

BAB IV

PAPARAN DAN ANALISIS DATA

A. Paparan Data

1. Gambaran Umum Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Pengadilan Agama Kabupaten Malang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 85 tahun 1996 dan diresmikan pada tanggal 28 Juni 1997. Gedung Pengadilan Agama Kabupaten Malang terletak di wilayah Pemerintah Daerah Kabupaten Malang, yakni Jl. Panji 202 Kelurahan Panarukan Kepanjen-Malang Telp. (0341) 397200 Fax. (0341) 395786 e-mail : pa-malangkab.go.id.⁸²

Wilayah Pengadilan Agama Kabupaten Malang termasuk wilayah geografis propinsi Jawa Timur terletak pada 112° 17' 10.90" sampai dengan 112°

⁸²Profil Pengadilan Agama Kabupaten Malang, dapat dilihat di http://www.pa-malangkab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=69&lang=id, diakses tanggal 13 Maret 2011

57' 00.00" Bujur Timur, -7° 44' 55.11" sampai dengan -8° 26' 35.45" Lintang Selatan, dengan batas-batas wilayah :

Sebelah Utara : Kab. Jombang, Kab. Mojokerto dan Kab. Pasuruan.

Sebelah Timur : Kab. Probolinggo dan Kab. Lumajang

Sebelah Selatan : Samudera Hindia.

Sebelah Barat : Kab. Kediri dan Kab. Blitar.

Jumlah penduduk yang menjadi wilayah hukum Pengadilan Agama Kabupaten Malang sebanyak 2.602.095 orang yang terdiri dari pemeluk agama Islam 2.477.773 orang, pemeluk agama Katholik 27.148 orang, pemeluk agama Protestan 60.507 orang, pemeluk agama Hindu 17.210 orang, pemeluk agama Budha 10.239 orang dan penganut aliran kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa 9.288 orang.

Wilayah hukum Pengadilan Agama Kabupaten Malang meliputi wilayah Pemerintah Kabupaten Malang yang terdiri dari 33 (tiga puluh tiga) kecamatan dan Pemerintah Kota Batu yang terdiri dari 3 (tiga) kecamatan.

a. Tugas dan Kewenangan Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 jo. Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pengadilan Agama menyatakan bahwa Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkara perdata Islam.

Adapun jenis perkara yang dapat diajukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang sesuai Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama pasal 49 dan penjelasannya menyatakan bahwa perkara-perkara yang menjadi kewenangan peradilan agama meliputi:⁸³

Perkawinan Meliputi:

Izin Beristri Lebih Dari Seorang; izin Melangsungkan Perkawinan Bagi Orang Yang Belum Berusia 21 (Dua Puluh Satu) Tahun, Dalam Hal Orang Tua Wali, Atau Keluarga Dalam Garis Lurus Ada Perbedaan Pendapat; Dispensasi Kawin; Pencegahan Perkawinan; Penolakan Perkawinan Oleh Pegawai Pencatat Nikah; Pembatalan Perkawinan; Gugatan Kelalaian Atas Kewajiban Suami Dan Istri Perceraian Karena Talak; Gugatan Perceraian; Penyelesaian Harta Bersama; Penguasaan Anak-Anak; Ibu Dapat Memikul Biaya Pemeliharaan Dan Pendidikan Anak Bilamana Bapak Yang Seharusnya Bertanggung Jawab Tidak Mematuhinya; Penentuan Kewajiban Memberi Biaya Penghidupan Oleh Suami Kepada Bekas Istri Atau Penentuan Suatu Kewajiban Bagi Bekas Istri; Putusan Tentang Sah Tidaknya Seorang Anak; Putusan Tentang Pencabutan Kekuasaan Orang Tua; Pencabutan Kekuasaan Wali; Penunjukan Orang Lain Sebagai Wali Oleh Pengadilan Dalam Hal Kekuasaan Seorang Wali Dicabut; Penunjukan Seorang Wali Dalam Hal Seorang Anak Yang Belum Cukup Umur 18 (Delapan Belas) Tahun Yang Ditinggal Kedua Orang Tuanya; Pembebanan Kewajiban Ganti Kerugian Atas Harta Benda Anak Yang Ada Di Bawah

⁸³ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama LN. Tahun 2006 No. 22 TLN. No. 4611

Kekuasaannya; Penetapan Asal -Usul Seorang Anak Dan Penetapan Pengangkatan Anak Berdasarkan Hukum Islam; Putusan Tentang Hal Penolakan Pemberian Keterangan Untuk Melakukan Perkawinan Campuran; Pernyataan Tentang Sahnya Perkawinan Yang Terjadi Sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dan Dijalankan Menurut Peraturan Yang Lain.

Waris Meliputi:

Penentuan Siapa Yang Menjadi Ahli Waris; Penentuan Mengenai Harta Peninggalan, Penentuan Bagian Masing-Masing Ahli Waris, Melaksanakan Pembagian Harta Peninggalan Tersebut, Serta Penetapan Pengadilan Atas Permohonan Seseorang Tentang Penentuan Siapa Yang Menjadi Ahli Waris, Penentuan Bagian Masing-Masing Ahli Waris.

Wasiat:

Perbuatan Seseorang Memberikan Suatu Benda Atau Manfaat Kepada Orang Lain Atau Lembaga/Badan Hukum, Yang Berlaku Setelah Yang Memberi Tersebut Meninggal Dunia.

Hibah;

Pemberian Suatu Benda Secara Sukarela Dan Tanpa Imbalan Dari Seseorang Atau Badan Hukum Kepada Orang Lain Atau Badan Hukum Untuk Dimiliki.

Wakaf;

Perbuatan Seseorang Atau Sekelompok Orang (Wakif) Untuk Memisahkan Dan/Atau Menyerahkan Sebagian Harts Benda Miliknya Untuk Dimanfaatkan Selamanya Atau Untuk Jangka Waktu Tertentu Sesuai Dengan Kepentingan Guna Keperluan Ibadah Dan/Atau Kesejahteraan Umum Menurut Syari'ah.

Zakat;

Harta Yang Wajib Disisihkan Oleh Seorang Muslim Atau Badan Hukum Yang Dimiliki Oleh Orang Muslim Sesuai Dengan Ketentuan Syari'ah Untuk Diberikan Kepada Yang Berhak Menerimanya.

Infag;

Perbuatan Seseorang Memberikan Sesuatu Kepada Orang Lain Guna Menutupi Kebutuhan, Baik Berupa Makanan, Minuman, Mendermakan, Memberikan Rezeki (Karunia), Atau Menafkahkan Sesuatu Kepada Orang Lain Berdasarkan Rasa Ikhlas, Dan Karena Allah Subhanahu Wata'ala.

Shadaqah;

Perbuatan Seseorang Memberikan Sesuatu Kepada Orang Lain Atau Lembaga/Badan Hukum Secara Spontan Dan Sukarela Tanpa Dibatasi Oleh Waktu Dan Jumlah Tertentu Dengan Mengharap Ridho Allah Subhanahu Wata'ala Dan Pahala Semata.

Ekonomi Syari'ah.

Ekonomi Syari'ah Adalah Perbuatan Atau Kegiatan Usaha Yang Dilaksanakan Menurut Prinsip Syari'ah, Antara Lain Meliputi: Bank Syari'ah; Lembaga Keuangan Mikro Syari'ah. Asuransi Syari'ah; Reasuransi Syari'ah; Reksa Dana Syari'ah; Obligasi Syari'ah Dan Surat Berharga Berjangka Menengah Syari'ah; Sekuritas Syari'ah; Pembiayaan Syari'ah; Pegadaian Syari'ah; Dana Pensiun Lembaga Keuangan Syari'ah; Dan Bisnis Syari'ah.

Untuk Melaksanakan Tugas Pokok Tersebut, Pengadilan Agama Mempunyai Fungsi Sebagai Berikut :

1. Memberikan Pelayanan Tekhnis Yustisial Dan Administrasi Kepaniteraan Bagi Perkara Tingkat Pertama Serta Penyitaan Dan Eksekusi.
2. Memberikan Pelayanan Dibidang Administrasi Perkara Banding, Kasasi, Dan Peninjauan Kembali Serta Administrasi Peradilan Lainnya
3. Memberikan Pelayanan Administrasi Umum Pada Semua Unsur Di Lingkungan Pengadilan Agama.
4. Memberikan Keterangan, Pertimbangan Dan Nasihat Tentang Hukum Islam Pada Instansi Pemerintah Di Daerah Hukum Nya Apabila Diminta.
5. Memberikan Pelayanan Permohonan Pertolongan Pembagian Harta Peninggalan Di Luar Sengketa Antar Orang – Orang Yang Beragama Islam
6. *Waarmerking* Akta Keahliwarisan Dibawah Tangan Untuk Pengambilan Deposito / Tabungan Dan Sebagainya
7. Melaksanakan Tugas-Tugas Pelayanan Lainnya Seperti Penyuluhan Hukum, Memberikan Pertimbangan Hukum Agama, Pelayanan Riset/Penelitian, Pengawasan Terhadap Advokat / Penasehat Hukum Dan Sebagainya.⁸⁴

⁸⁴Tugas Pengadilan Agama kabupaten Malang dapat dilihat di http://www.pamalangkab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=70&lang=id, diakses tanggal 13 Maret 2011

2. Identitas Hakim dan Hasil Wawancara

Dalam penelitian ini, dari tujuh belas hakim yang bertugas di Pengadilan Agama Kabupaten Malang, peneliti hanya dapat mewawancarai dua orang hakim yang telah ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang untuk memberikan data kepada peneliti. Penunjukan ini disesuaikan dengan kompetensi hakim terhadap permasalahan yang diteliti. Adapun identitas informan sebagai berikut:

Informan I

Nama : DRS. ARFAN MUHAMMAD, S.H., M. HUM.
NIP : 19811 0 1 001
Pangkat/Golongan : PEMBINA TK.I, IV/b
Jabatan : HAKIM MADYA MUDA

Informan II

Nama : DRS. ABD. ROUF, M.H.
NIP : 19506212 198203 1 005
Pangkat/Gol ruang : PEMBINA , IV/a
Jabatan : HAKIM MADYA PRATAMA

3. Pandangan Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang tentang adanya PERMA No 1 Tahun 2008 dan Implikasinya di Pengadilan Agama Kabupaten Malang

Pada hal ini peneliti menanyakan terlebih dahulu pandangan hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang tentang adanya PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur mediasi

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan : *“PERMA No 1 Tahun 2008 tentang prosedur mediasi itu sangat bagus sekali harus dilakukan, bahkan wajib, para hakim mediator harus mengupayakanya karena perdamaian ini adalah merupakan kesepakatan secara kekeluargaan, dengan mediasi jika berhasil maka tidak akan ada yang merasa dirugikan.”*⁸⁵

Bapak Rouf mengatakan : *“Secara Umum hadirnya PERMA No. 1 Tahun 2008 ini bukan sekedar untuk mengurangi penumpukan perkara saja, namun kedudukanya sangat mulia, karena berusaha mendamaikan pihak yang berperkara melalui jalur win-win solution, dengan begini maka tidak ada pihak yang merasa dirugikan, dan tentunya jika proses berlanjut pada litigasi, maka istilah menang kalah akan tak terhindarkan”.*⁸⁶

Selanjutnya peneliti menanyakan Apakah Pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Kabupaten Malang ini sudah sesuai dengan prosedur mediasi ada dalam PERMA No. 1 Tahun 2008

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan: *“Tentu sudah sesuai beracuan pada pasal 130 HIR maka dalam tahap pertama seorang hakim harus mengupayakan mediasi, karena ini merupakan keharusan yang dilakukan dalam proses beracara, memang hakim yang memiliki sertifikat mediator hanya dua yaitu Bapak Drs. Abd. Rouf, M.H dan Ibu Dra. Farida Ariani, S.H namun menerapkan mediasi sesuai dengan aturan PERMA adalah memang suatu keharusan.”*⁸⁷

Bapak Rouf mengatakan : *“Sudah memenuhi sekali, meskipun di Pengadilan Kabupaten Malang ini Hakim yang bersertifikat mediator*

⁸⁵ Arfan Muhammad, Wawancara (Kepanjen 30 Maret 2010).

⁸⁶ Abd. Rouf, Wawancara (Kepanjen 25 Maret 2011).

⁸⁷ Arfan Muhammad. *Ibid.*

hanya dua saya dan ibu Farida, namun hakikat ruh mediasi tetap dijalankan yakni prosesi mendamaikan, hanya mungkin teknik yang berbeda, ketika menghadapi perkara perceraian harus bagaimana, perkara gono gini harus bagaimana, ataupun teknik-teknik untuk meredam pihak yang terlanjut emosi, semua memiliki teknik sendiri, dalam Pengadilan Agama Kabupaten ini sesungguhnya yang belum terlaksana sepenuhnya sesuai dengan isi PERMA No. 1 Tahun 2008 adalah tentang masalah teknis, mengingat luas dari lokasi Pengadilan yang terbatas, maka teknis mediasi dilakukan di sebuah aula yang hanya diberi pembatas-pembatas, dari sinilah terjadi upaya penambahan ruangan yang masih dalam proses”.⁸⁸

Dalam pelaksanaan PERMA No. 1 Tahun 2008 tentu terdapat hambatan-hambatannya, yang dikemukakan hakim sebagai berikut :

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan: *“Hambatan utama disini adalah jadwal sidang itu sungguh sangat padat, sehingga hakim tidak bias fokus pada mediasi saja, mengingat juga Pengadilan Kabupaten Malang memiliki tingkat perkara tertinggi seindonesia, ” Sehingga dengan begitu haruslah terbagi jadwal hakim yang ikut sidang dan menjadi hakim mediator, padahal hakim sendiri diburu waktu dengan perkara yang menumpuk, sesungguhnya hambatan ini dapat dipecahkan jika ada pihak luar yang bersertifikat mediator menetap di pengadilan mengingat sangat pentingngnya proses mediasi, seperti contohnya di Pengadilan Agama Jakarta Selatan yang memiliki mediator bersertifikat dari pihak luar sebanyak 12 orang, sehingga hakim sendiri dapat focus melakukan persidangan. “*⁸⁹

Bapak Rouf mengatakan : *Dalam Perlaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Kota Malang ini memiliki hambatan sebagai berikut :*

- Sebagian besar para pihak yang berperkara memiliki latar belakang pendidikan yang rendah, rata-rata lulusan SD atau SMP, ketika seseorang itu memiliki pendidikan yang rendah maka akan dipastikan memiliki emosional yang tinggi, sehingga ketika hakim ingin memediasi para pihak yang keras kepala akan menyatakan bahwa mediasi akan percuma, pasti perceraian akan terjadi, jika seperti itu yang terjadi, maka benar-benar harus memiliki trik khusus dalam menghadapinya.
- Volume kerja para Hakim mediator yang sangat padat, dengan rutinitas siding yang sangat padat, karena Pengadilan Agama Kabupaten malang ada Pengadilan dengan perkara terbanyak, maka

⁸⁸ Abd. Rouf, *Op.Cit.*

⁸⁹ Arfan Muhammad. *Op.Cit.*

*setiap harinya jadwal sidang terus memburu, padahal mediasi secara muthlak harus dilaksanakan.*⁹⁰

Dalam pelaksanaan mediasi terdapat dua hasil akhir yakni mediasi yang berhasil atau mediasi yang gagal, maka Seberapa berhasil PERMA ini diterapkan dalam proses mediasi di Pengadilan Agama Kota Malang ? berikut pemaparan Para Hakim :

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan : *“Memang tingkat keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama sangat minimn namun prosedur mediasi itu memang harus dilaksanakan dan diupayakan, pada umumnya para pihak yang ingin bercerai itu pastinya sudah putusan final untuk bercerai, karena sebelum berlanjut kepengadilan pastinya sudah dimediasi oleh keluarganya, guru bahkan orang tua pasti telah menasehati baik dan buruknya bercerai, dan ketika perkara telah masuk di Penmgadilan pasti itu sudah putusan akhir tidak melanjutkan rumah tangganya, ya tidak bias kita paksa, namun kita usahakan berdamai.”*⁹¹

Bapak Rouf mengatakan : *“Secara umum kita ketahui bahwa masalah perceraian ini adalah masalah hati jadi untuk mengetahui berhasil tidaknya bukan hanya dilihat dari terjadinya perceraian atau tidak setelah mediasi namun kami selaku hakim mediator menganggap bahwa ketika para pihak dapat bercerai secara baik-baik, masih mempertimbangkan anak dan nafkah istri sesudahnya, dan dapat dipikir dengan kepala dingin, maka hal tersebut dapat dikatakan sukses mediasinya. Dan juga ketika ada para pihak yang memperkarakan masalah gono gini dan perceraian, maka dengan proses mediasi harta gono gini dapat dibagi sesuai dengan hak masing masing tanpa dicantumkan dalam gugatan, maka hal tersebut juga dapat dikatakan sebagai keberhasilan mediasi.”*⁹²

Terbitnya PERMA No. 1 Tahun 2008 ini sebagai suatu yang positif untuk membantu masyarakat, advokat, dan hakim untuk lebih memahami mediasi Jika dibandingkan dengan PERMA No. 2 Tahun 2003, PERMA No. 1 tahun 2008 memang lebih komprehensif Jumlah pasal juga

⁹⁰ Abd. Rouf, *Op.Cit.*

⁹¹ Arfan Muhammad. *Op.Cit.*

⁹² Abd. Rouf, *Op.Cit.*

jauh lebih banyak dan lebih detail mengatur proses mediasi di pengadilan. Maka pertanyaan dalam wawancara selanjutnya adalah Apakah pasal-pasal pada PERMA No. 1 Tahun 2008 sudah dapat ,memenuhi aturan-aturan yang seharusnya ada dalam proses mediasi? Para hakim berpendapat sebagai berikut :

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan : *“Menurut sejarahnya Mahkamah Agung dalam membuat aturan ini sudah melalui proses yang panjang, sampai-sampai survei ke luar negeri untuk memastikan aturan yang benar dan pas dalam penerapan mediasi di Pengadilan Agama, begitu juga dengan pasal-pasal yang terdapat didalamnya, pasti sudah memenuhi semua sudut-sudut untuk mendukung keberhasilan mediasi.”*⁹³

Bapak Rouf mengatakan : *“Pada dasarnya aturan-aturan atau pasal-pasal yang terdapat pada PERMA tersebut sdah pas dan cocok, namun ada beberapa tekhnis yang sulit diterapkan dalam Pengadilan Agama Kabupaten malang ini, contohnya ketika dalam PERMA disebutkan bahwa para pihak berhak untuk memilih hakim mediator yang akan memediasinya, namun karena jumlah yang pihak yang berperkara sangat besar disini, maka jalan pintas dilakukan dengan menentukan hakim mediator dalam setiap berperkatra, yang memang sebelumnya sudah ditawarkan, dan para pihak pasrah dengan siapapun mediatornya ”.*⁹⁴

4. Pandangan Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang terhadap kekuatan imperatif mediasi sesuai Pasal 2 ayat 3 PERMA No 1 Tahun 2008

PERMA No. 1 tahun 2008 memang lebih komprehensif Jumlah pasal juga jauh lebih banyak dan lebih detail mengatur proses mediasi di pengadilan. Walaupun lebih detail, lebih lengkap belum tentu lebih baik. Karena mediasi sebagai salah satu cara penyelesaian sengketa, merupakan

⁹³ Arfan Muhammad. *Op.Cit.*

⁹⁴ Abd. Rouf, *Op.Cit.*

proses yang seharusnya fleksible dan memberikan kesempatan luas kepada para pihak untuk melakukan perundingan atau mediasi itu sendiri agar mencapai hasil yang diinginkan.

Seringkali pengaturan yang rigid atau detail akan memberikan beban kepada para pihak. Hal tersebut merupakan salah satu efek jika sebuah aturan diatur dengan rigid dan detail. Salah satu ketentuan menarik dari PERMA No. 1 tahun 2008 adalah Pasal 2 ayat 3, yang menyatakan bahwa: *“Tidak menempuh prosedur mediasi berdasarkan peraturan ini merupakan pelanggaran terhadap pasal 130 HIR yang mengakibatkan putusan batal demi hukum”*. Lantas bagaimanakah pandangan hakim tentang Pasal ini :

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan : *“Kalau dikatakan batal demi hukum itu kurang tepat namun jika dikatakan dapat batal demi setelah adanya upaya hukum lebih tepat, karena jika dilaksanakan banding kasasi namun tidak dapat mediasi maka disitulah letak dapat batal demi hukumnya, saya pernah mendengar adanya perkara yang batal demi hukum karena tidak dilakukan mediasi tapi tidak di Pengadilan Kabupaten Malang ini, critanya ini berawal karena tergugat hanya pernah dating siding kedua saja, maka dari itu mediasi dinyatakan tidak berhasil, pada akhirnya . terjadi putusan kontradiktur yang mana pengertiannya adalah putusan akhir yang pada saat dijatuhkan/diucapkan dalam sidang tidak dihadiri salah satu atau para pihak, diputuskanlah perceraian, dan waktu dibacakan putusan tergugat tidak hadir, dan tidak trima lantas mengajukan banding, karena diputusan tertera Pengadilan telah melakukan mediasi tetapi gagal, pihak tergugat mengaku tidak melaksanakan mediasi maka dengan begitu PTA memutuskan putusan batal demi hukum.”⁹⁵*

Bapak Rouf mengatakan : *“Dalam Pasal ini memang mengatakan putusan batal demi hukum kalau tidak melakukan proses mediasi namun bisa kita ketahui bahwa PERMA itu sendiri berasal dari Peraturan Mahkamah Agung jadi secara logika gak masuk kalau putusan bisa batal demi hukum, kecuali kalau memang pasal tersebut tercantumkan dalam Undang-undang yang murni, jadi saya rasa cantolan dari peraturan mediasi ini kurang pas jika pada PERMA. Dan juga wilayah perdata*

⁹⁵ Arfan Muhammad. *Op.Cit.*

*adalah termasuk wilayah private dari para pihak yang berperkara maka jika dipaksakan mediasi maka kurang pas lagi karena sesungguhnya terserah yang berperkara meskipun itu merupakan teknis beracara”.*⁹⁶

Sesuai dengan pasal tersebut diatas apakah berarti PERMA memiliki kedudukan istimewa daripada Kewenangan hakim sendiri untuk memutus suatu perkara, dan bagaimana kedudukannya menurut Undang-undang No. 10 Tahun 2004 lantas bagaimanakah kekuatan huku dari PERMA itu sendiri ? Hakim menjawab sebagai berikut :

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan : *“Jadi PERMA ini mengikat para hakim dan muthlak harus dilakukan sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung yang memang kita berada dibawah kekuasaanya, dan kedudukanya yang dibawah kewenangan Undang-undang Mahkamah Agung sehingga mengikat, dalam UU No 10 Tahun 2004 memang tidak ada posisi PERMA, namun ia berada dibawah Undang-undang Mahkamah Agung yang memiliki hierarki sendiri. kekuatanya menurut saya ini adalah merupakan teknis beracara yang memang berasal dari Mahkamah Agung, sehingga harus kita laksanakan, mengingat Peradilan Agama dibawah kekuasaan Mahkamah Agung.”*⁹⁷

Bapak Rouf mengatakan : *“Saya tidak bisa mengatakan seperti itu, karena disatu sisi banding dapat dibatalkan kalau memang sudah damai, namun disisi lain hakim juga mempunyai kewenangan, jadi maksudnya mediasi adalah proses awal yang apapun keputusanya pada akhirnya hakim tetap memiliki wewenang memutus jika dilanjutkan dalam berperkara karena posisi PERMA sendiri adalah sebuah peraturan Mahkamah Agung yang kedudukanya tidak tertera dalam UU 10 tahun 2004 sedangkan kekuatanya PERMA menurut saya ini adalah merupakan teknis beracara yang memang berasal dari Mahkamah Agung, sehingga harus kita laksanakan, mengingat Peradilan Agama dibawah kekuasaan Mahkamah Agung.”*⁹⁸

Dalam pertanyaan selanjutnya adalah mengenai apakah selama ini ada putusan yang benar batal demi hukum Bapak Arfan selaku ketua Pengadilan agama Kabupaten Malang menyatakan bahwa kalau di

⁹⁶ Abd. Rouf, *Op.Cit.*

⁹⁷ Arfan Muhammad. *Op.Cit.*

⁹⁸ Abd. Rouf, *Op.Cit.*

Pengadilan Agama Kabupaten Malang memang tidak ada perkara yang batal demi hukum namun di luar sana saya pernah mendengar adanya perihal tersebut sedangkan menurut pendapat Bapak Rouf sejak 9 tahun jadi hakim dan sampai keluarnya PERMA No. 1 Tahun 2008 hingga sekarang, belum ada perkara yang batal demi hukum tanpa melalui proses mediasi, Karena mendamaikan pihak adalah juga kewajiban hakim

5. Upaya Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam meningkatkan Keberhasilan mediasi.

Dalam Upaya menempuh keberhasilan mediasi ada beberapa upaya yang dilakukan oleh para hakim mediator dengan paparan sebagai berikut :

Bapak Arfan Selaku Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengatakan : *“Upaya para hakim yang utama dalam proses mediasi ini tentunya adalah memberikan nasihat-nasihat yang digunakan dengan cara-cara khusus, meskipun hakim yang memiliki sertifikat mediator hanya dua yaitu Bapak Drs. Abd. Rouf, M.H dan Ibu Dra. Farida Ariani, S.H, namun sudah pasti semua hakim berkompeten untuk menjadi mediator yang sesuai dengan aturan PERMA. Dalam proses mediasi ini memiliki jatah waktu 0 hari jika perkaranya tersebut memang rumit dan dibutuhkan proses lama untuk mediasi maka dapat diperpanjang menjadi 55 hari, sampai pada titik temu perkara tersebut, biasanya perkara waris memang yang membutuhkan waktu lama proses mediasinya, kalau saya ketika melakukan mediasi maka saya nasihati dengan mengutip ayat-ayat dan hadis hadis contohnya saja tenang hadis pembersihan harta jika pembagiannya tidak sesuai, atau berlebih.”⁹⁹*

Bapak Rouf mengatakan : *“Saya mengutip dari perkataan sahabat Ali bin Abi Tholib yang menyatakan bahwa “Berbahasalah dengan satu kaum” maka dari sini upaya seorang hakim mediator dalam meningkatkan keberhasilan mediasi adalah dengan menggunakan bahasa yang komunikatif atau mudah dimengerti mengingat para pihak yang berperkara tidak semuanya yang menempuh pendidikan tinggi, maka dalam proses mediasi bahasanya kami sesuaikan agar bisa tersampaikan dengan enak dan nyaman. Sebagai seorang Hakim Pengadilan Agama tentunya dalam proses mediasi kita sematkan nasihat-*

⁹⁹ Arfan Muhammad. *Op.Cit.*

nasihat yang mengutarakan pentingnya mediasi menuju upaya damai, sehingga dari sini penting adanya teknik yang memang harus dimiliki semua hakim mediator dalam upaya meningkatkan keberhasilan mediasi.”¹⁰⁰

B. Analisis Data

1. Pandangan Hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang tentang kekuatan imperatif mediasi.

Pada Paparan kajian pustaka diatas kita ketahui bahwa pengertian mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator. Mediasi merupakan salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah, serta dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada para pihak dalam menemukan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan, karena dengan adanya mediasi ini tidak akan terjadi kedudukan menang dan kalah karena memang kesepakatan dari dua pihak, dan biasa disebut win win solution.

Mediator menjalankan peran untuk menengahi para pihak yang bersengketa. Peran ini diwujudkan melalui tugas mediator yang secara aktif membantu para pihak dalam memberikan pemahamannya yang benar tentang sengketa yang mereka hadapi dan memberikan alternative solusi yang terbaik bagi penyelesaian sengketa diajukan mediator sepenuhnya berada dan ditentukan sendiri oleh kesepakatan para piha yang bersengketa. Mediator tidak dapat memaksakan gagasannya sebagai penyelesaian sengketa yang harus dipatuhi.

¹⁰⁰ Abd. Rouf, *Op.Cit.*

Sejarah adanya mediasi berawal dari Rapat Kerja Nasional pada September 2001 di Yogyakarta yang membahas secara khusus penerapan upaya damai di lembaga peradilan. Hasil Rakernas ini adalah SEMA No. 1 tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai. MA juga menyelenggarakan temu karya tentang mediasi pada Januari 2003. Hasil temu karya tersebut adalah PERMA No. 2 tahun 2003.

Setelah dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan Prosedur Mediasi di Pengadilan berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2 Tahun 2003, ternyata ditemukan beberapa permasalahan yang bersumber dari Peraturan Mahkamah Agung tersebut, sehingga Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2003 perlu direvisi dengan maksud untuk lebih mendayagunakan mediasi yang terkait dengan proses berperkara di Pengadilan PERMA No. 1 Tahun 2008 terbit setelah melalui sebuah kajian oleh tim yang dibentuk Mahkamah Agung. Dengan begini pasal-pasal yang terdapat dalam PERMA benar-benar sudah memiliki pertimbangan tersendiri dan sudah tepat.

Dalam wawancara Bapak Arfan Hakim Ketua Pengadilan Agama Kabupaten Malang juga mengemukakan Menurut sejarahnya Mahkamah Agung dalam membuat aturan ini sudah melalui proses yang panjang, sampai-sampai melakukan survei ke luar negeri untuk memastikan aturan yang benar dan pas dalam penerapan mediasi di Pengadilan Agama, sehingga sesuai dengan perjalanan proses pembentukan PERMA No 1 Tahun 2008 maka peraturan ini merupakan suatu kemasan yang komplis untuk prosedur mediasi.

Mediasi sangat penting diterapkan dalam beracara diperadilan Agama, mengingat dalam agama islam perdamaian juga harus diutamakan, karena jika suatu permasalahan diselesaikan dengan berdamai maka akan tercipta ketenangan lahir dan batin bagi para pihak. Dan proses mediasi ini telah dikenal sejak zaman Rasulullah SAW yang kita kenal dengan tahkim yakni berlindungnya dua pihak yang bersengketa kepada orang yang mereka sepakati dan setuju serta rela menerima keputusannya untuk menyelesaikan persengketaan mereka, berlindungnya orang yang bersengketa pada orang yang mereka tunjuk (sebagai penengah) untuk memutuskan atau menyelesaikan perselisihan yang terjadi diantara mereka.

Penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi sangat dirasakan manfaatnya, karena para pihak telah mencapai kesepakatan yang mengakhiri persengketaan mereka secara adil dan saling menguntungkan, bahkan dalam mediasi yang gagal pun, dimana para pihak belum mencapai kesepakatan, sebenarnya juga telah dirasakan manfaatnya. Ketersediaan para pihak bertemu satu sama lain dalam proses mediasi, paling tidak mampu mengklarifikasikan akar akar persengketaan dan mempersempit perselisihan diantara mereka.

Dalam wawancara Bapak rof selaku hakim mediator yang bersertifikat mencontohkan bahwa Secara umum kita ketahui bahwa masalah perceraian adalah masalah hati jadi untuk mengetahui berhasil tidaknya bukan hanya dilihat dari terjadinya perceraian atau tidak setelah mediasi namun kami selaku hakim mediator menganggap bahwa ketika para pihak dapat bercerai secara baik-baik,

masih mempertimbangkan anak dan nafkah istri sesudahnya, dan dapat dipikir dengan kepala dingin, maka hal tersebut dapat dikatakan sukses mediasinya.

Dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), terutama PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan ini, yang disahkan pada tanggal 31 Juli 2008, maka telah terlaksana dua asas Peradilan Agama yang tersebut diatas, yakni asas wajib mendamaikan dan Asas Sederhana, Cepat, Biaya Ringan.

Dengan manfaat yang sangat besar sebagaimana penjelasan diatas hakim Pengadilan Agama Kabupaten Malang mengungkapkan bahwa dalam prakteknya juga terdapat hambatan-hambatan dalam pelaksanaanya, hambatan internal contohnya saja tentang volume kerja para Hakim mediator yang sangat padat, dengan rutinitas sidang yang sangat padat, karena Pengadilan Agama Kabupaten Malang adalah Pengadilan dengan perkara terbanyak, maka setiap harinya jadwal sidang terus memburu, padahal mediasi secara muthlak harus dilaksanakan.

Sebagian besar para pihak yang berperkara memiliki latar belakang pendidikan yang rendah, rata-rata lulusan SD atau SMP, ketika seseorang itu memiliki pendidikan yang rendah maka akan dipastikan memiliki emosional yang tinggi, sehingga ketika hakim ingin memediasi para pihak yang keras kepala akan menyatakan bahwa mediasi akan percuma, pasti perceraian akan terjadi, jika seperti itu yang terjadi, maka benar-benar haarus memiliki trik khusus dalam menghadapinya demikian menurut Bapak Rouf.

Dalam Pasal 130 HIR maupun 154 Rbg mengatur tentang kewajiban adanya perdamaian, selanjutnya akan dituangkan dalam Peraturan Mahkamah

agung No. 1 Tahun 2008 yang mana isi dari pasal-pasal nya telah terperinci khusus untuk memenuhi aturan dari prosedur mediasi. Bunyi dari pasal 154 HIR atau 154 Rbg adalah sebagai berikut :

- 1.) jika pada hari yang ditentukan itu, kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri dengan pertolongan ketua mencoba akan mendamaikan mereka,
- 2.) Jika perdamaian yang demikian itu dapat dicapai, maka pada waktu bersidang, diperbuat sebuah surat (akta) tentang itu, dalam mana kedua belah pihak di hukum akan menepati perjanjian yang diperbuat itu, surat mana akan berkekuatan dan akan dijalankan sebagai putusan yang biasa,
- 3.) Keputusan yang sedemikian itu tidak dapat diijinkan dibanding,
- 4.) Jika pada waktu mencoba akan mendamaikan kedua belah pihak, perlu dipakai seorang juru bahasa, maka peraturan pasal yang berikut dituruti untuk itu.

Selain dari cerminan utama mediasi pada HIR/Rbg dalam UU No. 1 tahun 1974 Pasal 39, UU No. 7 tahun 1989 Pasal 65, KHI Pasal 115, 131 (2), 143 (1-2), 144, dan PP No. 9 tahun 1975 Pasal 32, Undang-undang, peraturan Pemerintah, dan KHI sebagaimana diatas menyebutkan bahwa hakim harus mendamaikan para pihak yang berperkara sebelum putusan dijatuhkan. Usaha untuk mendamaikan pihak yang bersengketa ini dilakukan pada setiap pemeriksaan. Agar upaya damai dapat terwujud, maka hakim wajib pula menghadirkan keluarga atau orang-orang terdekat dari pihak yang berperkara untuk di dengar keterangannya, sekaligus hakim meminta bantuan kepada

keluarga agar mereka dapat berdamai. Jika upaya ini tetap gagal maka barulah dilakukan penyelesaian hukum secara litigasi.

Berlakunya PERMA No. 2 Tahun 2003 dan direvisi dengan PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang prosedur mediasi di pengadilan mengindikasikan bahwa penyelesaian sengketa di luar persidangan telah menjadi ketentuan yang bersifat mutlak harus dilaksanakan karena apabila mengabaikan proses tersebut, maka putusan dinyatakan batal demi hukum. Hal ini sebagaimana dituangkan pada pasal 2 ayat 3 PERMA No. tahun 2008 yang berbunyi :

Ayat (2) : Setiap hakim, mediator dan para pihak wajib mengikuti prosedur penyelesaian sengketa melalui mediasi yang diatur dalam Peraturan ini.

Ayat (3) : Tidak menempuh prosedur mediasi berdasarkan Peraturan ini merupakan Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 130 HIR dan atau Pasal 154 Rbg. yang mengakibatkan putusan batal demi hukum.

Ketentuan ini perlu diperhatikan berbagai pihak, semua putusan pengadilan dapat batal demi hukum jika tidak melakukan prosedur mediasi yang didasarkan PERMA No. 1 Tahun 2008 ini. Di dalam proses litigasi atas perkara perdata, tugas hakim pertama-tama adalah mengupayakan perdamaian, jika ini tidak dilaksanakan maka putusan apapun dapat batal demi hukum. Dari sinilah PERMA No. 1 Tahun 2008 memiliki kekuatan yang imperatif.

Kekuatan imperatif dalam arti memaksa dilaksanakan adanya proses mediasi sekilas terkesan berkedudukan lebih tinggi dibanding putusan hakim jika memang tidak dilakukan mediasi, batal demi hukum disini diartikan jika memang

dalam suatu proses beracara para pihak tidak menempuh proses mediasi maka putusan akan batal demi hukum.

Menurut hasil wawancara pada Ketua Hakim Pengadilan Agama Kota Malang kata-kata batal demi hukum ini kurang pas, sebaiknya ditambahi dengan kata-kata dapat batal demi hukum mengingat keputusan batal dapat keluar jika dilakukan sebuah upaya hukum. Dan juga hal yang perlu dipertimbangkan lagi adalah mengenai kedudukan PERMA, jika memang bersifat memaksa seharusnya berada pada taraf Undang-undang, tidak dalam bentuk PERMA, namun karena ini adalah kewenangan Mahkamah Agung yang bertanggung jawab penuh dalam aturan beracara di Peradilan, maka dari itu mediai tetap wajib dilakukan, meskipun dengan hanya dilandaskan Peraturan Mahkamah Agung.

Sedangkan Bapak Rouf mengungkapkan bahwa PERMA No. 1 Tahun 2008 ini perlu dikoreksi ulang, mengingat adanya pasal yang mengatakan putusan batal demi hukum, seakan-akan menimbulkan makna bahwa mediasi itu berada dalam payung undang-undang yang memiliki hierarki tersendiri dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Pembuat Undang-undang. Meskipun mediasi telah dilakukan dalam prakteknya, alangkah lebih baik jika diatur kembali pada posisi yang lebih kuat, bukan hanya dalam Peraturan Mahkamah Agung.

Dalam faktanya PERMA No 1 tahun 2008 merupakan suatu aturan yang berasal dari Mahkamah Agung yang memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan tertinggi dalam penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada dibawahnya, hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 32 ayat (1),

sehingga hakim terikat untuk melaksanakan PERMA ini karena muthlak mediasi harus dilaksanakan. Namun ada beberapa pasal yang seharusnya memerlukan koreksi ulang.

PERMA No. 1 Tahun 2008 yang mengikat secara umum pada lembaga peradilan dibawah kekuasaan Mahkamah Agung, dan yang jelas dinaungi oleh Undang-unddang yang berkedudukan lebih tinggi yaitu Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang No. 3 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dengan begini kekuatan dari PERMA adalah aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila aturan tersebut dilanggar akan menimbulkan sangsi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya.

Namun sebenarnya jika suatu peraturan memang memiliki dampak yang besar jika tidak dilakukan maka sebaiknya aturan tersebut ditempatkan pada hirarki perundang-undangan sesuai TAP MPR Nomor III/MPR/2000 melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami perubahan lagi yang mengatakan bahwa menurut UU No. 10 tahun 2004 pada Pasal 7 Ayat 1 jenis dan hirarki peraturan perundnag-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden

5. Peraturan Daerah

Sudah sangat jelas memang jika Peraturan Mahkamah Agung tidak terdapat dalam Hierarki ini akan lebih tepat jika Peraturan Mahkamah Agung memiliki posisi dalam hirarki ini karena mengingat ada pasal yang menjelaskan adanya putusan batal demi hukum jika tidak dilakukan mediasi, hal ini merupakan bagian yang paling berpengaruh terhadap kekuatan dari putusan hakim itu sendiri.

Meskipun Pada pada pasal Penjelasan Pasal 7 ayat 4 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 telah disebutkan bahwa “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dari ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-undang.” Namun agar memperkuat imperatif dari prosedur mediasi alangkah lebih bagus jika tertera pada peraturan yang termasuk dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan isi Undang-undang No. 10 tahun 2004.

Dengan adanya predikat imperatif dalam pelaksanaan mediasi maka hakim mediator Pengadilan Agama Kabupaten Malang memiliki beberapa upaya dalam meningkatkan keberhasilan mediaisi yakni dengan cara memberikan nasihat-nasihat dan penjelasan tentang lebih utamanya perdamaian, dengan mengutip hadis maupun ayat Al-Qur'an yang menjelaskan keutamaan perdamaian, dan juga

menggunakan bahasa yang komunikatif sekiranya para pihak dalam akan arah pembicaraan menuju arah perdamaian.

Dalam proses mediasi memiliki hasil akhir berupa akta perdamaian, yang pengertiannya adalah akta yang memuat isi kesepakatan perdamaian dan putusan hakim yang menguatkan kesepakatan perdamaian tersebut yang tidak tunduk pada upaya hukum biasa maupun luar biasa putusan perdamaian yang dibuat dalam persidangan Majelis Hakim sama kedudukannya dengan putusan pengadilan lainnya (*In kracht van gewijsde*). Putusan perdamaian dapat dibatalkan jika dalam perjanjian perdamaian itu sudah terjadi kekhilafan mengenai orangnya atau mengenai pokok perselisihan, atau juga karena adanya penipuan atau paksaan dalam membuatnya.

2. Kekuatan Hukum PERMA No. 1 Tahun 2008 Berdasarkan Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan pencarian kekuatan hukum PERMA No. 1 tahun 2008 terlebih dahulu kita telusuri dari akarnya yakni perihal sumber hukum yang salah satunya adalah PERMA No. 1 Tahun 2008 yang menjadi landasan prosedur mediasi. Sumber Hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila aturan tersebut dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya. Maksud segala sesuatu disini adalah faktor-faktor yang berpengaruh terhadap timbulnya hukum, faktor-faktor yang merupakan sumber kekuatan berlakunya hukum secara formal,

yakni dari mana hukum itu dapat ditemukan dari mana asal mula hukum, dimana hukum dapat dicari atau hakim menemukan hukum, sehingga dasar putusnya dapat diketahui bahwa suatu peraturan tertentu mempunyai kekuatan mengikat atau berlaku.

Pada umumnya para pakar membedakan sumber hukum ke dalam dua kriteria yaitu Sumber hukum materiil dan Sumber hukum formal. Sumber hukum formal adalah sumber hukum dari mana secara langsung dapat dibentuk hukum yang akan mengikat masyarakatnya. Dinamai dengan sumber hukum formal karena semata-mata mengingat cara dari mana timbul hukum positif, dan bentuk dalam mana timbul hukum positif, dengan tidak lagi mempersoalkan asal-usul dari isi aturan-aturan hukum tersebut. Yang termasuk Sumber-sumber Hukum Formal adalah :

- a. Undang-undang
- b. Kebiasaan
- c. Traktat atau Perjanjian Internasional
- d. Doktrin

Jika organ yang membentuk itu adalah pejabat yang berwenang dan isi berlaku dan mengikat umum maka disebut sebagai undang-undang dalam arti materiil. Hal ini berarti jika ada ketentuan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang namun isinya tidak bersifat dan mengikat umum maka ketentuan tersebut tidak dapat disebut sebagai undang-undang dalam arti materiil atau perundang-undangan.

Pada Pasal 1 ayat 2 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000 diatas melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami perubahan lagi. Menurut UU No. 10 tahun 2004 pada Pasal 7 Ayat 1 jenis dan hirarki peraturan perundnag-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud diatas meliputi:

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur
- b. Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c. Kabupaten atau Kota bersama Bupati atau Walikota
- d. Peraturan Desa atau Peraturan yang setingkat dengan itu, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Demikian peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat 1 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi, apa yang ditentukan pada pasal 7 ayat 1 tersebut tidak bersifat final dan tidak bersifat limitative karena terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagaimana disebut dalam pasal 7 ayat 4 dan penjelasan Pasal 7 ayat 4 Undang-undang No. 10 tahun 2004.

Pasal 7 ayat 4 berbunyi sebagai berikut :

“jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat 1, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Penjelasan Pasal 7 ayat 4 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 berbunyi :

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dari ketentuan ini, antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-undang atau Pemerintah atas Perintah Undang-undang.”

Ketentuan peraturan perundang-undangan itu langsung menjadi huruf atau kalimat mati, sedang pada sisi lain kebutuhan permasalahan sosial ekonomi kehidupan masyarakat berkembang terus tanpa henti, sehingga terkadang peraturan perundang-undangan tersebut tidak sesuai lagi dengan hukum yang hidup yang

mampu menjembatani antara rumusan perundang-undangan dengan perubahan sosial ekonomi yang terjadi, oleh karena itu, dalam menghadapi persoalan yang demikian, apabila kekuasaan penafsiran dianggap kurang efektif membina keseragaman opini hukum diantara utusan pengadilan, lebih tepat MA mengeluarkan peraturan.

Kapanpun dan dimanapun manusia tidak pernah mampu menciptakan peraturan undang-undang yang sempurna, pada saat undang-undang dibicarakan dan dibahas oleh badan legislatif, semua pihak beranggapan dan berpendapan rumusan yang di buat telah sempurna, akan tetapi saat peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan maka akan menjumpai seribu satu masalah yang komplit, menghadapi keadaan yang demikian keterbelakangan hukum dan kekurangannya tidak selamanya dapat diatasi dengan penafsiran maka dari itu Mahkamah Agung sangat perlu mengeluarkan peraturan.

Sesuai dengan kedudukan yang diberikan pada pasal 24 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, dan lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.” Maka dalam penguasaan kekuasaan kehakiman dilimpahkan pada MA, berdasarkan konstitusi yang berwenang tersebut maka jika terdapat peraturan perundangan yang berlaku atau tidak berlaku, langsung berpindah kepundak MA, sehubungan dengan itu apabila peraturan perundang-undangan mengandung berbagai kekosongan atau tertinggal maka dianggap tepat apabila MA mengeluarkan peraturan.

Sebagai salah satu penyelenggara kekuasaan kehakiman di Indonesia, Mahkamah Agung diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menerbitkan suatu “peraturan” yang berfungsi sebagai pengisi kekosongan ataupun pelengkap kekurangan aturan terhadap hukum acara, demi memperlancar penyelenggaraan peradilan. Sejak pertama kali diterbitkan pada tahun 1954, peraturan yang diperoleh berdasarkan delegasi kewenangan itu dinamakan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA).

Terkait dengan eksistensi PERMA, paling tidak terdapat 3 (tiga) hal yang patut untuk dikritisi, yakni: tentang kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif di dalam mengeluarkan sebuah peraturan yang terkadang memiliki karakteristik sebagai suatu perundang-undangan, kemudian tentang kedudukan PERMA di dalam sistem perundang-undangan Indonesia, dan tentang peranan PERMA di dalam memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di bidang peradilan.

Selaras dengan prinsip *separation of power* yang merupakan salah satu ciri dari sebuah negara hukum, maka kewenangan membuat peraturan yang bersifat mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara bukanlah merupakan kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif, tetapi menjadi ranah dari lembaga legislatif. dalam hal belum tersedianya aturan perundang-undangan yang dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat. Otoritas publik di dalam sebuah negara hukum haruslah senantiasa diatur secara formal berdasarkan perundang-undangan, baik secara atributif maupun delegatif.

Beberapa ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Agung berserta dengan beberapa kali perubahannya, telah menjadi dasar kewenangan delegatif yang dimiliki Mahkamah Agung untuk menerbitkan peraturan yang berkaitan hukum acara.

Perkembangan terakhir dari sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai acuan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pasal 7 ayat (4) beserta penjelasan dari undang-undang tersebut telah mengakui PERMA sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tanpa menempatkannya di dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana terdapat di dalam Pasal 7 ayat (1) undang-undang aquo. Kondisi ini merupakan problematika lain yang patut menjadi perhatian guna memahami keberadaan dan kedudukan PERMA di dalam sistem perundang-undangan nasional. Pengakuan PERMA sebagai salah satu jenis perundang-undangan yang tidak dibarengi oleh tindakan menempatkan PERMA di dalam hierarki perundang-undangan akan menjadikan PERMA sebagai peraturan yang sulit dikontrol, padahal jika ditinjau secara substantif beberapa PERMA memiliki karakteristik sebagai suatu perundang-undangan yang mengikat kepada publik.

Sebagaimana PERMA pada umumnya PERMA No. 1 Tahun 2008 yang mengikat secara umum pada lembaga peradilan dibawah kekuasaan Mahkamah Agung, dan yang jelas dinaungi oleh Undang-unddang yang berkedudukan lebih

tinggi yaitu Undang-undang Dasar 1945 dan Undang-undang No. 3 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dengan begini kekuatan dari PERMA adalah aturan yang mengikat dan memaksa, sehingga apabila aturan tersebut dilanggar akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata bagi pelanggarnya.

Dengan demikian, perlu dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang di dalamnya mengatur secara tegas tentang pemisahan antara jenis peraturan mana yang dapat dikategorikan sebagai perundang-undangan, dan peraturan mana yang tidak, sehingga bagi peraturan yang telah dikategorikan secara tegas sebagai suatu perundang-undangan, seharusnya dimasukkan ke dalam hierarki perundang-undangan.

Sebagai peraturan yang diterbitkan dengan tujuan untuk memperlancar jalannya peradilan, PERMA telah menunjukkan berbagai peranannya di dalam memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di bidang peradilan. Hal ini dapat terlihat dari beberapa putusan hakim yang ternyata mempergunakan PERMA sebagai dasar di dalam bagian pertimbangan hukumnya, dalam hal terjadinya kekosongan ataupun kekurangan aturan di dalam undang-undang hukum acara. Kesemuanya itu dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai sarana penemuan hukum dan dalam rangka melakukan penegakan hukum di Indonesia, sehingga sebaiknya sosialisasi terhadap keberadaan PERMA dapat lebih ditingkatkan, sehingga PERMA dapat lebih mengoptimalkan peranannya di dalam membantu penyelenggaraan pemerintahan, khususnya di bidang peradilan.