu membayar

ongkos perkara dan honor bagi advokat, dapat kita temukan dalam Pasal 237 hingga Pasal 242 dan Pasal 250 HIR.

Pasal 237 hingga Pasal 242 HIR secara khusus mengatur mengenai permohonan untuk berperkara di pengadilan dengan dan tanpa membayar ongkos perkara, sedangkan ketentuan Pasal 250 HIR secara khusus mengatur ketentuan tentang hak memperoleh pelayanan hukum secara gratis bagi mereka yang miskin yang tersangkut perkara pidana dengan ancaman hukuman mati. Hak ini hanya dipenuhi jika terdapat penasehat hukum yang rela untuk memberikan jasanya. Meskipun demikian, penunjukan penasehat hukum itu dilakukan oleh Hakim. Dengan demikian ketentuan Pasal 250 ini masih bersifat terbatas.

Sementara itu dalam perkara perdata, khususnya yang berkaitan dengan hukum kekayaan menurut BW, maka bagi orang-orang miskin Bumi Putera, Timur Asing, dan Eropa mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pelayanan pelayanan hukum secara gratis di muka *Raad van Justitie*.²¹

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum menyatakan bahwa:

- 1) Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum yang menghadapi masalah hukum.

²¹*Ibid.*,32-33.

- 2) Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi masalah hukum keperdataan, pidana, dan tata usaha negara baik litigasi maupun nonlitigasi.
- 3) Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum.²²

Sedangkan Pasal 4 Perda Kab. Pamekasan No 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin menyatakan bahwa:

- 1) Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum dalam perkara pidana dan tata usaha negara yang bersifat litigasi.
- 2) Perkara pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk yang berkaitan dengan narkoba, terorisme, makar, dan korupsi.
- 3) Bantuan Hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi menjalankan kuasa, mendampingi, mewakili, membela, dan/atau melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum Penerima Bantuan Hukum.
- 4) Bantuan Hukum diberikan kepada Penerima Bantuan Hukum dalam status sebagai terdakwa atau tergugat.²³

Dari beberapa peraturan di atas dapat dilihat bahwa ketentuan-ketentuan tentang bantuan hukum di Indonesia belum memuat tentang bantuan hukum yang mengarah pada perkara perdata Islam seperti perkara keluarga

²² Pasal 4 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

²³ Pasal 4 Perda Kab. Pamekasan No 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin

dan tidak dapat dipungkiri bahwa aturan yang kita anut khususnya hukum acara perdata masih berkiblat pada produk Belanda.

Dalam Undang-Undang Bantuan Hukum Pasal 4 ayat (2) masih menyebutkan bahwa perkara yang dapat memperoleh bantuan hukum salah satunya adalah perkara keperdataan, hanya saja tidak menyebutkan apakah itu perdata umum atau perdata Islam seperti perkara keluarga, padahal dari sini kita dapat menemukan celah agar perkara perdata Islam juga dapat memperoleh bantuan hukum secara cuma-cuma. Sedangkan dalam Perda Kab. Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Bantuan Hukum Bagi Masyarakat Miskin tepatnya Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa yang bisa mendapat bantuan hukum secara cuma-cuma adalah orang yang tersangkut perkara pidana dan tata usaha negara yang bersifat litigasi, disini kemudian perkara perdata tidak disinggung samasekali padahal jika melihat pada konsiderans Perda tersebut dibuat adalah melaksanakan ketentuan undang-undang yang ada di atasnya yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

Meski selanjutnya dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman disinggung bahwa hak memperoleh bantuan hukum bagi setiap orang yang tersangkut suatu perkara merupakan salah satu dari hak asasi manusia, namun masih memerlukan pengaturan di dalam peraturan pelaksanaan.

Jika berkaca pada realita maka perkara perdata Islam seperti perkara keluarga sebagian besar merupakan masyarakat miskin yang berhak dan layak

mendapat bantuan hukum sedang perkara tata usaha seperti yang disebutkan dalam Perda Kab. Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 pihak terdakwa atau tergugatnya adalah merupakan Aparatur Sipil Negara yang sudah pasti tidak termasuk dalam golongan orang miskin.

Selain dilihat dari beberapa ketentuan tentang bantuan hukum dalam undang-undang, penulis juga menganalisa dari sudut pandang alokasi dana yang digunakan untuk bantuan hukum. Dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum mengemukakan bahwa:

- 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.²⁴

Dalam rangka pemerataan pemberian dana bantuan hukum bagi masyarakat tidak mampu, pada awal pelaksanaannya di tahun anggaran 1980/1981 sampai dengan 1993/1994 hanya disalurkan melalui pengadilan negeri sebagai lembaga satu-satunya dalam penyaluran dana bantuan hukum, maka sejak tahun anggaran 1994/1995 hingga sekarang, penyaluran dana bantuan hukum di samping melalui pengadilan negeri juga dilakukan melalui Lembaga Bantuan Hukum yang tersebar di wilayah hukum pengadilan negeri, seperti yang tertera dalam pedoman pemberian bantuan hukum yang berbunyi: Penyelenggaraan dan penggunaan anggaran bantuan hukum di lingkungan Peradilan Umum adalah meliputi Pos Bantuan Hukum, Bantuan Jasa Advokat,

²⁴ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum

Pembebasan Biaya Perkara baik Pidana maupun Perdata, dan Biaya Sidang di Tempat Sidang Tetap (*Zitting Plaatz*).²⁵

Dari pemaparan tentang anggaran bantuan hukum di atas maka sudah jelas perkara yang berkaitan dengan perdata Islam tidak diatur dalam pengalokasian dana bantuan hukum sebab perkara perdata Islam seperti perkara keluarga dapat diselesaikan melalui Pengadilan Agama. Selain itu dalam Perda Kab. Pamekasan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Bantuan hukum Bagi Masyarakat Miskin tidak diatur tentang perkara perdata samasekali oleh karena itu tidak mungkin dimuat dalam aturan pelaksanaannya, dan lagi Perda tersebut hingga saat ini belum diterbitkan Perbub yang mejadi dasar pelaksanaan Perda itu.

Namun yang perlu diingat bahwa Pada Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang dikemukakan di atas menggunakan kata “dapat” sehingga kata ini memberikan celah kepada pemerintah daerah untuk tidak mengeluarkan APBD dalam penyelenggaraan bantuan hukum. Hal ini dikarenakan kata tersebut mengandung arti bahwa ketentuan dalam pasal ini memberikan sebuah pilihan bagi suatu daerah untuk mengalokasikan dana APBD dalam penyelenggaraan bantuan hukum di daerah atau tidak mengalokasikan dana APBD untuk menyelenggaraan bantuan hukum di daerah.

selanjutnya adalah apabila dilihat berdasarkan hukum Islam, Penegakan hukum pada prinsipnya harus dapat memberi manfaat atau berguna

²⁵ Tata Wijayanta, “Bantuan Hukum Golongan Tidak Mampu dalam Perkara Perdata di Pengadilan Negeri Yogyakarta”, 113.

bagi masyarakat, namun di samping itu masyarakat juga mengharapkan adanya penegakan hukum untuk mencapai suatu keadilan. Dengan demikian tidak dapat kita pungkiri, bahwa apa yang dianggap berguna (secara sosiologis) belum tentu adil, begitu juga sebaliknya apa yang dirasakan adil (secara filosofis), belum tentu berguna bagi masyarakat. Dalam pelaksanaan penegakan hukum, keadilan harus diperhatikan, namun hukum itu tidak identik dengan keadilan, hukum itu bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan.

Penegakan hukum dalam Islam dengan segala jenis sanksi hukuman (*Uqubat*) dilakukan oleh penguasa Kehakiman tanpa pandang bulu, artinya tidak membedakan antara yang kaya dan yang miskin, pria dan wanita, dan lain sebagainya. Siapapun yang bersalah melanggar hukum Allah SWT dan telah dimajukan ke Mahkamah, maka pasti akan dijatuhi hukuman sesuai ketentuan hukum Allah SWT. Ketegasan pelaksanaan Hukum Islam yang berdimensi dunia dan akhirat bagi pelanggar hukum menjadi tebusan dosanya di akhirat.

Sikap tegas dan tanpa pandang bulu, dalam menegakkan hukum hanya bisa dilakukan oleh pemimpin yang taqwa kepada Allah SWT. sebab taqwa itu melahirkan sikap adil seperti dalam al-qur'an surat Al-Maidah ayat 8²⁶ sikap adil itu diberlakukan tanpa pandang bulu walaupun kepada diri sendiri.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ لِلَّهِ شُهَدَاءَ بِالْقِسْطِ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَاٰنُ قَوْمٍ عَلَىٰ أَلَّا تَعْدِلُوا ۗ

إِعْدِلُوا هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ وَاتَّقُوا اللَّهَ ۗ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

²⁶ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, 108.

“Wahai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu sebagai penegak keadilan karena Allah, (ketika) menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah kebencianmu terhadap suatu kaum mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah. Karena (adil) itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sungguh, Allah Mahateliti terhadap apa yang kamu kerjakan.”

Tetapi dalam sejarah hukum Islam, konsep bantuan hukum dilihat dari dua aspek. Pertama, bantuan hukum merupakan suatu jasa hukum atau profesi hukum yang ditujukan untuk menegakkan hukum dan/atau membantu klien mendapatkan keadilan di depan hukum. Kedua, istilah *mahami*, *hakam*, *mufti*, dan *mashalaih'alaih* hampir setara makna dan kedudukannya dengan profesi advokat. Namun yang paling dekat dan cocok dengan pembahasan pemberian bantuan hukum yakni istilah *mahami*.