

BAB IV

ANALISIS PERMA NOMOR 02 TAHUN 2015 YANG TELAH DIUBAH DENGAN PERMA TERHADAP HUKUM ACARA PERDATA (HIR/RBG) DAN BENTUK PELANGGARAN ASAS *LEX SUPERIOR DEROGAT LEGI INFERIORI*

A. PERMA (Peraturan Mahkamah Agung)

Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia yang terdiri dari 4 (empat) lingkungan peradilan, yaitu peradilan agama, peradilan umum, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara yang di bawahnya ada pengadilan tingkat pertama dan juga pengadilan tingkat banding. Adapun ruang lingkup kewenangan peradilan Agama sesuai dengan Pasal 49 dan 52 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama tentang salah satu kewenangan yaitu mengadili perkara Peradilan perdata, sehingga dalam praktik persidangan perdata para hakim yang mengadili perkara perdata wajib menerapkan hukum acara perdata yang berlaku. Sifat hukum peraturan hukum acara perdata yang mengikat dan memaksa harus ditaati dan jika tidak ditaati atau dilanggar akan berakibat menimbulkan kerugian pada pihak yang melanggarnya dan bilamana hakim yang melanggar peraturan hukum acara perdata tersebut maka putusannya dapat dinyatakan tidak sah menurut hukum dan dapat dibatalkan namun upaya pembatalan melalui upaya hukum. Ruang lingkup Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) sebagai instrumen hukum yang dibuat atau dikeluarkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia adalah sebagai berikut:

1. PERMA dibuat dengan tujuan untuk kelancaran peyelenggaraan peradilan ;
2. PERMA dibuat jika dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan dalam hukum;
3. PERMA dibuat jika terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ;
4. PERMA adalah merupakan pelengkap untuk mengisi kekosongan atau kekurangan hukum ;
5. PERMA dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-Undang;
6. PERMA adalah hanya merupakan bagian dari hukum acara ;
7. PERMA berisi tentang cara penyelesaian suatu masalah atau soal yang belum atau tidak diatur dalam Undang-Undang;
8. PERMA yang dibuat tidak boleh mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan alat pembuktian serta penilainya.¹⁵²

Isi PERMA Nomor 02 Tahun 2015 Yang Telah Diubah Dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 Pada Pasal 17, 21 dan 30, yang berbunyi:

Pasa17

Dalam proses pemeriksaan gugatan sederhana, tidak dapat diajukan tuntutan provisi, eksepsi, rekonvensi, intervensi, replik, duplik, atau kesimpulan

Pasal 17

¹⁵² Ridwan Mansyur, *Gugatan Sederhana Teori, Parkatik dan Permasalahannya*, (Jakarta Timur: Pustaka Dunia, 2007), h. 41

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan yang berkaitan dengan kebijakan maupun teknis pelaksanaan ditetapkan oleh Direktorat Jendral Badan Peradilan Umum atau Direktorat Jendral Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI.

Pasal 17A

Dalam proses pemeriksaan, Hakim dapat memerintahkan peletakan sita jaminan terhadap benda milik tergugat dan/atau milik penggugat yang ada dalam penguasaan tergugat.

Pasal 21

- (1) Upaya hukum terhadap putusan gugatan sederhana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 adalah dengan mengajukan keberatan
- (2) Keberatan diajukan kepada Ketua Pengadilan dengan menandatangani akta pernyataan keberatan di hadapan panitera disertai alasan-alasannya.

Pasal 30

Putusan keberatan merupakan putusan akhir yang tidak tersedia upaya hukum banding, kasasi atau peninjauan kembali.

PERMA memiliki daya mengikat kedalam maupun keluar lingkungan Mahkamah Agung sehingga proses perumusan PERMA tidak hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung seperti lembaga/kementrian terkait perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat pemerhati hukum dan pihak-pihak lain yang memiliki kaitan dengan materi PERMA yang akan dirumuskan.

B. Hukum Acara Perdata (HIR/RBg)

Hukum acara perdata atau juga disebut hukum perdata formil, adalah seluruh kaidah hukum yang mengatur dan menentukan cara bagaimana melaksanakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban perdata sebagaimana yang diatur dalam hukum perdata *materiil*.¹⁵³ Sebagai pedoman dalam pelaksanaan atau praktik, hukum acara perdata memiliki sumber hukum yang berfungsi sebagai acuan untuk penyelesaian perkara perdata. Hukum acara yang berlaku pada lingkungan Peradilan Agama adalah sama dengan yang berlaku di Peradilan Umum, kecuali hal-hal yang telah disebut secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 07 Tahun 1989. Sumber hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia yaitu:

1. *Het Herziene Inslands Regelemen* (HIR)

Mr. H.L. Wichers yang ditugaskan oleh Pemerintah Belanda menjabat sebagai presiden *hoogerechtshof* (ketua pengadilan tertinggi di Indonesia pada zaman Hindia Belanda di Batavia (sekarang Jakarta) tidak membenarkan praktik pengadilan yang demikian, tanpa dilandasi perintah undang-undang. Maka, dengan beslit dari Gubernur Jenderal (*Gouverneur Generaal*) *Jan Jacob Rochussen* pada 5 Desember 1846 Nomor 3, Mr. H.L. Wichers yang diberikan tugas merancang sebuah reglemen tentang administrasi polisi dan acara perdata serta acara pidana bagi pengadilan yang diperuntukkan golongan bumiputra (Soepomo, 1985).¹⁵⁴

¹⁵³ Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), h. 1

¹⁵⁴ Supomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985), h. 5.

Setelah rancangan reglemen dengan penjelasannya telah selesai atau dirampungkan, pada tanggal 6 Agustus 1847 rancangan tersebut disampaikan kepada Gubernur Jenderal Jan Jacob Rochussen. Dia mengajukan beberapa keberatan terhadap rancangan tersebut, terutama ketentuan Pasal 432 ayat 2 yang membolehkan pengadilan yang memeriksa perkara perdata bagi golongan bumiputra menggunakan peraturan hukum acara perdata yang diperuntukkan bagi pengadilan golongan Eropa. Gubernur jenderal menginginkan supaya peraturan hukum acara perdata yang diperuntukkan pengadilan bagi golongan bumiputra pada dasarnya harus bulat (*volledig*) sehingga menggunakan peraturan-peraturan yang berlaku untuk golongan orang Eropa itu dianggap melanggar prinsip tersebut. Namun bagi *landraad* di Jakarta, Semarang, dan Surabaya, Gubernur Jendral Rouchussen tidak berkeberatan apabila badan pengadilan itu memakai acara-acara yang berlaku bagi golongan Eropa (Soepomo, 1985).¹⁵⁵

Kemudian keberatan lain adalah adanya kekhawatiran bahwa dengan menggunakan peraturan hukum acara perdata yang diperuntukkan pengadilan bagi golongan Eropa tersebut akan mempertinggi kecerdasan orang bumiputra yang sedikit banyak akan berdampak merugikan terhadap kepentingan Pemerintah Belanda. Setelah perubahan dan penyempurnaan dilakukan, baik isi maupun susunan dan redaksinya, antara lain adanya perubahan dan penambahan suatu ketentuan penutup yang bersifat umum, yang setelah diubah dan ditambah kini menjadi pasal yang terpenting dari H.I.R, yaitu Pasal 393, Gubernur Jenderal Jan Jacob Rochussen menerima rancangan karya Mr. H.L. Wichres itu, kemudian

¹⁵⁵ *Ibid.*, h. 8

diumumkan dengan publikasi pada 5 April 1848 St. 1848-16 dan dinyatakan berlaku pada 1 Mei 1848 dengan sebutan *reglement op de uitoefening van de politie, de burgerlijke rechtspleging en de strafordering onder de Inlanders, de Vreemde Osterlingen op Java en Madura* dengan singkat lazim disebut *inlandsch reglement (IR)*. *Inlandsch reglement* ini kemudian disahkan dan dikuatkan oleh Pemerintah Belanda dengan firman raja pada 29 September 1849 N.93 Stb. 1849-63 (Tresna, 1972).¹⁵⁶

Dari riwayat lahirnya Pasal 393 HIR, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Tidak diperbolehkan atau dilarang oleh pembentuk undang-undang untuk menggunakan bentuk-bentuk acara yang diatur dalam *reglemen op de burgerlijk rechtsvordering (BRv)*.
- b. HIR sebagai hukum acara, hukum formil, adalah alat untuk menyelenggarakan hukum materiil sehingga hukum acara itu harus dipergunakan sesuai dengan keperluan hukum materiil dan hukum acara itu tidak boleh digunakan apabila hukum itu bertentangan dengan hukum material.
- c. Dalam hal *reglemen* Indonesia (HIR) tidak mengatur, hakim berkewajiban untuk mencari penyelesaian dengan menciptakan bentuk-bentuk acara yang ternyata dibutuhkan dalam praktik. Dengan cara tersebut, HIR dapat diperluas dengan peraturan-peraturan acara yang

¹⁵⁶R. Tresna, 1972, h. 15.

tidak tertulis, yang dibentuk dengan putusan-putusan hakim berdasarkan kebutuhan dalam praktik (Soepomo, 1985).¹⁵⁷

Selama hampir seratus tahun setelah berlakunya, *Inlandsch Reglement* ini ternyata telah mengalami beberapa kali penambahan dan perubahan yang disesuaikan dengan kebutuhan praktik peradilan terhadap hal-hal yang belum diatur dalam reglemen itu. Ketentuan-ketentuan dalam *Inlandsch Reglement* itu hanya merupakan sebagian saja dari ketentuan-ketentuan hukum acara yang tidak tertulis, yang paling banyak mengalami penambahan dan perubahan itu sebenarnya adalah bagian hukum acara pidananya. Karena itu, dipandang perlu untuk mengundang kembali reglemen itu secara lengkap. Adapun kronologis dari perubahan itu sebagai berikut:

- a. Penambahan dan perubahan sampai tahun 1926 setelah mengalami beberapa kali perubahan perubahan dan penambahan maka Pemerintah Hindia Belanda mengumumkan kembali isi *Inlandsch Reglement* itu dengan Stb. 1926-559 jo 496.
- b. Penambahan dan perubahan dari tahun 1926 sampai tahun 1941 dilakukan secara mendalam, terutama menyangkut acara pidananya. Karena itu, dipandang perlu mengundang kembali isi *Inlandsch Reglement* secara keseluruhan. Perubahan itu dilakukan dengan Stb.1941-32 jo.98. Dalam Stb. 1941-32 ini, sebutan *Inlandsch Reglement* diganti dengan sebutan *Het Herziene Indonesisch Reglemen* disingkat HIR.

¹⁵⁷ Supomo, *Hukum Acara Perdata Pengadilan Negeri*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1985), h. 9

c. Pengundangan secara keseluruhan isi *Het Herziene Indonesisch Reglement* itu dilakukan dengan Stb. 1941-44. Setelah itu, tidak ada perubahan lagi yang bersifat penyesuaian setelah Indonesia merdeka, yaitu dengan berlakunya Undang-Undang Darurat 1951-1 tentang tindakan-tindakan sementara untuk menyelenggarakan kesatuan susunan, kekuasaan, dan acara pengadilan sipil (Lembaran Negara 1951-9).

Pembaruan atau perubahan yang dilakukan terhadap IR menjadi HIR pada tahun 1941 sebenarnya hanya dilakukan terhadap ketentuan mengenai acara pidananya, yaitu mengenai pembentukan aparaturnya atau penuntut umum (*openbaar ministerie*) yang berdiri sendiri. Maksudnya, anggota-anggotanya, para jaksa, dan yang dahulunya ditempatkan di bawah pamong praja diubah menjadi di bawah jaksa tinggi atau jaksa agung. Perubahan IR pada tahun 1941 tersebut sama sekali tidak mengenai acara perdata (Syahrani, 1988).¹⁵⁸ Sebelum pembaruan atau perubahan tersebut dalam *Inlandsc Reglement*, jaksa pada hakikatnya adalah bawahan dari *assisten resident* yang adalah pamong praja (Subekti, 1977).¹⁵⁹

Sehingga bisa diambil kesimpulan bahwa HIR adalah pembaruan dari *reglement bumiputera/ reglement* Indonesia (RIB), HIR adalah sumber hukum acara perdata yang berlaku untuk daerah pulau Jawa dan Madura dengan *staatsblad* 1941 Nomor 44. Peraturan dalam HIR yang mengatur tentang hukum acara perdata terdapat pada pasal 115-245 yang termuat dalam bab IX, serta

¹⁵⁸ Riduan Syahrani, *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum* (Pustaka Kartini, 1988), h. 14.

¹⁵⁹ Subekti R. *Hukum Acara Perdata* (Bandung: Penerbit Binacipta, 1977), h. 9.

beberapa pasal yang tersebar antara pasal 372-394.¹⁶⁰ Pasal 188 sampai dengan pasal 194 HIR mengenai banding telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 1947 tentang peradilan Ulangan di Jawa dan Madura.

2. *Rechtreglement voor de Buitengewesten (RBg)*

Pembahasan di atas adalah mengenai hukum acara perdata yang berlaku bagi wilayah Jawa dan Madura (HIR). Keadaan peraturan hukum acara perdata untuk daerah luar Jawa dan Madura berdasarkan dari ketentuan Pasal 6 firman raja Stb. 1847-23, dapat diketahui bahwa apabila gubernur jenderal memandang perlu, bisa dibuat peraturan-peraturan tentang pengadilan di daerah-daerah luar Jawa dan Madura untuk menjamin berlakunya kitab undang-undang hukum dagang di daerah-daerah secara tertib (Tresna, 1972).¹⁶¹ Sebagai tindak lanjut dari Pasal 6 firman raja tersebut dan juga untuk menjamin adanya kepastian hukum acara tertulis di muka pengadilan gubernemen bagi golongan bumiputra di luar Jawa dan Madura (daerah seberang), pada tahun 1927 gubernur jenderal Hindia Belanda pada waktu itu mengumumkan sebuah reglemen hukum acara perdata untuk daerah seberang dengan Stb. 1927-227 dan dengan sebutan *Rechtsreglement voor de Buitengewesten* yang disingkat dengan RBg.

Ketentuan hukum acara perdata dalam RBg ini adalah ketentuan-ketentuan hukum acara perdata yang sudah ada dalam *Inlandsch Reglement* yang sudah ada untuk golongan bumiputra dan timur asing di Jawa dan Madura ditambah ketentuan hukum acara perdata yang telah ada dan berlaku di kalangan mereka

¹⁶⁰ Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia group, 2015), h. 3

¹⁶¹ R. Tresna, 1972, h. 8

sebelumnya. Dengan terbentuknya RBg ini, di Hindia Belanda terdapat tiga macam reglemen hukum acara untuk pemeriksaan perkara di muka pengadilan gubernemen pada tingkat pertama seperti berikut:

- a. *Inlandsch Reglement* (IR) adalah untuk golongan bumiputra dan timur asing di Jawa dan Madura yang berperkara di muka *landraad*, reglemen kemudian setelah beberapa kali mengalami perubahan dan penambahan disebut *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR).
- b. *Rechtsreglement voor de Buitengewesten* (RBg) adalah untuk golongan bumiputra dan timur asing di daerah luar Jawa dan Madura, yang berperkara di muka *landraad*.
- c. *Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* (BRv) adalah untuk golongan Eropa yang berperkara di muka *raad van justitie* dan *residentie gerecht*.

Lembaga peradilan dan hukum acaranya pada zaman Hindia Belanda Dari uraian di atas tentang lembaga peradilan dan hukum acaranya, dapat dirangkum sebagai berikut.

- a. Peradilan gubernemen terdiri atas berikut ini:
 - 1) Peradilan yang berlaku bagi golongan bumiputra dan yang dipersamakan Landraad yang dalam perkara-perkara kecil dibantu oleh pengadilan kabupaten dan pengadilan distrik sebagai pengadilan tingkat pertama (hakim sehari-hari).
 - 2) Peradilan yang berlaku bagi orang-orang Eropa dan yang dipersamakan *Raad van justitie* dan *residentiegerecht* sebagai

pengadilan tingkat pertama atau hakim sehari-hari, hukum acara perdata yang dipergunakan adalah *Reglement op de Burgerlijk Rechtsvordering*. Hukum acara perdata yang dipergunakan sebagai berikut.

- a) Untuk luar Jawa dan Madura: *Rechts Reglement voor de Buitengewesten* (reglemen tanah seberang).
 - b) Untuk Jawa dan Madura: *Herziene Indonesisch Reglement* (HIR).
- 3) Peradilan-peradilan lainnya yang berlaku bagi golongan bumiputra, seperti peradilan adat, peradilan swapraja, dan peradilan agama Islam, mempergunakan hukum acara yang diatur pada reglemen yang mengatur masing-masing lembaga peradilan tersebut.

Berdasarkan pada ketentuan Aturan Peralihan Pasal II dan IV Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tertanggal 18 Agustus 1945 jo Peraturan Pemerintah 1945-2 tertanggal 10 Oktober 1945, dapat disimpulkan bahwa HIR dan RBg masih tetap berlaku sebagai peraturan hukum acara di muka pengadilan negeri untuk semua golongan penduduk (semua warga negara Indonesia). Dengan diundangkannya Undang-Undang Darurat 1951-1 tentang tindakan-tindakan sementara untuk menyelenggarakan susunan, kesatuan, dan acara pengadilan-pengadilan sipil, pada 14 Januari 1951 dengan Lembaran Negara 1951-9, mulailah dirintis jalan menuju asas unifikasi dalam bidang pengadilan dan peraturan hukum cara yang sebenarnya sudah dimulai sejak zaman Pemerintahan Balatentara Dai Nippon (Jepang). Menurut ketentuan undang-undang ini, untuk

semua warga negara Indonesia di seluruh Indonesia, hanya ada tiga macam pengadilan sipil sehari-hari:

- a. Pengadilan negeri yang memeriksa dan memutus perkara perdata dan pidana untuk tingkat pertama;
- b. Pengadilan tinggi yang memeriksa dan memutus perkara perdata dan pidana untuk tingkat kedua atau banding;
- c. Mahkamah Agung yang memeriksa dan memutus perkara perdata dan pidana dalam tingkat kasasi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Darurat 1951-1, acara pada pengadilan negeri dilakukan dengan mengindahkan peraturan-peraturan Republik Indonesia dahulu yang telah ada dan berlaku untuk pengadilan negeri. Sedangkan yang dimaksud dengan "peraturan-peraturan Republik Indonesia dahulu yang telah ada dan berlaku" adalah tidak lain daripada HIR untuk Jawa dan Madura serta RBg untuk luar Jawa dan Madura. Selanjutnya, dalam Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Darurat 1951-1, ditentukan bahwa HIR seberapa mungkin harus diambil sebagai pedoman tentang acara perkara pidana sipil.

Untuk perkara perdata HIR dan RBg bukanlah sebagai pedoman saja, melainkan sebagai peraturan hukum acara perdata yang harus diikuti dan diindahkan. Walaupun ada dua peraturan hukum acara perdata untuk pengadilan negeri, yaitu HIR untuk Jawa dan Madura serta RBg untuk luar Jawa dan Madura; isinya sama saja sehingga secara material sudah ada keseragaman untuk peraturan hukum acara perdata bagi seluruh pengadilan negeri di Indonesia. Karena itu, asas unifikasi yang dikehendaki Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Darurat 1951-1 dalam

bidang hukum acara pidana dan acara perdata sudah tercapai. Selanjutnya, peraturan hukum acara perdata yang ada tersebut ditambah dengan yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia. Adapun yang ditunggu untuk masa akan datang adalah hukum acara perdata nasional ciptaan sendiri sebagai kodifikasi hukum yang akan menggantikan hukum acara perdata warisan zaman Pemerintahan Hindia Belanda dahulu yang hingga sekarang masih berlaku.¹⁶²

Hukum acara perdata pada pengadilan negeri dilakukan dengan memperhatikan ketentuan Undang-Undang Darurat 1951-1. Sedangkan yang dimaksud oleh Undang-Undang Darurat tersebut tidak lain adalah *Het Herziene Indonesisch Reglement* (HIR atau reglemen Indonesia yang diperbarui: S. 1848 Nomor 16, S. 1941 Nomor 44) untuk daerah Jawa dan Madura serta *Rechtsglement voor de Buitengewesten* (RBg atau reglemen daerah seberang: S. 1927 Nomor 227) untuk daerah luar Jawa dan Madura. Sehingga, untuk acara perdata, yang dinyatakan resmi berlaku adalah HIR untuk Jawa dan Madura serta RBg untuk luar Jawa dan Madura. *Reglement op de Burgerlijke rechtsvordering* (BRv atau reglemen acara perdata, yaitu hukum acara perdata untuk golongan Eropa: S. 1847 Nomor 52, 1849 Nomor 63), adalah merupakan sumber juga dari hukum acara perdata. Supomo berpendapat bahwa dengan dihapuskannya *raad van justitie dan hooggerechtshof*, Rv sudah tidak berlaku lagi sehingga dengan demikian hanya HIR dan RBg sajalah yang berlaku.

Sehingga dapat disebutkan *Reglement op de Rechterlijke Organisatie in het beleid der justitie in Indonesie* (RO atau Reglemen tentang Organisasi

¹⁶² Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1990), hlm. 7—15.

Kehakiman: S. 1847 Nomor 23) dan BW buku IV sebagai sumber dari hukum acara perdata dan selebihnya terdapat dalam BW, WvK (Wetboek van Koophandel; Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) dan Peraturan Kepailitan.¹⁶³

Awal mula sebelum RBg berlaku, *Regelemt op de Burgerlijke Rechtvondeling* atau biasa disingkat dengan Rv adalah hukum perdata Eropa yang dibawa Belanda ke Indonesia dan berlaku untuk beberapa wilayah di Indonesia. Rv ternyata tidak cocok dengan hukum acara yang ada di Indonesia hingga diadakanlah penyesuaian dengan HIR. RBg sendiri merupakan hukum acara perdata yang berlaku untuk daerah-daerah luar pulau Jawa dan Madura.

3. *Burgerlijk Wetboek* (BW)

Burgerlijk Wetboek atau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan kodifikasi dari hukum perdata materiil, meskipun merupakan kodifikasi tapi BW juga memuat ketentuan hukum perdata khususnya dalam buku IV tentang pembuktian dan daluarsa (Pasal 1865-1993)

4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1947 tentang Peradilan Ulangan di pulau Jawa dan Madura.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1974 berlaku pada tanggal 24 Juni 1947 yang menggantikan peraturan mengenai banding dalam pasal 188-194 HIR, sehingga pasal-pasal tersebut tidak berlaku lagi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 20 tahun 1947.

¹⁶³ Sudikno Mertokoesoemo, *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1993), h. 6

5. Undang-Undang darurat Nomor 01 Tahun 1951

Undang-Undang ini adalah Undang-Undang yang mengatur tentang tindakan-tindakan sementara untuk menjalankan kesatuan susunan, kekuasaan dan acara-acara pengadilan sipil yang telah berlaku sejak tanggal 14 Januari 1951. Undang-Undang Nomor 01 Tahun 1951 juga sumber acuan dalam pemeriksaan acara perdata dan juga berlaku pula sebagai sumber hukum.

6. Yurisprudensi

Menurut S.J.F Andrea dalam *rechtgeleerdhandwoordenboek*, yurisprudensi juga berarti peradilan pada umumnya dan ajaran hukum yang diciptakan dan dipertahankan dalam pelaksanaan peradilan. Di Negara Indonesia menganut sistem hukum *civil law yurisprudensi* hanya sebagai bahan pertimbangan hakim dalam memutus perkara bukan sebagai peraturan hukum yang mengikat.

7. Adat Kebiasaan (*Custom*)

Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa adat kebiasaan yang tidak tertulis dapat menjadi sumber hukum acara demi menjamin suatu kepastian hukum dalam pemeriksaan. Kebiasaan yang dianut oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara perdata, bisa dijadikan sebagai sumber hukum acara perdata..¹⁶⁴

¹⁶⁴ Sarwono, *Hukum Acara Perdata Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h.

C. PERMA Terhadap Hukum Acara Perdata (Hir/RBg) dan Bentuk Pelanggaran Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Di Indonesia, sumber hukum utama hukum acara perdata yang digunakan saat ini masih merupakan peraturan-peraturan yang digunakan pada saat zaman kolonial Belanda seperti HIR (*Het Herziene Indonesisch Reglement*) dan RBg (*Rechtsreglement voor* serta RV (*Wetboek Rechtsvordering*) selain *de Buitengewesten*) *op de Burgerlijke* juga ada peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur ketentuan hukum acara perdata secara parsial seperti Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang tentang Peradilan Umum dan peraturan perundang-undangan lainnya. HIR itu sendiri merupakan sumber hukum acara perdata yang digunakan untuk wilayah Jawa dan Madura, RBg digunakan untuk wilayah di luar Jawa dan Madura sedangkan RV diberlakukan untuk golongan Eropa pada zaman penjajahan. Peraturan-peraturan tersebut (HIR dan RBg) sudah lama sekali dibuat maka banyak ketentuan- ketentuan yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan jaman untuk diterapkan saat ini karena permasalahan-permasalahan baru selalu bermunculan dan semakin kompleks, untuk menghadapi persoalan tersebut hukum dituntut harus bersifat dinamis, hukum harus dapat menyesuaikan dengan perkembangan yang ada di masyarakat. Permasalahan tersebut di antaranya sering kali terjadi karena kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum khususnya dalam praktik dipersidangan perdata.

Berdasarkan ketentuan di atas bisa kita ketahui Kewenangan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam membuat PERMA sebagai pengisi kekosongan hukum dibatasi oleh Undang-Undang tidak boleh mencampuri pengaturan tentang

hak dan kewajiban warga negara pada umumnya, tidak boleh mengatur tentang sifat, kekuatan serta nilai terhadap alat pembuktian. Ketentuan tersebut sangat menarik karena dalam beberapa PERMA ternyata mengatur tentang hal itu dan tidak terkecuali dalam pengaturan PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang telah diubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana. Pasal 17 PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang membatasi hak bagi Tergugat untuk mengajukan tuntutan provisi, eksepsi, rekonvensi, intervensi, replik, duplik, atau kesimpulan, sedangkan Pasal 30 membatasi para pihak untuk mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi Agama maupun kasasi ke Mahkamah Agung.

Kewenangan Mahkamah Agung Republik Indonesia membuat PERMA adalah merupakan bagian dari wewenang yang diberikan oleh pasal 24 A Undang-Undang 1945 selain dari wewenang mengadili pada tingkat kasasi menguji peraturan perUndang-Undang an dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan juga memiliki kewenangan lainnya yang diberikan Undang-Undang . Menyangkut hal tersebut Undang-Undang Nomor. 14 tahun 1985 Jo Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 03 Tahun 79 pasal 79 menyebutkan bahwa:

“MA dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini”. Sedangkan dalam penjelasannya disebutkan bahwa: “Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi dengan pengaturan tentang cara yang belum atau tidak diatur dalam Undang-Undang ini, dalam hal ini peraturan dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk Undang-Undang penyelenggara peradilan yang dimaksudkan Undang-Undang ini hanya

merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan dengan demikian Mahkamah Agung tidak akan mencampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan alat pembuktian serta penilaiannya ataupun pembagian beban pembuktian.”

Jika diuraikan berdasarkan ketentuan pasal 79 beserta penjelasannya di atas, maka ruang lingkup PERMA sebagai instrumen hukum yang dibuat oleh Mahkamah Agung bisa dilihat pada keterangan di atas.

HIR/RBg merupakan aturan yang dibuat jaman kolonial, sehingga materinya banyak yang sudah tidak sesuai dengan alam dan jaman saat ini, sedangkan dinamika kemajuan jaman dan peradaban manusia terus berkembang pesat. Praktik peradilan tidak mungkin terus menerus menunggu revisi undang-undang hukum acara yang sampai saat ini belum mampu dibuat oleh pemerintah dan DPR, sehingga untuk mengantisipasi berkembangnya peradaban manusia yang tidak mungkin lagi bisa terakomodir oleh perundang-undangan buatan kolonial maka PERMA dibuat untuk mengisi kekosongan hukum sampai pemerintah dan DPR melakukan revisi terhadap HIR/RBg.

Dalam kondisideran PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang telah diubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 pada point b dan c disebutkan bahwa didasarkan pada kebutuhan masyarakat akan prosedur penyelesaian sengketa yang lebih sederhana, cepat, dan biaya ringan sedangkan HIR/RBg sebagai hukum acara yang berlaku tidak membedakan proses pemeriksaan berdasarkan nilai objek dan gugatan serta sederhana tidaknya pembuktian sehingga untuk perkara yang nilai gugatannya tetap memerlukan waktu yang lama. Berdasarkan butir b dan c kondisideran di atas jelas bahwa lahirnya PERMA didorong oleh praktik yang

menghendaki adanya mekanisme penyelesaian perkara secara lebih cepat, sederhana, dan biaya ringan karena proses berperkara sebagaimana diatur HIR/RBg tidak memiliki kepraktisan sebagaimana yang diharapkan. PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang telah diubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 berpedoman pada asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Maka sangat relevan dengan kondisi saat ini yang membutuhkan proses penyelesaian sengketa melalui forum litigasi namun prosedurnya lebih cepat dan sederhana. Sehingga pertentangan substansi PERMA yang dianggap bertentangan ketentuan pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Agung dapat diimbangi dengan alasan dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat untuk mewujudkan asa peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan.

Jika kita hendak menarik kepada asas yang lebih umum bahwa hukum diciptakan untuk kebutuhan manusia bukan sebaliknya. Maka tidak salah MA mengeluarkan PERMA tersebut karena pada akhirnya penciptaan hukum melalui sebuah peraturan itu akan bermuara pada kemaslahatan secara luar bagi masyarakat. Bisa dibayangkan jika gugatan yang nilainya kecil harus diselesaikan melalui prosedur yang rumit dan memerlukan waktu bertahun-tahun untuk sampai pada tahapan menikmati hasil dari gugatan tersebut, disamping itu biaya yang diperlukan mahal, baik untuk sekedar yang terkait proses maupun biaya selama menjalani persidangan.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa tata urutan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah Provinsi
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan Pasal 7 ayat 1 di atas PERMA tidak disebutkan sebagai bagian dari tata urutan perundangan, namun penunjukan PERMA sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dapat kita temukan pada Pasal 8 ayat (1) yang berbunyi:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati /Wakil, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 di atas bahwa peraturan yang dibuat oleh Mahkamah Agung keberadaannya diakui sebagai bagian dari suatu peraturan perundang-undangan meskipun tidak dijelaskan kedudukannya dan tingkat hirarkinya. Mungkin yang dimaksud pembentukan undang-undang adalah beberapa peraturan yang disebutkan dalam Pasal 8 tersebut meskipun tidak tercantum dalam tata urutan perundangan namun memiliki sifat dan daya mengikat sebagaimana peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Mahkamah Agung dalam membuat PERMA merupakan bagian dari wewenang yang diberikan oleh Pasal 24 UUD 1945 selain dari wewenang mengabdikan pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan juga memiliki kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Menyangkut hal tersebut UU Nomor 14 Tahun 1985 jo UU Nomor 5 Tahun 2004 jo UU Nomor 3 Tahun 2009 Pasal 79 menyebutkan bahwa:

“ MA dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini”.

Sedangkan pada penjelasannya disebutkan bahwa:

“Apabila dalam jalannya peradilan terdapat kekurangan atau kekosongan hukum dalam suatu hal Mahkamah Agung berwenang membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan tadi. Dengan undang-undang ini, dalam hal ini peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dibedakan dengan peraturan yang disusun oleh pembentuk undang-undang ini hanya merupakan bagian dari hukum acara secara keseluruhan dengan demikian Mahkamah Agung tidak akan mendampuri dan melampaui pengaturan tentang hak dan kewajiban warga Negara pada umumnya dan tidak pula mengatur sifat, kekuatan alat pembuktian serta penilaiannya ataupun pembagian beban pembuktian”.

Berdasarkan pemaparan di atas HIR dan RBg sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum acara perdata yang berlaku saat ini memberikan hak kepada para pihak untuk mengajukan provisi, (vide Pasal 180 HIR/191 RBg), eksepsi (vide : pasal 133, 134 HIR/159, 160 RBg) rekonvensi (vide: Pasal 132 HIR/157 RBg) sedangkan PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang telah diubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 tegas melarangnya. Kemudian Pasal 21 dan pasal 30 PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang telah diubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 yang menyebutkan bahwa para

pihak hanya berhak mengajukan keberatan dan atas putusan keberatan tidak dapat diajukan upaya hukum, baik upaya hukum biasa maupun luar biasa, sedangkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1947 tentang Peradilan Ulangan dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah dirubah dua kali yakni oleh Undang-Undang Nomor 05 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung memberi hak kepada para pihak untuk mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi dan Kasasi ke Mahkamah Agung akan tetapi hak itu kemudian di tutup oleh pasal 21 dan pasal 30 PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang telah dirubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 yang menyebutkan bahwa para pihak hanya berhak mengajukan keberatan dan atas putusan keberatan tidak dapat diajukan upaya hukum, baik upaya hukum biasa maupun luar biasa. Inilah barangkali yang dipandang PERMA yang telah dirubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 tersebut telah bertentangan batasan yang dibuat oleh ketentuan Pasal 79 Undang-Undang Mahkamah Agung RI.

Bisa kita ambil kesimpulan bahwa kandungan PERMA Nomor 02 Tahun 2015 yang telah dirubah dengan PERMA Nomor 04 Tahun 2019 telah bertentangan beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Hukum Acara Perdata (HIR/RBg) adalah bentuk pelanggaran terhadap asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* karena PERMA sebagai hukum yang lebih rendah telah mengesampingkan hukum yang lebih tinggi yaitu HIR/RBg. Sesuai dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa tata urutan perundang-undangan di Indonesia dimulai dari Undang-Undang. Jika ditinjau dari aspek kedudukannya, hal itu merupakan sebagai pelanggaran terhadap asas dan prinsip hukum, namun

jika ditinjau dari manfaat yang diberikan oleh PERMA tersebut, maka kehadiran PERMA jauh lebih memberikan keadilan bagi masyarakat karena apa yang diatur oleh PERMA merupakan wujud nyata dari prinsip penyelenggaraan peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan. Sesuai dengan tujuan dibentuknya hukum, yaitu bermanfaat dan berkeadilan.

Dimana seiring dengan perkembangan yang ada di masyarakat, para hakim sering kali mengalami kendala dalam penerapan hukum acara perdata yang ada saat ini, karena sumber hukum utama hukum acara perdata yang ada saat ini yaitu HIR, RBg dan RV banyak yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan yang ada di masyarakat, mengatasi hal tersebut biasanya para hakim berpatokan pada peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) atau Mahkamah Agung sebagai penyelenggara peradilan tertinggi di Indonesia dalam menjalankan tugasnya memiliki beberapa fungsi yaitu fungsi peradilan, fungsi pengawasan, fungsi mengatur, fungsi administratif dan fungsi lain-lain. Bahwa dengan fungsi yang ada tersebut, untuk mengatasi adanya kekosongan hukum acara perdata serta untuk mengatasi persoalan-persoalan yang berkaitan dengan praktik beracara di pengadilan sebagaimana diuraikan di atas. Ada beberapa peranan Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam melakukan pembaruan hukum untuk mengisi kekosongan hukum acara perdata di Indonesia.