

PROSEDUR PEMERIKSAAN PERKARA PRODEO  
DALAM SENGKETA PERKAWINAN  
(Tanggapan terhadap tulisan Ibu Djulia Herjanara,S.Ag.,S.H., M.H.)

---

---

Oleh: H. A. ZAHRI, S.H  
(Hakim Pengadilan Agama Situbondo)

**A. Pendahuluan**

Gagasan Ibu Djulia Herjanara,S.Ag.,S.H., M.H (selanjutnya mohon disebut Ibu DH) dalam tulisan beliau yang berjudul “KEDUDUKAN TERGUGAT/TERMOHON DALAM PEMERIKSAAN INSIDENTIL PERKARA PRODEO (*Sebuah Kajian Pasal 89 Undang-Undang 1989 Tentang Peradilan Agama*)” patut kita apresiasi dan sekaligus kita kritisi.

Ibu DH mengungkapkan bahwa, “*Dalam ketentuan umum, Tergugat atau Termohon dan Penggugat atau Pemohon secara bersamaan mempunyai hak dan mempunyai kepentingan untuk dapat tidak dibebankan biaya berperkara sehingga satu sama lain dapat saling menyangkal mengenai keberadaan kondisi dirinya atau kondisi lawannya*”.

Pada alenia berikutnya beliau tegaskan, “...pemeriksaan insidentil perkara prodeo sebelum pemeriksaan pokok perkara *cukup dengan menghadirkan pihak Penggugat atau Pemohon....*, karena dengan kondisi apapun dan keadaan bagaimanapun, pada sengketa perkawinan, *pembebanan biaya perkara* bukan dibebankan kepada yang kalah tapi *pada Penggugat atau Pemohon...*”.

Setidaknya ada dua aspek dari pokok pikiran Ibu DH tersebut di atas yang perlu diklarifikasi dan dikritisi, yaitu aspek substantif dan aspek teknis. Dari aspek substantif yang perlu dianalisa adalah kualitas argumentasi beliau dari tinjauan azas-azas hukum acara perdata, sementara dari aspek teknis yustisial dan mungkin juga teknis administratif berimplikasi pada beberapa hal, antara lain: produk PHS dan pemanggilan yang hanya memerintahkan panggilan sepihak, forum dan tempat sidang insidentil prodeo dsb..

Kajian terhadap gagasan Ibu DH secara lebih tajam penting dilakukan karena lontaran pendapat beliau terkait dengan teknis yustisial yang aplikatif, dimana bila tidak memiliki dasar pijakan yuridis yang kuat bisa berakibat fatal, yaitu putusan cacat hukum atau bahkan batal demi hukum.

**B. Azas – Azas Hukum Acara Perdata**

Hukum Acara Perdata memiliki banyak azas, namun ada dua azas yang terkait langsung dengan gagasan Ibu DH tersebut di atas, yaitu: azas “beracara dikenakan biaya”<sup>1</sup> dan azas “mendengar kedua belah pihak”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pasal 121 ayat 4 HIR atau pasal 145 ayat 4 R.Bg berbunyi, “Pencatatan dalam daftar *termaksud dalam ayat (1), tidak boleh dilakukan, kalau kepada panitera pengadilan belum dibayar sejumlah uang, yang untuk sementara banyaknya ditaksir oleh ketua pengadilan negeri menurut keadaan untuk biaya kantor panitera pengadilan dan biaya panggilan serta pemberitahuan yang dilakukan kepada kedua belah pihak dan harga meterai yang akan dipakai; uang yang dibayar itu akan diperhitungkan kemudian*”.

*Pertama*, azas “beracara dikenakan biaya”. Secara filosofis dapat dijelaskan, bahwa ruang lingkup hukum perdata adalah merupakan wilayah privat, yaitu wilayah yang berkaitan dengan kepentingan pribadi masing-masing pihak, bukan kepentingan umum. Maka biaya-biaya perkara yang dikeluarkan untuk menyelesaikan kepentingan pribadi para pihak tidak layak dibebankan kepada pihak lain, termasuk negara. Dan juga karena yang menikmati hasil dari proses perkara adalah para pihak itu sendiri. Ungkapan, ”Jer basuki mowo beo” (usaha untuk memperoleh hasil harus dengan biaya) relevan untuk hal ini.

Dalam kaidah umum hukum formil ditentukan: “*Barangsiapa dikalahkan dalam perkaranya, dihukum untuk membayar biaya perkara*” (pasal 192 R.Bg / 181 HIR), Kita patut mafhum bila pihak yang dikalahkan dihukum membayar biaya perkara karena ternyata pihak yang kalah telah merugikan atau merampas hak pihak yang menang dan sebagai hukumannya, disamping ia harus mengembalikan atau memulihkan hak pihak yang menang juga harus membayar semua biaya yang timbul akibat perkara yang disengketakan.

Ketentuan umum tersebut berbeda dengan rumusan Pasal 89 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 yang menyebutkan bahwa: “*Biaya perkara dalam bidang perkawinan dibebankan kepada Penggugat atau Pemohon*”.

Telah banyak dijelaskan oleh para ahli hukum bahwa pembebanan biaya perkara dalam bidang perkawinan kepada penggugat/pemohon - kecuali dalam sengketa harta bersama dalam kasus tertentu bisa tanggung renteng- karena dalam sengketa perkawinan sesungguhnya tidak ada pihak yang kalah dan menang, terutama perkara perceraian. Dalam perkara perceraian yang disengketakan adalah sesuatu yang non materiil (urusan hati/cinta) sehingga kaidah hukum yang dipegangi - merujuk yurisprudensi MARI - adalah *tidak dipersoalkan siapa yang salah, tapi fakta rumah tangga yang telah pecah (broken marriage)*. Oleh karenanya, maka wajar dan masuk akal jika dalam sengketa perkawinan yang dibebani biaya perkara adalah pihak yang aktif mengurus kepentingannya.

Berperkara dengan biaya adalah suatu azas umum, maka untuk keluar dari azas tersebut harus memiliki alasan yang kuat dan prosedur yang jelas dan baku. Pembuat undang-undang telah mengecualikan sendiri dari azas umum tersebut dalam aturan yang dikenal dengan ”berperkara dengan cuma-cuma/prodeo” bagi yang benar- benar tidak mampu atau miskin. Untuk berperkara dengan tidak berbiaya bagi orang miskin, baik di tingkat pertama, banding maupun kasasi telah diatur dengan jelas dan gamblang dalam bagian tersendiri, yaitu pada pasal 237 – 245 HIR atau pasal 273 – 281 R.Bg.

Bila kita cermati ketentuan pasal-pasal tentang prodeo, substansinya adalah bahwa orang bisa dibebaskan dari membayar biaya perkara jika secara sosial ekonomi benar-benar orang miskin. Untuk menguji seseorang miskin atau tidak undang-undang mempersyaratkan dua hal: *surat keterangan miskin dari pejabat yang berwenang dan klarifikasi pihak lawan di persidangan bila mereka hadir*.

---

<sup>2</sup> Pasal 5 ayat (1) Undang - undang Nomor 04 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menggariskan, ”*Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang*”.

Surat keterangan miskin yang biasa digunakan di Pengadilan Agama adalah surat keterangan miskin yang dibuat oleh Kepala Desa/Lurah dan diketahui Camat. Dan setelah keluarnya Undang – Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang – Undang Nomor 07 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama tidak perlu diketahui Camat lagi, cukup ditanda tangani Kepala Desa/Lurah saja.<sup>3</sup>

Disamping bukti surat dari desa/kelurahan syarat kedua untuk mengkonstatir keadaan sosial ekonomi pemohon adalah melalui keterangan pihak lawan di persidangan. Dengan demikian memanggil pihak lawan untuk menghadap di persidangan guna didengar keterangannya perihal ketidak mampuan pemohon membayar biaya perkara adalah suatu keharusan.<sup>4</sup>. Bila kedua hal tersebut tidak diperoleh, hakim bebas untuk membuktikan dengan cara lain, misalnya memerintahkan pemohon prodeo menghadirkan saksi-saksi dsb.

Dari penjelasan tentang azas ”beracara dikenakan biaya” tersebut di atas, bila dihubungkan dengan pendapat Ibu DH, dimana beliau menyatakan bahwa dalam ketentuan umum, *hak saling menyangkal* antara pemohon dan termohon dalam sidang isidentil prodeo mengenai keberadaan kondisi dirinya atau kondisi lawannya dengan alasan karena masing-masing pihak *punya kepentingan untuk tidak dibebani biaya* perkara, menurut hemat penulis adalah *pemahaman yang kurang tepat*.

Diberikan ruang para pihak untuk saling menyangkal bukan karena penghukuman membayar biaya perkara berpeluang jatuh kepada kedua belah pihak secara fifty-fifty, tapi semata-mata demi *menguji keadaan sosial ekonomi pemohon prodeo*. Penyangkalan tidak secara langsung menguntungkan atau merugikan pihak yang menyangkal karena beban biaya dipikulkan kepada pihak yang kalah. Meskipun lawan menyangkal, kemudian karena sangkalanya itu permohonan pemohon prodeo ditolak, jika yang menyangkal itu kemudian menjadi pihak yang kalah tetap saja dia yang dihukum membayar. Tidak bisa beban biaya kemudian beralih kepada pemohon prodeo yang ditolak permohonannya itu. Jadi penghukuman membayar biaya perkara kepada pihak yang dikalahkan bukan kepada pihak yang berduit.

Dengan demikian tidak ada perbedaan dalam soal penyangkalan ini antara acara perdata umum dengan beban biaya kepada pihak yang kalah dengan acara perdata khusus (baca sengketa perkawinan) dengan beban biaya kepada pemohon/penggugat, karena beban biaya tidak bisa berpindah dari pihak satu kepada pihak yang lain.

Bahwa kehadiran pihak lawan diperlukan untuk memberi tanggapan keadaan sosial ekonomi pemohon prodeo nampak jelas dalam aturan pemeriksaan permohonan prodeo dalam tingkat banding dan kasasi. Dalam kedua tingkat ini pemeriksaan

---

<sup>3</sup>. Pasal 60B ayat (3) Undang – Undang Nomor 50 Tahun 2009 berbunyi, ” Pihak yang tidak mampu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus melampirkan *surat keterangan tidak mampu dari kelurahan* tempat domisili yang bersangkutan.

<sup>4</sup> Pasal 275. RB.g ayat (2) berbunyi, ”pihak lawan dapat menentang diterimanya izin berperkara itu, baik mula-mula dengan membuktikan bahwa gugatan atau pembelaan lawannya itu sama sekali tidak beralasan maupun dengan menunjukkan bahwa ia sebenarnya mampu membayar biaya perkara”. (HIR ps 239 ayat 2)

permohonan prodeo melewati dua tahap. Tahap pertama diperiksa oleh pengadilan yang memutus perkaranya dengan memanggil kedua belah pihak dan tahap berikutnya yang menentukan diterima tidaknya permohonan prodeonya adalah pengadilan banding atau pengadilan kasasi. Di sini tergambar kesungguhan pengadilan untuk melihat fakta keadaan sosial ekonomi pemohon prodeo.

Wal hasil, pendapat Ibu DH yang menyatakan bahwa dalam pemeriksaan isidentil prodeo sengketa perkawinan termohon/tergugat tidak perlu didengar keterangannya dengan alasan karena yang bayar biaya perkara adalah pemohon/penggugat adalah **pendapat yang tidak tepat**.

Perlu diingat pula bahwa pembebanan biaya dalam perdata umum kepada pihak yang kalah dalam prakteknya sulit dilaksanakan, karena faktanya uang yang telah dikeluarkan oleh penggugat seumpama dibekakang dia sebagai pihak yang menang susah dipastikan pihak terguhah mau mengganti.

Penulis juga perlu menegaskan bahwa keterlibatan negara menjamin warganya yang tidak mampu untuk memperoleh akses keadilan dengan jargon *justice for poor*.<sup>5</sup> tidak mengubah konstruksi hukum acara perdata dalam pemeriksaan permohonan prodeo. Kepedulian negara dalam hal ini bertujuan meringankan beban rakyat miskin dan memberikan solusi yang dihadapi pengadilan bila terdapat perkara yang tidak berbiaya. Seharusnya tidak perlu ada multi tafsir setelah kehadiran DIPA prodeo karena hukum acara tentang hal ini jelas dan rinci.

**Kedua**, azas "mendengar kedua belah pihak". Dalam hukum acara azas ini dikenal juga dengan istilah "*audi et alteram partem*" atau "*eines mennes rede ist keines mennes rede, men soll sie horen alle beide*", maksudnya kedua belah pihak harus diberi kesempatan yang sama untuk mengemukakan dalil-dalil gugatan/permohannya, jawaban, bantahan (replik/duplik), hakim tidak boleh berat sebelah apalagi dengan sengaja mengabaikan hak salah satu pihak untuk menyampaikan keterangannya.

Sebagai implementasi azas yang kedua ini, pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 1975, menggariskan: "*Setiap kali diadakan sidang Pengadilan yang memeriksa gugatan perceraian, baik penggugat maupun tergugat atau kuasa mereka akan dipanggil untuk menghadiri sidang tersebut*". Aturan ini mengamanatkan setiap diadakan pemeriksaan perkara, apakah pemeriksaan isidentil atau pemeriksaan pokok perkara kedua belah pihak harus dipanggil untuk didengar keterangannya.

Bila pemeriksaan hanya dilakukan sepihak, maka bisa saja ada potensi kecurigaan pihak lawan bahwa pengadilan berlaku tidak adil. Manakala praduka telah timbul dari pencari keadilan maka misi pengadilan akan mengalami hambatan dan kredibilitasnya dipertaruhkan.

Fungsi peradilannya adalah menegakkan hukum dan keadilan, supaya keadilan bisa ditegakkan maka dalam proses mengadili pengadilan harus menjaga netralitas dan

---

<sup>5</sup> Pasal 60B ayat (2) Undang – Undang Nomor 50 Tahun 2009 menyatakan, "*Negara menanggung biaya perkara bagi pencari keadilan yang tidak mampu*".

berlaku imparial. Azas imparial atau *equality before the law* harus benar-benar ditegakkan. Pasal 5 ayat (1) Undang - undang Nomor 04 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menggariskan, ”*Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang*”. Dikandung maksud bahwa setiap orang sama kedudukannya di depan hukum, apakah dia rakyat jelata atau pejabat, si kaya atau si miskin.

Dalam fiqh *murafa'aat* (hukum acara Islam) azas ” mendengar kedua belah pihak” telah lama dikenal, bersandar dari surat Khalifah Umar bin Khatob kepada Abu Musa al Asyari:

أس بين الناس في وجهك وعدلك ومجلسك حتى لا يطمع شريف في حيفك ولا ييأس ضعيف من عدلك.

Dari sekilas penjelasan tersebut, maka tidak diragukan lagi bahwa pendapat Ibu DH, yang menyatakan bahwa pemeriksaan insidentil perkara prodeo sebelum pemeriksaan pokok perkara *cukup dengan menghadirkan pihak Penggugat atau Pemohon....,bertentangan* dengan azas” mendengar kedua belah pihak”.

Kiranya kita sepakat bahwa jalanya pemeriksaan di persidangan sekali-kali tidak boleh menyimpang dari azas-azas hukum dan aturan hukum acara perdata. Bila penyimpangan itu terjadi, baik disengaja atau tidak, maka konsekuensinya putusan cacat hukum atau bahkan batal demi hukum.

Hal demikian dikarenakan sifat/karakter hukum acara perdata adalah: mengatur (regulative) jalanya proses ber perkara di pengadilan, memaksa atau mengharuskan untuk ditaati, diberlakukan (enter into force) kepada semua pihak , mengikat (binding) bagi para pihak maupun pengadilan (hakim), dipertahankan (defenced) untuk menciptakan kepastian hukum, dan jelas/ kongkrit (qoth'i) nyaris tidak membutuhkan interpretasi/penafsiran.

Pada aspek teknis yustisial dan administrasi yustisial pendapat ibu DH tersebut di atas juga berimplikasi pada beberapa hal. Kalau termohon tidak perlu di dengar keterangannya tentu tidak perlu dipanggil dan yang dipanggil hanya pemohon saja. Lalu bagaimana dengan PHS yang hanya memerintahkan panggilan sepihak, dasar hukum apa yang kita pakai? Kalau tidak perlu PHS apa mungkin panggilan dilaksanakan?

Selama ini perbedaan sidang isidentil dengan sidang non isidentil terletak pada obyek perkara yang diperiksa, bukan pada forum dan tempatnya. Apakah sidang isidentil yang dimaksud Ibu DH cukup oleh ketua majlis, tidak perlu majlis lengkap dan kalau hanya ketua majlis apa perlu di ruang sidang atau cukup di ruang ketua majlis? Dan bagaimana pula bunyi ekor putusan sela, apa boleh dicantum kata-kata, ”dengan dihadiri pemohon tanpa hadirnya termohon karena termohon tidak dipanggil”.

### C. Kesimpulan dan Saran

Setelah kita lakukan kajian secara sederhana terhadap gagasan Ibu Djulia Herjanara,S.Ag.,S.H., M.H. berdasarkan tinjauan azas-azas hukum acara, maka dapat kita simpulkan sebagai berikut:

1. Dalam ketentuan hukum acara perdata umum, adanya *hak saling menyangkal* antara pemohon dan termohon dalam sidang isidentil prodeo mengenai kondisi

dirinya atau kondisi lawannya, bukan karena masing-masing pihak *punya kepentingan untuk tidak dibebani biaya* perkara, tetapi semata-mata untuk mengetahui/menguji *kondisi sosial ekonomi* pemohon prodeo.

2. Pemeriksaan insidental perkara prodeo *cukup dengan menghadirkan pihak penggugat atau pemohon*, tanpa memanggil/menghadirkan pihak tergugat/termohon *bertentangan* dengan azas” mendengar kedua belah pihak” dan berpotensi putusan cacat hukum bahkan batal demi hukum.
3. Bila pemeriksaan dalam persidangan hanya menghadirkan salah satu pihak dapat berimplikasi pada masalah teknis, baik teknis yustisial maupun administratif, misalnya dasar hukum penerbitan PHS, forum dan tempat pemeriksaan, bunyi bagian akhir putusan dan lain-lain.

Penulis berpendapat, sebaiknya dalam penanganan perkara prodeo kita mematuhi saja aturan yang telah ditentukan dalam HIR maupun R.Bg dan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama, yang lebih dikenal dengan Buku II Edisi Revisi 2010 halaman 61 - 65. Aturan yang tertuang dalam HIR, R.Bg dan Buku II tersebut sudah jelas dan rinci sehingga tidak perlu di tafsiri apalagi disiasati. Perlu kita perhatikan diktum kedua Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor KMA/032/SK/IV/2006 tentang pemberlakuan Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama, yang berbunyi, ”*Memerintahkan kepada semua pejabat struktural dan fungsional beserta aparat peradilan untuk melaksanakan Buku II secara seragam, disiplin, tertib dan bertanggungjawab*”.

Akhir kalam, bilamana ada kesalahan dan kekhilafan mohon dimaafkan, terutama kepada Ibu Djulia Herjanara, S.Ag., S.H., M.H. yang tulisan beliau menjadi obyek kajian dan nama beliau penulis singkat. Wallahu a’lam bi shawab.

## Daftar Pustaka

1. Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, cet.IV.
2. Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama*, Yayasan Al-Hikmah, Jakarta, 2001, cet. 2.
3. Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Kencana Preda Media, Jakarta 2006.
4. Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, SH, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
5. M. Yahya Harahap, SH, *Kedudukan, Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
6. Dr. Abdullah, SH, MS, *Pertimbangan Hukum Putusan Pengadilan*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 2008.

7. Mahkamah Agung RI Ditjen Badilag, Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama Buku II Edisi Revisi 2010.
8. Ditbinpapera Islam, *Himpunan Peraturan Perundang - Undangan Dalam Lingkungan Peradilan Agama, Tahun 2001* ;
9. Sayyid Sabiq, *Fiqhu Sunnah*, Darul Fikr Suriah Damsik.