# EFEKTIVITAS PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1 TAHUN 2016 DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERCERAIAN (STUDI DI PENGADILAN AGAMA DONGGALA KELAS IB)



## **TESIS**

Tesis Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu

Oleh

MARZUKI NIM. 02.21.01.15.012

PROGRAM STUDI AHWAL SYAKHSIYYAH PASCASARJANA INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) PALU 2019

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Dengan penuh kesadaran, penyusun yang bertandatangan di bawah ini menyatakan bahwa tesis ini adalah benar adalah hasil karya penyusun sendiri. Jika di kemudian hari terbukti bahwa ia merupakan duplikat, tiruan, plagiat, atau dibuat oleh orang lain, sebagian atau seluruhnya, maka tesis dan gelar yang diperoleh karenanya batal demi hukum.

Palu, 27 Nopember 2019 M 29 Rabiul Awal 1441 H

Penulis

METERAL TEMPEL 20 S2679AHE2829 68

MARZUKI NIM: 02.21.01.15.012

### LEMBAR PENGESAHAN

EFEKTIVITAS PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1 TAHUN 2016 DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERCERAIAN (STUDI DI PENGADILAN AGAMA DONGGALA KELAS IB

> Disusun oleh: MARZUKI NIM: 02.21.01.15.012

Telah dipertahankan dihadapan Dewan Penguji Tesis Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Palu pada tanggal 27 Nopember 2019 M / 30 Rabiul Awal 1441 H

## **DEWAN PENGUJI**

Nama

Jabatan

Prof. Dr. Rusli, S.Ag., M.Soc.Sc

Ketua

Dr. Muhammad Akbar, SH., M.Hum.

Pembimbing I

Dr. Ermawati, M.Ag

Pembimbing II

Prof. Dr. Rusli, S.Ag., M.Soc.Sc

Penguji Utama I

Dr. M. Taufan, SH., M.Ag

Penguji Utama II

Mengetahui:

Direktur

Pascasariana IAIN Palu,

Ketua Prodi Ahwal Syakhsiyyah,

)6

Prof. Dr. Rusti, S.Ag., M.Soc.Sc

IP. 19720523 199903 1 007

Dr. Marzuki, MH.

NIP. 19561231 198503 1 024

Tanda Tangan

#### KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم الله والمَّلَّةُ وَالسَّلَامُ عَلَى اَشْرَفِ الْاَنْبِيَاءِ والْمُرْسَلِيْنَ سَيِّدِناً مُحَمَّدِ وَعَلَى آلِهُ وَالْمُرْسَلِيْنَ سَيِّدِناً مُحَمَّدِ وَعَلَى آلِه وَاصْحَابِهِ اَجْمَعِيْنَ, اَمَّابَعْدُ.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah swt, karena berkat rahmat dan hidayahNya jualah Tesis ini dapat dapat diselesaikan. Shalawat dan salam penulis persembahkan kepada Nabi Muhammad saw, beserta segenap keluarga dan sahabatnya yang telah mewariskan berbagai macam hukum sebagai pedoman umatnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan Tesis ini banayak mendapatkan bantuan moril maupun materil dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan banyak terimakasih yang setulus-tulusnya kepada;

- Kedua orang tua penulis, H. Muhammad Kasim, dan H. Ruhlan, yang telah melahirkan, dan mendidik penulis sejak kecil dengan penuh keikhlasan disertai doa kepada Allah subhanahu wataala.
- Bapak Prof. Dr. H. Sagaf S. Pettalongi, M.Pd, selaku Rektor Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, beserta segenap unsur pimpinan, yang telah mendorong dan memberi kebijakan kepada penulis dalam berbagai hal.
- 3. Bapak Prof. Dr. Rusli, S.Ag., M.Soc.Sc selaku Direktur Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, serta seluruh jajarannya atas segala kebijaksanaan dan telah banyak membantu penulis;

Bapak Dr. Muhammad Akbar, M.Hum, selaku Pembimbing I dan Ibu
 Dr. Ermawati, M.Ag, selaku Pembimbing II, yang telah membimbing,
 mengarahkan dan memberikan saran kepada penulis;

Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Ahwal Syakhsiyyah Pascasarjana Institut
 Agama Islam Negeri (IAIN) Palu, yang telah ikhlas memberikan ilmu
 pengetahuan setulus hati selama masa studi;

6. Kepala Perpustakaan Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu dan seluruh jajarannya yang telah memberikan kesempatan dan akses kepada penulis dalam mencari buku-buku referensi dalam penulisan tesis ini.

7. Untuk seluruh keluarga dan sahabat-sahabat tercinta atas do'a dan dukungannya kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Hasil karya yang sederhana penulis persembahkan untuk kita semua;

8. Bapak Drs. H. Karmin, MH selaku Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB beserta seluruh Hakim/Mediator, ASN/staf/pelaksana yang telah menerima dan menyambut kehadiran penulis serta memberikan data dan informasi sejak dari proposal hingga penelitian.

Akhirnya, kepada semua pihak, penulis senantiasa mendoakan semoga segala bantuan yang telah diberikan mendapat balasan yang tak terhingga dari Allah swt., amin ya rabbal alamin.

Palu, 27 Nopember 2019

Penulis,

Marzuki

NIM.02.21.01.15.012

# **DAFTAR ISI**

	AN HIDIH
	AN JUDUL
	AN PERNYATAAN KEASLIAN TESISAN PENGESAHAN
	ENGANTAR
	AK
	AN TRANSLITERASI
	R ISI
DAFTAI	R TABEL
	R GAMBAR
DAFTAI	R LAMPIRAN
BAB I	PENDAHULUAN
	A. Latar Belakang Masalah
	B. Rumusan Masalah
	C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian
	D. Penegasan Istilah
	E. Kerangka Pemikiran
	F. Garis-garis Besar Isi
BAB II	KAJIAN PUSTAKA
	A. Penelitian Terdahulu
	B. Teori Negara Hukum
	C. Teori Efektivitas Hukum
	D. Pengertian dan Prinsip Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan
	E. Kelebihan dan Kelemahan Mediasi
	<ul><li>F. Tahapan Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan Agama</li><li>G. Mediasi Perkara Perceraian Menurut Islam</li></ul>
	H. Kedudukan Peradilan Agama di Indonesia
	I. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang
	Proses Mediasi di Pengadilan
	J. Korelasi Antara Prinsip Efektivitas dengan Konsep Mediasi
	K. Standar Keberhasilan Mediasi dalam Perkara Perceraian
BAB III	METODE PENELITIAN
	A. Pendekatan dan Desain Penelitian
	B. Lokasi Penelitian
	C. Kehadiran Peneliti
	D. Data dan Sumber Data
	E. Teknik Pengumpulan Data
	F. Teknik Analisis Data
	G. Pengecekan Keabsahan Data

BAB IV	HASIL DAN PEMBAHASAN	
	A. Profil Pengadilan Agama Donggala Kelas IB	99
	B. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor	
	1 Tahun 2016 Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di	
	Pengadilan Agama Donggala Kelas IB	106
	C. Faktor Pendukung dan Penghambat Keberhasilan Pelaksanaan	
	Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Dalam	
	Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama	
	Donggala Kelas IB	153
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	158
	B. Implikasi Penelitian	159
DAFTAI	R PUSTAKA	160
LAMPII	RAN	
DAFTAI	R RIWAYAT HIDUP	

## **DAFTAR TABEL**

1.	Tabel Nama-Nama Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas	
	IB Sejak Tahun 1997 sampai dengan sekarang	10
2.	Tabel Daftar Hakim Mediator Pada Pengadilan Agama	
	Donggala Kelas IB	11
3.	Tabel Perolehan Hasil Mediasi Para Hakim Mediator Dalam	
	Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB	
	Tahun 2018	11
4.	Tabel Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian Pengadilan	
	Agama Donggala Kelas IB Periode Tahun 2016	12
5.	Tabel Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian Pengadilan	
	Agama Donggala Kelas IB Periode Tahun 2017	12
6.	Tabel Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian Pengadilan	
	Agama Donggala Kelas IB Periode Tahun 2018	13
7.	Tabel Faktor Faktor Penyebab Perkara Perceraian Berdasarkan	
	Akta Yang Keluar Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB	
	Tahun 2016	13
8.	Tabel Faktor Faktor Penyebab Perkara Perceraian Berdasarkan	
	Akta Yang Keluar Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB	
	Tahun 2017	14
9.	Tabel Faktor Faktor Penyebab Perkara Perceraian Berdasarkan	
	Akta Yang Keluar Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB	
	Tahun 2018	14
10.	Tabel Data Jumlah Pernikahan dan Perceraian Periode Tahun	
	2016 -2018	14
11.	Tabel Laporan Hasil Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan	
	Agama Donggala Kelas IB Tahun 2016	14
12.	Tabel Laporan Hasil Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan	
	Agama Donggala Kelas IB Tahun 2017	15
13.	Tabel Laporan Hasil Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan	
	Agama Donggala Kelas IB Tahun 2018	15

# DAFTAR GAMBAR

1.	Gambar Tahapan Proses Mediasi di Pengadilan Agama	51
2.	Gambar Struktur Organisasi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB	104
3.	Gambar Diagram Angka Perceraian di Pengadilan Agama	
	Donggala Kelas IB dalam 4 (empat) Tahun terakhir (2016 – 2018)	137
4.	Gambar Faktor-Faktor Peyebab Perceraian pada Pengadilan Agama	
	Donggala Kelas IB Periode Tahun 2016	139
5.	Gambar Faktor-Faktor Peyebab Perceraian pada Pengadilan Agama	
	Donggala Kelas IB Periode Tahun 2017	140
6.	Gambar Faktor-Faktor Peyebab Perceraian pada Pengadilan Agama	
	Donggala Kelas IB Periode Tahun 2018	141

## **DAFTAR LAMPIRAN**

- 1. Surat Izin Penelitian dari Pascasarjana IAIN Palu
- 2. Surat Keterangan Penelitian dari Pengadilan Agama Donggala Kelas IB
- 3. Salinan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan
- 4. Pedoman Wawancara
- 5. Hasil Wawancara
- 6. Peta Wilayah Hukum Pengadilan Agama Kelas IB Doggala
- 7. Foto-foto Pelaksanaan Penelitian pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Pedoman transliterasi yang digunakan dalam tesis ini adalah model *Library Congress (LC)*, salah satu model transliterasi Arab-Latin yang digunakan secara internasional.

### 1. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Arab	Latin	Arab	Latin	Arab	Latin
ب	В	j	Z	ق	Q
ت	Т	س	S	<u>5</u> ]	K
ث	Th	ش	Sh	J	L
ج	J	ص	Sy	م	М
ح	ķ	ض	ä	ن	N
خ	Kh	ط	ţ	و	W
د	D	ظ	Ż	Ą	Н
ذ	Dh	ع	6	۶	,
ر	R	غ	Gh	ي	Y
		ف	F		

Hamzah (\$\(\epsi\) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (').

## 2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal rangkap atau diftong.

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ĺ	Fathah	a	A
Ţ	Kasrah	i	I
Å	Dammah	u	U

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama	
ئى	fathah dan ya	ay	a dan y	
<u>ځ</u>	fathah dan wau	aw	a dan w	

Contoh:

غيْفَ : kayfa

ا هُوْلُ : hawl

# 3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harakat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
ا	fathah dan alif / ya	ā	a dan garis di atas
-ي	kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
ئو	dammah dan wau	ū	u dan garis di atas

	C	'n	t	$\sim$	h	
•	.(	)	ш	( )	H	

: ramā رَمَى : ramā

### 4. Ta marbūtah

Transliterasi untuk ta marbūtah ada dua, yaitu: ta marbutah yang hidup atau mendapat harakat fathah, kasrah, dan dammah,transliterasinya adalah [t]. sedangkan ta marbūtah yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah [h].

Kalau pada kata yang berakhir dengan *ta marbūtah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*- serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbūtah* itu ditransliterasikan dengan ha [h].

### Contoh:

: متعددة : Muta`addidah

: 'Iddah

: Shūriah شورية

## 5. Syaddah (Tasdid)

Shaddah atau tasdid yang dalam sistem tulisan arab dilambangakan dengan sebuah tanda tasdid [o], dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda shaddah.

## Contoh:

: rabbanā

al-haqq : الحَقُّ

: al-hajj الحَجُّ

### Contoh:

: 'Ali (bukan 'Aliyy atau 'Aly)

ن عَرَبِيُّ : 'Arabi (bukan 'Arabiyy atau 'Araby)

## 6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf U (alif lam ma'arifah). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ketika ia diikuti oleh huruf shamsiah maupun huruf qamariah. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-).Contoh:

: al-shams (bukan asy-syamsu)

: al-zalzalah (az-zalzalah)

: al-falsafah

: al-bilād

#### 7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (') hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

Contoh:

ُ : ta'murūna : تَأْمُرُوْنَ : al-naw'

## 8. Penulisan Kata Arab yang Lazim Digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibakukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata *Al-qur'an* (dari *al-Qur'an*), *sunnah, khusus* dan *umum*. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh.

Contoh:

Fī Zilāl al-Qur'ān

al-Sunnah qabl al-tadwīn

## 9. Lafz al-Jalālah (الله)

Kata "Allah" yang didahului partikel seperti huruf *jarr* dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *mudāf ilayh* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah, Contoh:

billāh بِاللهِ : dīnulāh دِيْنُ اللهِ

Adapun *ta marbūtah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jalālah*, ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

hum fī rahmatillāh : هُمْ فِيْ رَحْمَةِ اللهِ

## 10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital (*All Caps*), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang penggunaan huruf kapital berdasarkan pedoman ejaan bahasa Indonesia yang berlaku yakni Ejaan Yang Disempurnakan. Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama dari (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al-), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (Al-), ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan (CK, DP).

Contoh:

Wa mā Muhammadun illā rasūl

Inna awwala baytin wudiʻa linnāsi lalladhỹ bi Bakkata mubārakan

Shahru Ramadān al-ladhy unzila fih al-Qur'ān

Abū Nasr al-Farābī

Al-Gazālī

Al-Munqiż min al-Dalāl

Jika nama resmi seseorang menggunakan kata Ibnu (anak dari) dan Abu (bapak dari) sebagai nama kedua terakhirnya, maka kedua nama terakhir itu harus disebutkan sebagai nama akhir dalam daftar pustaka atau daftar referensi. Contohnya:

Abū al-Walīd Muhammad ibnu Rusyd, ditulis menjadi:

Ibnu Rushd, Abū al-Walīd Muhammad (bukan: Rusyd, Abū al-Walīd Muhammad ibnu)

Nasr Hāmid Abū Zaīd, ditulis menjadi:

Abū Zaīd, Nasr Hāmid (bukan: Zaīd, Nasr Hāmīd Abū)

#### **ABSTRAK**

Nama : Marzuki

NIM : 02.21.01.15.012

Judul : Efektivitas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016

Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian (Studi di Pengadilan Agama

Donggala Kelas IB)

Fokus penelitian ini adalah efektivitas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Tujuannya adalah untuk mengetahui implementasi dan efektitivitas serta faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dalam penyelesaian perkara perceraian.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus yang didasarkan pada suatu ketentuan hukum dan fenomena atau kejadian yang terjadi di lapangan dengan melakukan observasi, wawancara, dan dokumentasi kepada para pihak di lokasi penelitian yang terkait.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa, Pengadilan Agama Donggala Kelas IB telah mengiplementasikan praktik pelaksanaan mediasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016. Meskipun demikian dari hasil pelaksanaannya menunjukkan bahwa efektivitasnya masih sangat kecil, ini dibuktikan dengan masih tingginya jumlah angka perceraian setiap tahunnya.

Dari data jumlah perceraian menunjukkan bahwa perceraian cenderung meningkat yang di dominasi oleh cerai gugat yang disebabkan oleh perselisihan yang terus menerus. Dari penelitian ini pula diketahui bahwa faktor pendukung keberhasilan mediasi perkara perceraian adalah a). keahlian mediator, b) faktor sosiologis psikologis, c) Karakter/perilaku dan kerohanian, serta d) iktikad baik para pihak yang bertikai. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat atau penyebab kegagalannya adalah a) keinginan kuat para pihak untuk bercerai, b) sudah terjadi konflik yang telah berkepanjangan, c) faktor psikologi atau kejiwaan para pihak dan d) faktor kehadiran pihak ketiga.

#### **ABSTRACT**

Name: Marzuki

NIM : 02.21.01.15.012

Title : Effectiveness of Supreme Court Regulation No. 1 of 2016 in The

Settlement of Divorce Case (Study at The Religious Court Class IB

of Donggala)

The focus of this research is the effectiveness of the implementation of Supreme Court Regulation No. 1 of 2016 concerning the Mediation Process in the Court in the settlement of divorce cases at the Religious Court Class IB of Donggala. The purpose is to find out the implementation and effectiveness of the implementation as well as the supporting and inhibiting factors for the implementation of Supreme Court Regulation No. 1 of 2016 in the settlement of divorce cases.

This research is a qualitative research with a case study approach that is based on legal provisions and phenomena or events that occur in the field by conducting observations, interviews, and documentation to the parties in the relevant research location.

The results of this study indicate that, the The Religious Court Class IB of Donggala has implemented the practice of mediation in accordance with the provisions of the Supreme Court Regulation No. 1 of 2016. Nevertheless the results of the implementation show that the effectiveness of its success is still very small, this is evidenced by the high number of divorces each year.

The number of divorces shows that divorce tends to increase which is dominated by divorce due to ongoing disputes. From this study it is also known that the factors supporting the success of divorce case mediation are: a). mediator ability b). psychological sociological condition c). Character/behavior and spirituality, d). the good faith of the warring parties. While the inhibiting factor or cause of failure are: a) The strong desire of the parties to divorce, b) The existence of a prolonged conflict, c) The psychological or psychiatric condition of the parties and, d). third party.

#### BAB I

#### **PENDAHULUAN**

### A. Latar Belakang Masalah

Kebahagiaan yang kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa merupakan tujuan perkawinan, namun untuk mencapai kebahagiaan dalam perkawinan bukanlah sesuatu hal yang mudah, karena kebahagiaan perkawinan akan tercapai apabila pasangan suami istri memiliki kualitas interaksi perkawinan yang baik. Dalam suatu perkawinan terkadang apa yang diharapkan oleh masingmasing individu terhadap pasangannya tidak sesuai dengan kenyataannya setelah menjalani kehidupan berumah tangga. Perkawinan menuntut adanya perubahan dan upaya penyesuaian diri terhadap tuntutan peran dan tanggung jawab baik dari suami maupun isteri. Ketidakmampuan untuk melakukan tuntutan-tuntutan tersebut terkadang menimbulkan perselisihan (syiqoq), yang dapat berakhir pada perceraian.

Istilah *syiqoq* memiliki arti perselisihan antara suami istri yang telah memuncak. Berkenaan dengan itu Allah swt. dalam Q.S. An-Nisa (4):35

## Terjemahnya

Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. Jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Tujuan perkawinan menurut Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 1 ayat 2 perkawinan didefinisikan sebagai : "ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga, rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"

perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.<sup>2</sup>

Sebelum turunnya ayat ini, pihak ketiga tidak diperkenankan ikut campur dalam urusan rumah tangga orang lain, namun setelah turunnya ayat ini Allah swt memerintahkan kepada para keluarga dari kedua belah pihak, masyarakat sekitarnya, atau pemerintah yang memegang tambuk urusan masyarakat supaya segera mencampuri hal itu untuk mendamaikan (islah) suami isteri yang berselisih dengan jalan menjadi hakam bagi mereka. Hakam ialah seorang utusan atau delegasi dari pihak yang bersengketa, yang dilibatkan dalam penyelesaian sengketa antara keduanya. Tetapi dalam kondisi tertentu majelis hakim dapat mengangkat hakam yang bukan dari pihak keluarga para pihak, diantaranya yang berasal dari hakim mediator yang sudah ditetapkan oleh lembaga tahkim (pengadilan).<sup>3</sup>

Secara umum, *tahkim* memiliki pengertian yang sama dengan arbitrase yang dikenal dewasa ini yakni pengangkatan seseorang atau lebih sebagai wasit oleh dua orang yang berselisih atau lebih, guna menyelesaikan perselisihan mereka secara damai, orang yang menyelesaikan disebut dengan *hakam*.<sup>4</sup> Sedangkan secara bahasa, *sulh* berarti meredam pertikaian, dan menurut istilah

\_

 $<sup>^2</sup>$ Kementerian Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an Dan Terjemahannya, (Bandung: Diponegoro, 2005), 66

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Muhammad Saifullah, *Mediasi dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, (Semarang: Walisongo Press, 2009), 12. M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989)*, (Jakarta: Pustaka Karini, 1997), 270

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Nurhayati, *Penyelesaian Sengketa Dalam Hukum Ekonomi Islam*, Jurnal Hukum Ekonomi Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam DDI Maros, Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni, 2019 P-ISSN: 2549-4872 e-ISSN: 2654-4970, 5

sulh berarti suatu jenis akad atau perjanjian untuk mengakhiri perselisihan/pertengkaran antara dua pihak yang bersengketa secara damai.<sup>5</sup>

Kesimpulannya *hakam* adalah istilah untuk juru damai sedangkan lembaganya disebut *tahkim* dan orang yang mendamaikan disebut *muhakkam* yang kesemunya itu mempunyai tujuan mulia yaitu *islah* (mendamaikan) diantara orang yang mempunyai masalah tersebut. <sup>6</sup>

Di Indonesia sendiri kedudukan pengadilan masih dianggap sebagai tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan, sehingga secara teoritis tetap diandalkan sebagai badan yang berfungsi dan berperan menegakkan kebenaran dan keadilan (to enforce the truth and justice)<sup>7</sup>, meskipun demikian, kenyataan yang dihadapi adalah penyelesaian perkara di pengadilan biasanya membutuhkan waktu yang lama, di sisi lain, para masyarakat pencari keadilan membutuhkan penyelesaian perkara yang sangat cepat yang tidak hanya bersifat formalistis belaka<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Lihat T. M. Hasbi Ash-Shidleqy, *Peradilan dan Acara Islam*, (Bandung: al-Ma'arif, tt), 69. yang menyebutkan bahwa tahkim menurut pengertian bahasa adalah menyerahkan putusan pada seseorang dan menerima utusan itu, sedangkan menurut istilah adalah dua orang atau lebih mentahkimkan kepada seseorang diantara mereka untuk diselesaikan sengketa dan diterapkan hukum sara' atas sengketa mereka itu

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Ibid. 3

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan, cet.VII*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 229.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>Dalam Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan salah satu asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam Pasal 2 ayat (4) yaitu asas sederhana, cepat, dan biaya ringan. Makna dan tujuan asas ini bukan sekadar menitikberatkan unsur kecepatan dan biaya ringan. Bukan pula menyuruh hakim memeriksa dan memutus perkara dalam waktu satu atau dua jam. Yang dicita-citakan adalah suatu proses pemeriksaan yang relatif tidak memakan waktu yang lama sampai bertahun-tahun, sesuai dengan kesederhanaan hukum itu sendiri. Apabila hakim atau pengadilan sengaja mengulur-ulur waktu dengan alasan yang tidak rasional, maka hakim tersebut tidak bermoral dan tidak professional, serta telah melanggar asas pengadilan sederhana, cepat, dan biaya ringan. Lihat Gemala Dewi, ed., *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*, cet.III, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2008), 71-72

Olehnya untuk mengatasi problematika sistem tersebut, maka muncul alternatif penyelesaian sengketa dengan istilah perdamaian melalui proses mediasi. Dalam hukum acara di Indonesia didapati dalam Pasal 130 *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) maupun Pasal 154 *Rechtsreglement Voor De Buitengewesten* (R.Bg). Kedua pasal dimaksud mengenal dan menghendaki penyelesaian sengketa melalui cara damai. Pasal 130 ayat (1) dan (2) HIR berbunyi:

Jika pada hari yang ditentukan itu, kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri mencoba dengan perantaraan keduanya akan menperdamaikan mereka itu.

Jika perdamaian yang demikian itu terjadi, maka tentang hal itu pada waktu bersidang, diperbuat sebuah akte, dengan nama kedua belah pihak diwajibkan untuk mencukupi perjanjian yang diperbuat itu; maka surat (akte) itu akan berkekuatan dan akan dilakukan sebagai putusan hakim yang biasa.

Mahkamah Agung Republik Indonesia selaku pelaku kekuasaaan kehakiman tertinggi di Indonesia kemudian mengintegrasikan proses mediasi tersebut dalam sistem peradilan di Indonesia. Wujud dari hal tersebut dapat dilihat dengan diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai (Eks.Pasal 130 HIR/154 RBg.) pada tanggal 30 Januari 2002 yang ditujukan kepada seluruh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama sebagai lembaga yang berwenang menerima, memeriksa, mengadili serta memutus perkara di tingkat pertama untuk memberdayakan upaya damai yang kemudian disempurnakan dan ditingkatkan kedudukannya dengan diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Peraturan inipun

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>R. Tresna, Komentar HIR, cet.XVIII, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005), 110

juga direvisi dengan diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Tetapi peraturan yang belum genap berusia 8 tahun inipun juga dianggap belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan mediasi di Pengadilan, maka pada tanggal 3 Pebruari 2016 diterbitkanlah Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan<sup>10</sup>.

Harapan Mahkamah Agung Republik Indonesia dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 ini akan memberikan kontribusi yang positif bagi terlaksananya mediasi, serta lebih memberikan ruang gerak pada para pihak dalam melaksanakan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa perkawinan secara damai sesuai keinginan para pihak dengan melibatkan mediator. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan munculnya hal yang paling baru pada Peraturan Mahkamah Agung ini bila dibandingkan dengan peraturan-peraturan tentang mediasi sebelumnya yakni adanya i'tikad baik dan akibat hukum para pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi. inilah yang tidak ada pada peraturan-peraturan sebelumnya.

Berkenaan dengan hal tersebut menurut Thalis Noor Cahyadi selaku Pengelola Pusat Pendidikan dan Pelatihan Asosiasi Pengacara Syariah Indonesia (APSI) menyatakan;

<sup>10</sup>lihat Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang

Prosedur Mediasi di Pengadilan bagian e yang menyebutkan bahwa Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan Mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan Mediasi di Pengadilan;

Ketentuan pasal 7, pasal 22 dan pasal 23 inilah yang nyata berbeda dari ketentuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008, dan menurut hemat saya disinilah ruh esensial dan indikasi efektivitas proses mediasi dalam menyelesaikan perkara dengan adanya i'tikad baik inilah maka proses mediasi akan berjalan dengan efektif dan efisien<sup>11</sup>

Kehadiran Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 lebih memberikan penekanan kepada para pihak yang berperkara menempuh jalur proses mediasi lebih intensif disertai itikad baik untuk berdamai. Pemerintah dalam hal ini Mahkamah Agung Republik Indonesia berharap hal tersebut akan menekan angka perceraian yang terjadi di Indonesia dengan upaya damai yang ditawarkan sebagai solusi yang saling menguntungkan para pihak yang berkonflik. Namun pada faktanya jika data angka perceraian khususnya di Pengadilan Agama disajikan, maka jumlahnya pun masih cukup tinggi. Sebagaimana pernah diungkapkan oleh Anwar Saadi, selaku Kasubdit Kepenghuluan Direktorat Urais dan Binsyar Kementerian Agama yang mengungkapkan bahwa;

Kondisi ketahanan keluarga di Indonesia hingga akhir 2016 ini belum menunjukkan perbaikan jika dilihat dari masih tingginya angka perceraian, kenaikan angka perceraian mencapai 16 - 20 persen.. Bila dibandingkan dengan angka pernikahan setiap tahunnya yang mencapai 2.000.000 pasang maka berarti rata-rata 10% berakhir dengan perceraian.<sup>12</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Lihat pada http://www.hukumonline.com diakses pada tanggal 1 September 2017 pukul 13.38

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>Anwar Saadi selaku Kasubdit Kepenghuluan Data dari Kementerian Agama Republik Indonesia yang dikutip dan dimuat oleh Republika Online 14 September 2014 yang diakses pada tanggal 24 September 2017 dan http://www.gulalives.co/tingkat-perceraian-di-indonesia-termasukyang-tertinggi-di-dunia/

Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) melalui Wakil Ketua KPAI, Rita Pranawati juga melalui keterangan tertulisnya menyoroti kasus perceraian yang meningkat, menurutnya bahwa;

Perceraian secara umum terus meningkat, data Badilag menyebutkan bahwa pada tahun 2016 jumlah perceraian mencapai 19,9 persen dari tahun sebelumnya yang mencapai 15 persen. Faktor baru media sosial perlu disikapi dengan bijak, <sup>13</sup>

Kemudian Nuranah selaku Panitera muda Pengadilan Tinggi Agama (PTA) Palu Sulawesi Tengah pada tanggal 1 Pebruari 2017 yang menyatakan bahwa:

Selama 2016, angka perceraian di Provinsi Sulawesi Tengah (Sulteng) mencapai angka 2.699 kasus. Kasus ini ditangani di sembilan pengadilan agama (PA) di 13 kabupaten dan kota. Angka itu semakin naik setiap tahunnya. Jika dibandingkan tahun 2015 sebanyak 2.490 kasus. Dari catatan 2016, angka perceraian tertinggi terdapat di Kota Palu sebanyak 674 kasus, kemudian Donggala 299 kasus, Tolitoli 284 kasus, Luwuk 465 kasus, Bungku 162 kasus, Poso 227 kasus, Banggai 136 kasus, Parigi 326 kasus dan Buol 125 kasus. "Semua daerah merata mengalami kenaikan.<sup>14</sup>

Hasil observasi awal dan wawancara pra penelitian penulis dengan salah Panitera Muda pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB mengungkapkan :

Kasus terbanyak yang diterima oleh Pengadilan Agama Donggala ialah mendominasi kasus perceraian. Disatu sisi kita melihat bahwa kesadaran dan kepercayaan masyarakat pada lembaga Pengadilan Agama meningkat namun disatu sisi kita prihatin dengan meningkatnya angka perceraian.<sup>15</sup>

<sup>14</sup>Andi Nur Aminah, Angka Perceraian Capai 2699 Kasus di Sulteng Selama 2016, diakses, diakses dari http://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/17/02/01/okpa5x384-angka-perceraian-capai-2699-kasus-di-sulteng-selama-2016 diakses pada tanggal, 24 Oktober 2017 jam 08.34

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>Sanusi, *Kasus Perceraian Dipicu Medsos KPAI Pikirkan Nasib Anak Anak* http://www.tribunnews.com/metropolitan/2017/10/09/kasus-perceraian-dipicu-medsos-kpai pikirkan-nasib-anak-anak di akses tanggal, 25 Oktober 2017

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>Hasil wawancara awal dengan Shiyamusidqi, sebagai Jurusita pada Pengadilan Agama Donggala mengenai jumlah perkara yang mendominasi di Pengadilan Agama Donggala pada tanggal 13 September 2017.

Meningkatnya angka perceraian di Indonesia memang hampir merata beberapa tahun terakhir dan merupakan fakta yang tidak bisa dibantah, meskipun demikian, ditinjau dari segi sejarahanya, angka perceraian di negara ini sesungguhnya masih bersifat fluktuatif<sup>16</sup>.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis bermaksud mengkaji efektivitas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Dongggala Kelas IB.

#### B. Rumusan Masalah

Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB maka penulis merumuskan perumusan masalah untuk menjawab hal tersebut dengan berfokus pada beberapa pertanyaan sebagai berikut :

- 1) Bagaimana pelaksanaan dan efektivitas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB ?
- 2) Faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat keberhasilan pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB ?

<sup>16</sup>Mark Cammack, guru besar hukum dari Southwestern School of Law, Los Angeles USA, dalam makalahnya yang berjudul Recent Divorce Trends in Indonesia yang dikutip oleh Ramdani Wahyu Sururie dalam makalahnya yang berjudul Problem Penyelesaian Sengketa Perkawinan Melalui Mediasi Dalam Sistem Peradilan Agama

\_

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan, yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan dan efektivitas penerapan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat keberhasilan pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dalam penyelesaian perkara perceraian pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.

Adapun kegunaan penelitian ini secara teoretis adalah sebagai berikut;

- a. Agar penelitian ini bermanfaat bagi peningkatan kesadaran hukum khususnya masyarakat muslim dalam bersikap dan bertindak dalam menempuh proses mediasi di Pengadilan Agama yang dintegrasikan dalam proses peradilan khususnya dalam perkara perceraian yang terus meningkat.
- b. Bagi masyarakat, pembaca umumnya dan mahasiswa secara khususnya, tulisan ini diharapkan menjadi salah satu bacaan yang dapat dipertimbangkan dalam memecahkan sebuah masalah di lembaga peradilan khususnya upaya mediasi di Pengadilan Agama.
- c. Untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang yang menyangkut proses mediasi di Pengadilan Agama.

Sedangkan kegunaan penelitian ini secara praktis adalah sebagai berikut;

- a. Kepada pihak Pemerintah dalam hal ini adalah Mahkamah Agung Republik Indonesia penelitian ini dapat bermanfaat sebagai referensi dan data evaluasi atas pelaksanaan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama
- b. Kepada para hakim mediator selaku salah satu bagian terpenting pelaksanaan proses mediasi di Pengadilan Agama penelitian ini dapat bermanfaat sebagai instrumen pelaksanaan tugas sebagai meditor sehingga proses mediasi perkara perceraian akan lebih berorintasi pada hasil mediasi secara efektif.

## D. Penegasan Istilah

Untuk menghindari penafsiran berbeda dari para pembaca dalam memaknai judul tesis ini maka penulis kemukakan beberapa pengertian kata yang dianggap perlu untuk diberikan defenisi yaitu sebagai berikut:

### 1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif. Kata efektif yang kita pakai dalam bahasa Indonesia merupakan padanan kata dari bahasa Inggris yaitu dari kata "effective" hal ini sebagaimana dalam Kamus John M Echols dan Hassan Shadiliy yang memberikan arti berhasil dan ditaati. Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata efektivitas mempunyai beberapa pengertian yaitu, akibatnya, pengaruh dan kesan, manjur, dapat membawa hasil. Dalam kamus

 $^{18}\mathrm{Tim}$  Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta : Balai Pustaka, 1995), 284

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Cet. XXIII, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), 2017

kamus Ilmiah Populer, efektivitas adalah ketepat gunaan, hasil guna, menunjang tujuan. 19

Dengan kata lain efektivitas menunjukkan sampai seberapa jauh pencapaian hasil yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Berikut ini merupakan definisi efektivitas menurut beberapa ahli, antara lain:<sup>20</sup>

Efektivitas menurut pengertian-pengertian di atas mengartikan bahwa indikator Efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Artinya efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya di capai. Efektivitas dapat dilihat dari berbagai sudut pandang (view poin) dan dapat dinilai dengan berbagai cara dan mempunyai kaitan erat dengan efisiensi. Semakin besar pencapaian tujuantujuan organisasi, semakin besar efektivitas.

Jadi efektivitas yang dimaksud disini adalah akibat atau pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksanaan atau penerapan dari suatu peraturan yakni Peraturan Mahmakah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

## 2. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016

Kedudukan Mahkamah Agung dalam struktur ketatanegaraan sebagai Lembaga Tinggi Negara yang mempunyai rugas pokok melaksanakan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 24 Undang Undang Dasar

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Widodo, dkk, Kamus Ilmiah Populer Dilengkapi EYD dan Pembentukan Istilah (Yogyakarta: Absolut, 2002), 114

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>Pengertian Efektivitas, http://dansite.wordpress.com/2009/03/28/pengertian-efektivitas/, diakses pada 18 Agustus 2018 pukul 12.07

1945. Selanjutnya, menurut Pasal 10 ayat (2) Undang Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo Pasal 2 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985, Mahkamah Agung merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari Lingkungan Peradilan Umum, Agama, Militer, dan Tata Usaha Negara.

Memang dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya, Mahkamah Agung cukup banyak menerbitkan peraturan yang jika dicermati materi-materi yang diatur tidak semata-mata bersifat administratif, bahkan subtantif secara hukum. Tetapi dari sisi jenis dan hirarkhis peraturan perundang-undang yang berlaku<sup>21</sup> maka Peraturan Mahkamah Agung jelas tidaklah termasuk. Dalam konteks ini perlulah dicermati ketentuan Pasal 8 ayat 1 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan:

Jenis peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaran 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/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

<sup>21</sup>Secara yuridis, Pasal 7 Ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan menyebutkan yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan, jenis dan hirarkhisnya sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

d. Peraturan Pemerintah;

e. Peraturan Presiden;

f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dari ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang–Undangan tersebut, maka jelas Peraturan Mahkamah Agung diakui keberadaannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan; dan keberadaan Peraturan Mahkamah Agung sebagai jenis dari peraturan perundang-undangan yang ditetapkan Mahkamah Agung diakui keberadannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperlukan oleh Undang-Undang yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari sekian banyak peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung salah satunya adalah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang ditetapkan pada tanggal 03 Pebruari 2016 di Jakarta oleh Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Muhammad Hatta Ali dengan nomor Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 nomor 175. Yang diundangkan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Repubublik Indonesia sehari sesudahnya.

## 3. Perceraian

Perceraian yang dimaksud di sini adalah perceraian yang merupakan bagian dari perkawinan. Karena itu perceraian senantiasa diatur oleh hukum perkawinan. Meskipun dalam ajaran agama Islam, perceraian telah dianggap sah apabila diucapkan seketika itu oleh si suami, namun harus tetap dilakukan di depan pengadilan. Tujuannya untuk melindungi segala hak dan kewajiban yang timbul sebagai dari akibat hukum atsa perceraian tersebut.<sup>22</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Budi Susilo, *Prosedur Gugatan Cerai*, (Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2007), 17

Perceraian berasal dari kata dasar cerai dalam Kamus Bahasa Indonesia cerai sendiri memiliki arti pisah; putus hubungan sebagai suami istri; talak; perceraian sendiri terbagi menjadi dua yakni cerai hidup atau cerai mati sedangkan perceraian diartikan sebagai perpisahan; perihal bercerai (antara suami istri); perpecahan;

Kata cerai atau perceraian secara umum terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan pada Bab VIII pasal Pasal 38 dan Pasal 39 ayat (1) disebutkan :

perkawinan dapat putus karena kematian, <u>perceraian</u>, dan atas keputusan pengadilan.

perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan.

Selain itu istilah perceraian termaktub pula pada Kompilasi Hukum Islam pada Pasal 113 dan 115 :

Pasal 113

perkawinan dapat putus karena:

- 1. Kematian
- 2. Perceraian
- 3. Putusan Pengadilan<sup>23</sup>

Pasal 115

perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama setelah Pengadilan Agama tersebut berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.<sup>24</sup>

Dengan demikian, dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pada judul tesis ini adalah pengaruh atau efek yang ditimbulkan atas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>Republik Indonesia, *Kompilasi Hukum Islam* pada Pasal 113 dan 115

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>Ibid.

tentang Prosedur Mediasi di pengadilan khususnya dalam upaya penyelesaian perkara perceraian di lembaga Pengadilan Agama Kelas IB Donggala;

## E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini menjadi penting tatkala proses mediasi yang ada di Pengadilan Agama di Indonesia selama ini terkesan meniadi formalitas/menggugurkan kewajiban semata dalam menyelesaiakan kasus perceraian yang ada. Setiap kali mengawali persidangan, para hakim berkewajiban selalu mengarahkan kepada pihak yang berperkara untuk menyelesaikan perkaranya melalui jalur mediasi. Mediasi sendiri tidak menjadi pilihan utama yang ditekankan dalam penyelesaian perkara perceraian, melainkan hanya sebagai proses yang wajib ditempuh bagi pihak yang berperkara saja karena putusan atas perkara yang tidak melalui proses mediasi terlebih dahulu dianggap sebagai pelanggaran, artinya karena hal itu wajib dilaksanakan maka dari itu dilaksanakan karena merupakan perintah tetapi pelaksanaannya tersebut bukan lahir atas kesadaran akan pentingnya upaya mediasi sekalipun diketahui bersama bahwa orang yang berperkara di pengadilan sudah menempuh usaha mediasi sebelumnya sebelum mendaftarkan perkaranya di pengadilan.

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. Faktor-faktor tersebut sebagai berikut :

- Faktor hukumnya sendiri yakni undang-undang;
- Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;

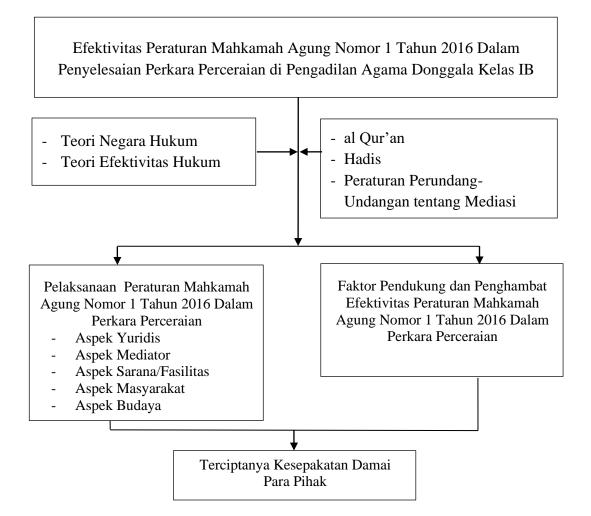
- Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan
- Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. <sup>25</sup>

Yang menarik kemudian untuk dikaji dan diteliti adalah setelah di implementasikannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, hal itu menjadikan pergeseran fungsi dan tugas sistem peradilan, khususnya di Pengadilan Agama yang banyak menangani kasus perceraian yang pada awalnya memeriksa, mengadili dan menyelesaikan, tetapi juga berperan mengupayakan secara serius dan bersungguh-sungguh memediasi dan menyelesaikan perkara secara damai karena peraturan ini memang lahir karena peraturan sebelumnya yang mengatur mengenai prosedur mediasi di pengadilan dianggap belum optimal mengupayakan upaya damai dalam penyelesaian perkara yang diterima oleh pengadilan. Disamping itu peraturan ini juga lebih menekankan proses mediasi harus ditempuh dengan itikad baik.

Oleh karena itu, penelitian ini akan difokuskan pada penyajian data deskriptif atas implementasi pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Kelas IB Donggala kemudian mengukur output hasil pelaksanaanya dengan meneliti faktor-faktor yang mendukung keberhasilan dan kegagalan mediasi, apakah peraturan tersebut efektif menciptakan kesepakatan damai para pihak dan mengurangi angka perceraian sebagaimana harapan dari Mahkamah Agung.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 7

Untuk lebih memudahkan memahami alur kerangka pikir yang penulis maksud, maka akan digambarkan pada bagan alur berikut;



## F. Garis-garis Besar Isi

Di dalam melakukan penyusunan ini penulis memberikan gambaran guna untuk mempermudah pembaca dalam memahami isi tulisan ini, dalam hal penulis menyusunnya dalam lima bab. Isi dari tesis ini secara singkat adalah sebagai berikut:

Bab pertama merupakan bagian pendahuluan yang memuat latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, defenisi operasional, dan kerangka pemikiran, serta garis-garis besar isi.

Bab kedua yang merupakan kajian pustaka yang terdiri atas penelitian terdahulu yang berisi review atas studi terdahulu yang ada hubungannya dengan pembahasan tentang mediasi dan perceraian di pengadilan agama, kemudian mengangkat teori negara hukum, teori efektivitas hukum, pengertian dan prinsip pelaksanaan mediasi, kelebihan dan kelemahan penyelesaian perkara melalui mediasi, peran dan fungsi mediator dalam pelaksanaan mediasi, tahapan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama, mediasi perkara perceraian dalam Islam, tinjauan terhadap Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan, korelasi antara prinsip efektivitas dengan konsep mediasi, standar ukuran keberhasilan mediasi perkara perceraian.

Bab ketiga merupakan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang terdiri atas pendekatan dan desain penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data serta pengecekan keabsahan data.

Bab keempat menjelaskan tentang profil Pengadilan Agama Kelas IB Kabupaten Donggala yang diantaranya memaparkan tentang sejarah pendiriannya, letak geografis dan demografis wilayah hukumnya, struktur organisasi, selanjutnya tinjauan terhadap efektifitas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, dengan menganalisisnya dari beberapa aspek berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukanan dari Soerjono Soekanto yaitu (1) aspek yuridis/peraturannya (2) aspek penegak hukumnya (3) aspek sarana penunjang pelaksanaan (4) aspek

kepatuhan masyarakatnya, (5) aspek budaya hukum masyarakatnya, serlanjutnya diuraikan beberapa faktor pendukung dan penghambat keberhasilan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.

Bab kelima terdapat suatu kesimpulan dan implikasi penelitian yang berhubungan dengan pelaksanaan mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama Kelas IB Donggala, penulis juga melampirkan daftar pustaka dan beberapa lampiran yang diperlukan.

#### **BAB II**

#### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu

Sejak dintegrasikannya proses mediasi dalam beracara di lingkungan Pengadilan di Indonesia sudah ada beberapa peneliti yang mengangkat tema penelitiannya mengenai pembahasan efektifitas mediasi untuk dikaji dalam bentuk artikel maupun karya ilmiah dari sudut pandang dan objek yang berbeda. Namun demikian sejauh penelusuran penulis pembahasan mengenai efektivitas atas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 baik dalam perkara perceraian secara khusus di lingkungan Peradilan Agama sampai saat ini belum ada yang melakukan penelitian tersebut. Hal ini mengingat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 masih sangat baru, yang diimplemetasikan tiga tahun lebih yang diundangkan 4 Pebruari 2016 lalu. Namun ada beberapa penelitian yang dapat penulis temukan terkait yang pernah ada membahas tentang mediasi, ataupun peraturan tentang mediasi, adapun beberapa penelitian itu diantaranya:

Wahyudi Kurniawan dalam tesisnya Eksistensi Mediasi Oleh Hakim Mediator Dalam Sengketa Perdata di lingkungan Pengadilan Negeri Di Wilayah Pengadilan Tinggi Yogyakarta.<sup>1</sup> Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis eksistensi mediasi oleh hakim mediator dalam sengketa perdata di lingkungan Pengadilan Negeri di wilayah Pengadilan Tinggi Yogyakarta, menganalisis

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>Wahyudi Kurniawan "Eksistensi Mediasi Oleh Hakim Mediator Dalam Sengketa Perdata Di Lingkungan Pengadilan Negri Di Wilayah Pengadilan Tinggi Yogyakarta" (Tesis, Jurusan Hukum Litigasi, Universitas Gajah Mada, 2015)

kebutuhan hakim mediator dalam mediasi sengketa perdata di lingkungan Pengadilan Negeri di wilayah Pengadilan Tinggi Yogyakarta, menganalisis faktor pendukung dan penghambat mediasi dalam sengketa perdata di lingkungan pengadilan negeri oleh hakim mediator, sedangkan fokus penulis pada pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB dalam perkara perceraian setelah diimplementasikannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan dengan analisis teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto.

Primania Putri, "Mediasi peradilan dalam penyelesaian sengketa harta bersama akibat perceraian di Pengadilan Agama Padang Kelas I".<sup>2</sup> Peningkatan angka perceraian dalam lima tahun terahir di Pengadilan Agama Yogyakarta menunjukkan betapa peran lembaga damai dalam hal ini mediasi sangat diperlukan untuk mengatasi perkara tersebut. Dalam hal ini, efektifitas lembaga mediasi patut dipertanyakan sebagai lembaga yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa rumah tangga bagi para pihak yang berperkara sebelum perkara tersebut diproses dalam persidangan. Dengan dikeluarkannya Peraturan Mahkamah Agung yang mengatur pelaksanaan mediasi di pengadilan merupakan perintah yang secara tegas meminta pengadilan tingkat pertama untuk sungguhsungguh mengupayakan perdamaian dan pembagian harta bersama bagi para pihak yang berselisih. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk mediasi peradilan yang dilaksanakan di Pengadilan Agama Padang Kelas

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Primania Putri, *Mediasi Peradilan Dalam Penyelesaian Sengketa Harta Bersama Akibat Perceraian di Pengadilan Agama Kelas I Padang*, (Tesis, Progam Megister Kenotariatan Universitas Gajah Mada Yogyakarta, 2010)

IA dan mengetahui pelaksanaan mediasi peradilan dalam penyelesaian sengketa harta bersama akibat perceraian di Pengadilan Agama Padang Kelas I.

Penelitian lain juga pernah diteliti oleh Ahmad Suba'i, yang berjudul "Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Mediasi Dalam Proses Penyelesaian Perceraian Di Pengadilan Agama Pati". Beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian adalah bagaimana mekanisme pelaksanaan mediasi yang diterapkan oleh pengadilan Agama Pati dalam penanganan penyelesaian perceraian, Apakah kendala dalam pelaksanaan mediasi terhadap penyelesaian perceraian di Pengadian Agama Pati, dan apakah pengaturan tentang mediasi dalam penyelesaian perceraian di Pengadian Agama Pati telah sesuai dengan fungsi hukum

Mochamad Samsukadi dan Ahmad Abdu, Universitas Pesantren Tinggi Darul Ulum Jombang-Indonesia Efektivitas Mediasi dalam Menyelasaikan Konflik Pernikahan di Pengadilan Agama Jombang Tahun 2013-2014 Jurnal Hukum Keluarga Islam Volume 1, Nomor 1, April 2016; ISSN: 2541-1489 (cetak)/2541-1497,<sup>4</sup> dalam jurnal ini Mochamad Samsukadi dan Ahmad Abdu menguraikan Efektivitas pelaksanaan mediasi dalam menyelesaikan konflik pernikahan di Pengadilan Agama Jombang Tahun 2013-2014, sedangkan penulis lebih fokus pada pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB dalam perkara perceraian.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Ahmad Suba"i,"*Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Mediasi Dalam Proses Penyelesaian Perceraian Di Pengadilan Agama Pati*", (Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Muria Kudus, 2010)

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Mochamad Samsukadi dan Ahmad Abdu, *Efektivitas Mediasi dalam Menyelasaikan Konflik Pernikahan di Pengadilan Agama Jombang Tahun 2013-2014* Jurnal Hukum Keluarga Islam Volume 1, Nomor 1, April 2016; ISSN: 2541-1489 (cetak)/2541-1497,

### B. Teori Negara Hukum

Pemikiran mengenai teori negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara itu sendiri, gagasan itu merupakan gagasan modern yang multi perspektif dan selalu aktual. Apabila melihat sejarah perkembangan pemikiran filsafat mengenai negara hukum dimulai sejak tahun 1800 SM.<sup>5</sup> Perkembangannya terjadi sekitar abad XIX sampai dengan abad XX. Menurut Jimly Ashiddiqie, gagasan pemikiran mengenai negara hukum berkembang dari tradisi Yunani Kuno.<sup>6</sup> Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjung tinggi hukum tanpa terkecuali.<sup>7</sup>

Istilah negara hukum sendiri merupakan terjemahan dari istilah rechtsstaat.<sup>8</sup> Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah the rule of law, yang juga digunakan untuk maksud negara hukum. Notohamidjojo menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau rechtsstaat."

<sup>5</sup>S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman,* (Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, 1997), 9

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994), 11

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>B.Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi"*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009), 17

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat-Sebuah Studi Tentang Prinsipprinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 30.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>O.Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), 27.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, dalam literature hukum Indonesia, selain istilah rechtsstaat untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah the rule of law. Namun istilah the rule of law yang paling banyak digunakan hingga saat ini. Menurut pendapat Hadjon, <sup>10</sup> kedua terminologi yakni rechtsstaat dan the rule of law tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnhya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum common law. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara rechtsstaat atau the rule of law, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah negara hukum atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan negara berdasarkan atas hukum (rechtsstaat), tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan the rule of law adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan privilege yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (rechtsstaat atau the rule of law), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum...*72.

Sehingga dalam negara hukum yang tunduk kepada *the rule of law*, kedudukan peradilan dianggap sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang berperan sebagai katup penekan atas segala pelanggaran hukum dan ketertiban masyarakat. Peradilan dapat dimaknai juga sebagai tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan, sehingga secara teoritis masih diandalkan sebagai badan yang berfungsi dan berperan menegakkan kebenaran dan keadilan *(to enforce the truth and justice)*. <sup>11</sup>

Memang pada zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtsstaat*. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan *The Rule of Law*.

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu (1) Perlindungan hak asasi manusia, (2) Pembagian kekuasaan, (3) Pemerintahan berdasarkan undangundang, (4) Peradilan tata usaha Negara.

Bahkan, oleh *The International Commission of Jurist*, prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut *The International Commission of Jurists* itu adalah (1) Negara harus tunduk pada hukum,

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan,* (cet.VII, Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 229

(2) Pemerintah menghormati hak-hak individu, (3) Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Utrecht membedakan antara negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan negara hukum materiel atau negara hukum modern<sup>12</sup>. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan yang kedua, yaitu Negara hukum materiel yang lebih mutakhir mencakup pula pengertian keadilan di dalamnya. Pembedaan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa dalam konsepsi negara hukum itu, keadilan tidak serta-merta akan terwujud secara substantif, terutama karena pengertian orang mengenai hukum itu sendiri dapatdipengaruhi oleh aliran pengertian hukum formil dan dapat pula dipengaruhi oleh aliran pikiran hukum materiel. Jika hukum dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata, niscaya pengertian negara hukum yang dikembangkan juga bersifat sempit dan terbatas serta belum tentu menjamin keadilan substantive. Karena itu, di samping istilah the rule of law oleh Friedman juga dikembangikan istilah the rule of just law untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang the rule of law tercakup pengertian keadilan yang lebih esensiel daripada sekedar memfungsikan peraturan perundangundangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap the rule of law, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah the rule of law yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zaman sekarang.

<sup>12</sup>Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar, 1962), 9

Berdasarkan uraian-uraian di atas, Jimly Asshiddiqie mengemukakan setidaknya terdapat dua belas prinsip pokok Negara Hukum (rechtsstaat) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (The Rule of Law, ataupun Rechtsstaat) dalam arti yang sebenarnya. Adapun prinsip-prinsip dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1. Supremasi Hukum (Supremacy of Law); Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi.
- 2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik
- 3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*); Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis.
- 4. Pembatasan Kekuasaan; Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organorgan Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal.
- 5. Organ-Organ Eksekutif Independen; Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*. seperti bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan.
- 6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
- 7. Peradilan Tata Usaha Negara; Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (administrative court) oleh pejabat administrasi negara.
- 8. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court); Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim

- mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.
- 9. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.
- 10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*) Dianut dan dipraktekkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
- 11. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. <sup>13</sup>

### C. Teori Efektivitas Hukum

Secara etimologi kata efektivitas berasal dari kata efektif dalam bahasa Inggris *effective*, dalam Kamus John M. Echols dan Hassan Shadily artinya adalah berhasil dan ditaati. <sup>14</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif artinya "dapat membawa hasil, berhasil guna" tentang usaha atau tindakan. dapat berarti "sudah berlaku" tentang undang-undang atau peraturan. <sup>15</sup>

Adapun secara terminologi para pakar hukum dan sosiologi hukum memberikan pendekatan tentang makna efektivitas sebuah hukum beragam, bergantung pada sudut pandang yang diambil. Menurut Soerjono Soekanto sebagaimana dikutip oleh Nurul Hakim berbicara mengenai derajat efektivitas

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>Jimly Asshiddiqie, *Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer*, Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup>John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, *cet.XXIII*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), 207

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia..., 284.

suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Sehingga dikenal suatu asumsi, bahwa: "Taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup" 16

Sedangkan secara konsepsional, inti dari penegakan hukum adalah bagaimana terjadinya sebuah keselarasan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah hukum dapat mengejawantah dalam jiwa masyarakat sehingga tercipta kedamaian, ketentraman, dan ketertiban. Wayne La Favre sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto menilai bahwa penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan diskresi<sup>17</sup> yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi.<sup>18</sup>

Gangguan terhadap penegakan hukum dapat saja terjadi. Hal ini terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai, kaidah, dan pola perilaku dalam masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah sematamata pelaksanaan undang-undang, walaupun dalam kenyataan di Indonesia cenderung demikian. Maka dapat terjadi gangguan kedamaian dalam pergaulan

<sup>16</sup>Nurul Hakim, *Efektivitas Pelaksanaan Sistem Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Peradilan*. Artikel diakses pada tanggal 10 Oktober 2017 dari http://badilag.net/data/ARTIKEL/Efektivitas.pdf

<sup>17</sup>Diskresi berasal dari bahasa Inggris *discreation* yang berarti kewenangan berupa kebebasan bertindak pejabat negara, atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri, demi pelayanan publik yang bertanggung jawab, lihat B.N. Marbun, *Kamus Hukum Indonesia* ....56.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), 7

hidup bila pelaksanaan aturan dalam undang-undang ternyata malah menyulitkan masyarakat.

Berdasarkan teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. Faktor-faktor ini mempunyai arti netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut: 19

### 1. Faktor Peraturan Hukumnya.

Maksud faktor hukumnya dalam poin pertama ini menurut Soerjono Soekanto dengan undang-undang dalam arti materil adalah peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah. Masalah-masalah umumnya disini adalah, antara lain:<sup>20</sup>

- 1. Apakah peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu cukup sistematis ?
- 2. Apakah peraturan-peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu cukup sinkron; artinya:
  - a. apakah secara hierarkis tidak ada pertentangan-pertentangan?
  - b. apakah secara horizontal tidak ada pertentangan?
- 3. Apakah secara kuantitatif atau kualitatif peraturan bidang kehidupan tertentu sudah cukup atau belum?

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Ibid...,.8

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), 8

4. Apakah penerbitan peraturan tersebut adalah sesuai dengan persyaratan yuridis?

Hal tersebut di atas merupakan matra-matra untuk mengetahui apakah sebuah peraturan efektif atau tidak.

## 2. Faktor Penegak Hukum.

Ruang lingkup dari istilah "penegak hukum" adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Dalam penelitian ini, yang dimaksudkan dengan penegak hukum penulis batasi pada kalangan yang secara langsung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law inforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*. Maka mereka ini adalah para pegawai hukum pengadilan di lingkungan Pengadilan Agama Donggala, baik pada strata atas, menengah, dan bawah diantaranya para hakim, panitera, jurusita, dan pegawai *non-justisial* lainnya. Adapun standarisasi efektivitas sebuah penegak hukum adalah:<sup>21</sup>

- 1. Sampai seberapa jauh petugas terikat oleh peraturan yang ada?
- 2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan "kebijaksanaan"?
- 3. Teladan macam apakah yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat umum?
- 4. Sampai seberapa jauh derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada para petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya?

<sup>21</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), 9

Hal tersebut di atas merupakan matra-matra untuk mengetahui apakah penegak hukum yang ada efektif atau tidak.

3. Faktor Sarana Atau Fasilitas Yang Mendukung Penegakan Hukum.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain, mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Kalau hal-hal itu tidak terpenuhi, maka mustahil penegakan hukum akan tercapai tujuannya. Adapun standarisasi efektivitas fasilitas penegakan hukum adalah:<sup>22</sup>

- 1. Apakah sarana prasarana yang ada layak pakai?
- 2. Apakah yang ada dipelihara terus agar setiap saat berfungsi?
- 3. Apakah yang kurang perlu dilengkapi?
- 4. Apakah yang rusak perlu diperbaiki?
- 5. Apakah yang telah mundur ditingkatkan?

Hal tersebut di atas merupakan matra-matra untuk mengetahui apakah fasilitas yang ada efektif atau tidak.

## 4. Faktor Masyarakat

Yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Kepatuhan hukum masyarakat sangat dipengaruhi oleh ketiga faktor sebelumnya, yaitu hukum, penegak hukum, dan sarana atau fasilitas. Masyarakat kebanyakan biasanya tidak peduli dengan aturan hukum yang

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>Ibid, 10

diberlakukan, namun mereka hanya ingin mendapatkan keadilan dan kepastian hukum terhadap perkara yang sedang mereka hadapi.

Begitu pula dalam hal proses mediasi, kedua belah pihak yang bersengketa akan memiliki harapan kepada penegak hukum yakni mediator agar sengketa di antara mereka dapat selesai dengan baik. Sehingga peran mediator sangat penting dalam perjalanan proses mediasi di antara kedua belah pihak. Kemampuan mediator tentang nilai-nilai dan kaidah-kaidah yang berlaku di suatu masyarakat sangat penting untuk diketahui, agar mediator dapat mencari solusi atas sengketa dan bukan malah menambah keruh suasana akibat ketidaktahuannya akan nilai dan kaidah yang hidup di masyarakat.

## 5. Faktor Kebudayaan,

Yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan yang sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat sengaja dibedakan, karena di dalam pembahasannya diketengahkan masalah sistem nilai-nilai yang menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau material. Sebagai suatu sistem (atau subsistem dari sistem kemasyarakatan), maka hukum mencakup struktur, substansi, dan kebudayaan. Struktur mencakup wadah ataupun bentuk dari sistem tersebut yang umpamanya mencakup tatanan lembaga-lembaga hukum formal, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut, hak-hak dan kewajibannya, dan seterusnya.

Substansi mencakup isi norma-norma hukum beserta perumusannya maupun acara untuk menegakkannya yang berlaku bagi pelaksana hukum

maupun pencari keadilan. Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaaan ekstrim yang harus diserasikan. Hal itulah yang akan menjadi pokok pembicaraan di dalam bagian mengenai faktor kebudayaan ini. Dalam hal mediasi di pengadilan agama yang kita ketahui para pencari keadilan disana adalah umat Islam, nilai-nilai Islam menjadi sarat akan pedoman karena telah mendarah daging dalam kehidupan masyarakat muslim.

Demikianlah 5 (lima) faktor keberhasilan mediasi. Adapun teori Efektivitas ini bersifat netral. Ia akan dikatakan efektif bila berhasil dijalankan dan dikatakan tidak efektif bila tidak dijalankan.

#### D. Pengertian dan Prinsip Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan

Istilah mediasi (mediation) bukanlah istilah baru melainkan suatu istilah yang sudah lama ada. Dalam sejarah istilah ini pertama kali muncul di Amerika Serikat pada tahun 1970-an. Robert D. Benjamin dalam Director of Mediation and Conflict Management Service in St. Louis Missouri menyatakan bahwa mediasi baru dikenal pada tahun 1970-an dan secara formal digunakan dalam proses Alternative Dispute Resolution (ADR) di California. Chief Justice Warren Burger pernah menyelenggarakan konferensi yang mempertanyakan efektivitas administrasi Pengadilan di Saint Paul pada tahun 1976. Pada tahun ini istilah

ADR secara resmi digunakan oleh American Bar Asociation (ABA) dengan cara membentuk sebuah komisi khusus untuk menyelesaikan sengketa.<sup>23</sup>

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata mediasi diberi arti sebagai proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat.<sup>24</sup> Pengertian mediasi yang diberikan Kamus Besar Bahasa Indonesia mengandung tiga unsur penting.

- 1. Mediasi merupakan proses penyelesaian perselisihan atau sengketa yang terjadi antar dua pihak atau lebih.
- 2. Pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa adalah pihak-pihak yang berasal dari luar pihak yang bersengketa.
- 3. Pihak yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut bertindak sebagai penasihat dan tidak memiliki kewenangan apa-apa dalam pengambilan keputusan.

Sedangkan secara etimologi, istilah mediasi berasal dari bahasa latin, mediare yang berarti berada di tengah. Makna ini menunjuk pada peran yang ditampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara para pihak. "berada di tengah" juga bermakna mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>Muhammad Saifullah, Sejarah dan Perkembangan Mediasi di Indonesia, dikutip oleh M. Mukhsin Jamil, Mengelola Konflik Membangun Damai, (Semarang: WMC IAIN WAlisongo Semarang, 2007), 211

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1988), 569

bersengketa secara adil dan sama, sehingga menumbuhkan kepercayaan (*trust*) dari para pihak yang bersengketa.<sup>25</sup>

Pengertian mediasi dalam Kamus Hukum Indonesia adalah berasal dari bahasa Inggris *mediation* yang berarti proses penyelesaian sengketa secara damai yang melibatkan bantuan pihak ketiga untuk memberikan solusi yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa.<sup>26</sup>

Kamus Hukum Ekonomi ELIPS sebagaimana dikutip oleh Runtung, memberikan batasan bahwa mediasi: salah satu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan, dengan menggunakan jasa seorang mediator atau penengah.<sup>27</sup>

Sedangkan istilah mediasi menurut para ahli yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut:

- 1. Mediasi menurut John W. Head adalah suatu prosedur penengahan dimana seseorang bertindak sebagai "kendaraan" untuk berkomunikasi antara para pihak, sehingga pandangan mereka yang berbeda atas sengketa tersebut dapat dipahami dan mungkin didamaikan, tetapi tanggung jawab utama tercapainya suatu perdamaian tetap berada di tangan para pihak sendiri.<sup>28</sup>
- 2. Mediasi menurut Cristopher W. Moore sebagaimana dikutip oleh Gatot Soemartono adalah *The intervention in a negotiation or a conflict of an acceptable third party who has limited or no authoritative decision-making*

<sup>27</sup>Runtung, Pemberdayaan Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Indonesia: Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Adat FH-Universitas Sumatera Utara. Medan: USU, 2006. Diakses pada tanggal 06 Oktober 2017 dari http://www.usu.ac.id/id/files/pidato/ppgb/2006/ppgb\_2006\_runtung.pdf,.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>Syahrizal Abbas, *Mediasi: Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional, cet.I*, (Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009), 1-2

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>B.N. Marbun, Kamus Hukum Indonesia, cet.I, (Jakarta: Sinar Harapan, 2006), 168

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>John W. Head, *Pengantar Umum Hukum Ekonomi* (Jakarta: Proyek ELIPS, 1997), 42

power but who assists the involved parties in voluntarily reaching a mutually acceptable settlement of issues in dispute.<sup>29</sup>

Definisi dari Cristopher W. Moore tersebut menegaskan hubungan antara mediasi dan negosiasi, yaitu mediasi adalah sebuah intervensi terhadap proses negosiasi yang dilakukan oleh pihak ketiga. Pihak ketiga memiliki kewenangan terbatas atau sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan, yang membantu para pihak yang bersengketa mencapai penyelesaian sengketa yang diterima kedua belah pihak.

3. Mediasi menurut Laurence Boulee, seorang professor hukum di *Bond*University Australia menyatakan bahwa: Mediation is a decision-making

process in which the parties are assisted by a third party, the mediator "30"

### Artinya:

Mediasi adalah proses pengambilan keputusan yang dilakukan para pihak dengan dibantu pihak ketiga sebagai mediator

Pernyataan Laurence Boulle menunjukkan bahwa kewenangan pengambilan keputusan sepenuhnya berada di tangan para pihak, dan mediator hanyalah membantu para pihak di dalam proses pengambilan keputusan tersebut.

Sedangkan pengertian mediasi yang agak luas diberikan oleh *The*National Alternative Dispute Resolution Advisory Council: 31

"Mediation is a process in which the parties to a dispute, with the assistance of a dispute resolution practioner (a mediator), identify the dispute issues,

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>Gatot Soemartono, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, cet.I, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), 121.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>Laurence Boulle, *Mediation: Principles, Process, Practice, 2 nd ed.* (New South Wales: Butterworths, 2005), 3

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>David Spencer and Michael Borgan, *Mediation Law and Practice*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 9.

develop options, consider alternatives and endeavour to reach an agreement. The mediator has no advisory or determinative role in regard to the content of dispute or the outcome of its resolution, but may advise on or determine the process of mediation where by resolution is attempted".

### Artinya:

"Mediasi merupakan sebuah proses dimana pihak-pihak bersengketa, dengan bantuan dari seorang praktisi penyelesaian sengketa (mediator), mengidentifikasi masalah sengketa, mengembangkan pilihan, mempertimbangkan alternatif dan berusaha untuk mencapai sebuah kesepakatan. Mediator tidak memiliki peran penasihat atau yang menetukan dalam kaitannya dengan isi sengketa atau hasil dari resolusi persengketaan tersebut. Tetapi mediator dapat memberikan saran atau menentukan proses untuk mengupayakan sebuah resolusi atau penyelesaian)."

Dari beragamnya definisi mediasi di atas, definisi yang diberikan oleh Laurence Boulle hampir sama dengan mediasi yang terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yaitu Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh Mediator.<sup>32</sup>

Untuk mengerti secara komprehensif mengenai mediasi, menurut Siddiki perlu dipahami tentang 3 (tiga) aspek dari mediasi sebagai berikut:<sup>33</sup>

### 1. Aspek Urgensi dan Motivasi

Urgensi dan motivasi dari mediasi adalah agar pihak-pihak yang berperkara menjadi damai dan tidak melanjutkan perkaranya dalam proses pengadilan. Apabila ada hal-hal yang mengganjal yang selama ini menjadi masalah, maka harus diselesaikan secara kekeluargaan dengan musyawarah mufakat. Tujuan

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup>Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun* 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Bab I, Pasal 1 ayat 1.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup>Siddiki, *Mediasi di Pengadilan dan Asas Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan.* Artikel diakses pada tanggal 12 September 2017 dari http://www.badilag.net/artikel/mediasi.pdf

utama mediasi adalah untuk mencapai perdamaian antara pihakpihak yang bertikai. Pihak-pihak yang bertikai atau berperkara biasanya sangat sulit untuk mencapai kata sepakat apabila bertemu dengan sendirinya. Titik temu yang selama ini beku mengenai hal-hal yang dipertikaikan itu biasanya bisa menjadi cair apabila ada yang mempertemukan (meditor). Maka mediasi merupakan sarana untuk mempertemukan pihak-pihak yang agar pihak-pihak yang bertikai mendapatkan kesadaran akan pentingnya perdamaian antara mereka.

### 2. Aspek Prinsip

Secara hukum mediasi tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 yang mewajibkan setiap hakim, mediator dan para pihak untuk mengikuti prosedur penyelesaian perkara melalui mediasi. Apabila tidak menempuh prosedur mediasi menurut Peraturan Mahkamah Agung ini merupakan pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundangundangan yang mengatur mengenai mediasi di Pengadilan dan bila terjadi apabila diajukan upaya hukum maka Pengadilan Tingkat Banding (Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung) dengan putusan sela memerintahkan Pengadilan Tingkat Pertama untuk melakukan proses mediasi terlebih dahulu.

# 3. Aspek Substansi

Mediasi merupakan suatu rangkaian proses yang harus dilalui untuk setiap perkara perdata yang masuk ke Pengadilan. Substansi mediasi adalah proses yang harus dijalani secara sunggguh-sungguh untuk mencapai perdamaian. Karena itu diberikan waktu tersendiri untuk melaksanakan mediasi sebelum perkaranya diperiksa. Mediasi bukan hanya sekadar untuk memenuhi syarat

legalitas formal, tetapi merupakan upaya yang sungguhsungguh yang harus dilakukan oleh pihak-pihak terkait untuk mencapai perdamaian. Mediasi adalah merupakan upaya pihak-pihak yang perperkara untuk berdamai demi kepentingan pihak-pihak itu sendiri. Bukan kepentingan Pengadilan atau hakim, juga bukan kepentingan mediator. Sehingga dengan demikiaan segala biaya yang timbul karena proses mediasi ini ditanggung oleh pihak-pihak yang berperkara.

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami pengertian mediasi litigasi, penulis berpendapat bahwa untuk kemudahan dalam memahami mediasi dapat dilakukan dengan mengetahui unsur-unsur yang terdapat dalam mediasi sebagai berikut:

- 1. Metode alternatif penyelesaian sengketa;
- 2. Menggunakan jasa mediator; dan
- 3. Kesepakatan sesuai keinginan para pihak.

Mediator adalah Hakim atau pihak lain yang memiliki Sertifikat Mediator sebagai pihak netral yang membantu Para Pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.<sup>34</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup>Bandingkan pengertian mediasi menurut Peraturan Mahakamh Agung Nomor 1 Tahun 2008 yang memberikan pengertian bahwa Mediator adalah pihak netral yang membantu para pihak dalam proses sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian. Sedangkan pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 menjelaskan bahwa mediator adalah pihak Hakim atau pihak lain yang memiliki Sertifikat Mediator yang bersifat netral yang membantu para pihak menyelesaikan perkara, terlihat perbedaan bahwa pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 lebih memberikan penjelasan khusus bahwa yang dimaksud mediator adalah hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator.

Mediasi wajib dilakukan oleh para pihak yang berperkara secara perdata di Pengadilan yang dilakukan pada hari sidang pertama. Kemudian setelah proses mediasi ditempuh, maka mereka wajib menghadap kembali pada hakim pada sidang yang ditentukan dan jika para pihak mencapai kesepakatan, maka mereka dapat meminta penetapan dengan suatu akta perdamaian..<sup>35</sup>

Dalam mediasi, penyelesaian sengketa lebih banyak muncul dari keinginan dan inisiatif para pihak, sehingga mediator hanya berperan membantu mereka mencapai kesepakatan-kesepakatan. Dalam membantu para pihak yang bersengketa, mediator bersifat *imparsial* atau tidak memihak (netral). Kedudukan mediator seperti ini amat penting, karena akan menumbuhkan kepercayaan yang memudahkan mediator melakukan kegiatan mediasi. Kedudukan mediator yang tidak netral, tidak hanya menyulitkan kegiatan mediasi tetapi dapat membawa kegagalan.<sup>36</sup>

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian mediasi dan mediator mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- Mediasi adalah sebuah proses penyelesaian sengketa berdasarkan asas kesukarelaan melalui suatu perundingan untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima pihak-pihak yang bersengketa.
- Mediator tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan selama perundingan berlangsung, mediator hanya bertugas membantu para pihak untuk mencari penyelesaian.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup>Nurnaningsih Amriani, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Pengadilan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), 59.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>Syahrizal Abbas, Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, & Hukum Nasional), 6.

Mediasi sejatinya memang merupakan proses penyelesaian perkara *non* ligitasi atau setidak-tidaknya proses yang terpisah dari proses litigasi sebagaimana ditegaskan dalam Bab VII Keterpisahan Mediasi Dari Litigasi tepatnya pada Pasal 35 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, dinyatakan bahwa jika para pihak tidak berhasil (gagal) mencapai kesepakatan, pernyataan dan pengakuan para pihak dalam proses mediasi tidak dapat digunakan sebagai alat bukti dalam proses persidangan perkara, kemudian dalam ayat (4) disebutkan bahwa semua catatan mediator wajib dimusnahkan. Bila kita simak lebih lanjut kalimat "Keterpisahan Mediasi Dari Litigasi" akan terlihat agak ganjil, karena sejatinya ketika gugatan didaftarkan dan dicatat dalam register pengadilan, berarti sejak saat itu para pihak sudah mulai tunduk dengan aturan dalam proses hukum acara perdata di Pengadilan (proses litigasi). Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 mengatur mediasi dalam proses perkara, walaupun belum masuk substansi persidangan yang sebenarnya karena gugatan belum dibacakan, namun sesungguhnya perkara tersebut sudah ada dalam kewenangan pengadilan. Maka menurut D.Y. Witanto<sup>37</sup> bahwasanya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia hendak memberikan pengertian bahwa meskipun mediasi dilaksanakan dalam proses berperkara, namun sifat dan substansi penyelesainnya berada di luar kewenangan Majelis Hakim yang menyidangkan perkaranya. Oleh karena Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia menyebutkan bahwa mediasi

-

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>D.Y.Witanto, Hukum Acara Mediasi: Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, cet.I, (Bandung: Alfabeta, 2010), 31.

merupakan proses yang berada di luar litigasi, maka menurut D.Y. Witanto, proses mediasi memiliki ciri dan prinsip yang berbeda dengan prinsip persidangan pada umumnya yang mana perbedaan tersebut antara lain:

- 1. Proses mediasi bersifat *informal*. Mediator sebagai fasilitator akan menggunakan pendekatan *non legal* dalam menyelesaikan perkara, sehingga tidak kaku. Bagi mediator non hakim, pertemuan dapat dilakukan di luar pengadilan seperti hotel, restoran, dan sebagainya, sehingga suasana yang nyaman relatif lebih baik agar tercipta perdamaian bagi kedua belah pihak. Dalam mediasi di pengadilan tetap mengikuti aturan hukum acara sebagai panduan proses, namun tingkat formalitasnya tidak seformal persidangan di pengadilan. Maka proses mediasi di pengadilan bersifat semi informal.
- 2. Waktu yang dibutuhkan relatif singkat.

Dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 disebutkan bahwa Proses Mediasi berlangsung paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan Mediasi, dalam ayat (3) Atas dasar kesepakatan para pihak, jangka waktu Mediasi dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak berakhir jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Waktu tersebut tidaklah mutlak, bila kesepakatan tercapai kurang dari 30 (tiga puluh) hari, mediator dapat langsung mengajukan kesepakatan damai ke hadapan hakim yang memeriksa perkara untuk dibuat akta perdamaian. Akan tetapi bila mediasi di pengadilan tingkat pertama gagal, dapat dilakukan kembali pada tingkat banding, kasasi, dan peninjauan kembali.

- 3. Penyelesaian didasarkan atas kesepakatan para pihak. Mediator hanya sebagai fasilitator agar tercapai sebuah kesepakatan yang dapat menguntungkan kedua belah pihak dan tidak merugikan pihak yang berperkara serta mengarahkan kesepakatan mereka.
- 4. Biaya ringan dan murah. Namun bila menggunakan jasa mediator hakim di Pengadilan, biaya akan jauh lebih murah, yakni hanya dikenakan biaya pemanggilan bila ada pihak yang tidak hadir sesuai perjanjian. Sedangkan untuk jasa mediator dari kalangan hakim dan penggunaan ruang mediasi di pengadilan tidak dipungut biaya apapun.<sup>38</sup>
- Prosesnya tertutup dan bersifat rahasia. Dalam Pasal 6 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 disebutkan bahwa proses mediasi pada asasnya tertutup kecuali para pihak menghendaki lain.<sup>39</sup>
- Kesepakatan damai bersifat mengakhiri perkara. Artinya bila para pihak menghendaki kesepakatan damai, gugatan perkara harus dicabut, sehingga perkara dinyatakan selesai
- 7. Proses mediasi dapat mengesampingkan pembuktian. Para pihak tidak perlu saling berdebat dengan alasan bukti-bukti, namun yang diupayakan adalah mempertemukan titik temu.
- 8. Proses mediasi menggunakan pendekatan komunikasi. Dilakukan pendekatan dialog dengan pola komunikasi interaktif saling menghormati dan menghargai bahkan boleh dari jarak jauh (audio visual)

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup>Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Proses Mediasi di Pengadilan, Pasal 8 ayat (1)

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup>Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Proses Mediasi di Pengadilan, Pasal 5

- 9. Hasil mediasi bersifat *win-win solution* tidak ada istilah menang atau kalah. Semua pihak menerima kesepakatan yang mereka buat bersama-sama
- Akta perdamaian bersifat final dan binding. Berkekuatan hukum tetap (BHT) dan dapat dieksekusi.

# E. Kelebihan dan Kelemahan Penyelesaian Perkara Melalui Mediasi

Mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa jelas memberikan keuntungan yang banyak bagi para pihak yang ingin menyelesaikan perkaranya. Sehingga sangat tepat bila dijadikan pilihan dibandingkan dengan mengikuti persidangan di pengadilan yang biasanya membutuhkan waktu yangs angat lama. Menurut Achmad Ali, keuntungan menggunakan mediasi adalah:

- 1. Proses yang cepat: persengketaan yang paling banyak ditangani oleh pusatpusat mediasi publik dapat dituntaskan dengan pemeriksaan yang hanya berlangsung dua hingga tiga minggu. Rata-rata waktu yang digunakan untuk setiap pemeriksaan adalah satu hingga satu setengah jam.
- 2. Bersifat rahasia: segala sesuatu yang diucapkan selama pemeriksaan mediasi bersifat rahasia di mana tidak dihadiri oleh publik dan juga tidak ada pers yang meliput.
- 3. Tidak mahal: sebagian besar pusat-pusat mediasi publik menyediakan kualitas pelayanan secara gratis atau paling tidak dengan biaya yang sangat murah: para pengacara tidak dibutuhkan dalam suatu proses mediasi.
- 4. Adil: solusi bagi suatu persengketaan dapat disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan masing-masing pihak: preseden-preseden hukum tidak akan diterapkan dalam kasus-kasus yang diperiksa oleh mediasi
- 5. Berhasil baik: pada empat dari lima kasus yang telah mencapai tahap mediasi, kedua pihak yang bersengketa mencapai suatu hasil yang diinginkan. 40

Menurut Gatot Soemartono, mediasi dapat memberikan beberapa keuntungan penyelesaian sebagai berikut:

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup>Achmad Ali, *Sosiologi Hukum: Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, cet.I, (Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2004), 24-25.

- Mediasi diharapkan dapat menyelesaikan sengketa dengan cepat dan relatif murah dibandingkan membawa perselisihan tersebut ke pengadilan atau arbitrase.
- 2. Mediasi akan memfokuskan para pihak pada kepentingan mereka secara nyata dan pada kebutuhan emosi atau psikologis mereka, jadi bukan hanya pada hakhak hukumnya.
- 3. Mediasi memberi kesempatan para pihak untuk berpartisipasi secara langsung dan secara informal dalam menyelesaikan perselisihan mereka.
- 4. Mediasi memberi para pihak kemampuan untuk melakukan kontrol terhadap proses dan hasilnya.
- 5. Mediasi dapat mengubah hasil, yang dalam litigasi dan arbitrase sulit diprediksi, dengan suatu kepastian melalui konsensus
- 6. Mediasi memberikan hasil yang tahan uji dan akan mampu menciptakan saling pengertian yang lebih di antara para pihak yang bersengketa karena mereka sendiri yang memutuskannya.
- 7. Mediasi mampu menghilangkan konflik atau permusuhan yang hampir selalu mengiringi setiap putusan yang bersifat memaksa yang dijatuhkan oleh hakim di pengadilan atau arbitrer pada arbitrase.<sup>41</sup>

Pendapat lain yang dikemukakan Christopher W. Moore (1995) yang dikutip Runtung mengemukakan beberapa keuntungan dari hasil mediasi, yaitu:

- 1. Keputusan yang hemat, mediasi biasanya memakan biaya yang lebih murah dibandingkan dengan biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan litigasi;
- 2. Penyelesaian secara cepat;
- 3. Hasil yang memuaskan bagi semua pihak;
- 4. Kesepakatan-kesepakatan komprehensif dan "customized";
- 5. Praktik dan belajar prosedur-prosedur penyelesaian masalah secara kreatif;
- 6. Tingkat pengendalian lebih besar dan hasil yang bisa diduga;
- 7. Pemberdayaan individu;
- 8. Melestarikan hubungan yang sudah berjalan atau mengakhiri hubungan dengan cara yang lebih ramah;
- 9. Keputusan-keputusan yang bisa dilaksanakan;
- 10. Kesepakatan yang lebih baik dari pada hanya menerima hasil kompromi atau prosedur menang-kalah;
- 11. Keputusan yang berlaku tanpa mengenal waktu. 42

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup>Gatot Soemartono, Arbitrase dan Mediasi di Indonesia ...,139-140.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup>Runtung. Pemberdayaan Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Indonesia ..., 9-10.

Namun, disamping kelebihan-kelebihan dari mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang dikemukakan oleh para ahli tersebut, tetapi menurut Takdir Rahmadi, mediasi juga memiliki beberapa sisi kelemahan-kelemahan. Adapun kelemahan dalam pelaksanaan mediasi tersebut:

- 1) Biasa memakan waktu lama
- 2) Mekanisme eksekusi yang sulit
- 3) Sangat digantungkan dari itikad baik dari para pihak untuk menyelesaikan sengketa sampai dengan selesai.
- 4) Mediasi tidak akan membawa hasil yang baik, terutama jika informasi dan kewenangan yang tidak cukup diberikan
- 5) Jika pengacara tidak dilibatkan dalam proses mediasi, kemungkinan adanya fakta-fakta hukum yang penting yang tidak disampaikan kepada mediator, sehingga putusannya menjadi bias.<sup>43</sup>

### F. Tahapan Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan Agama

Berhasil atau tidaknya mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama turut didukung oleh proses atau tahapan dari mediasi itu sendiri. Apabila proses mediasi dilaksanakan dengan baik maka kemungkinan hasil yang didapatkan tentu akan baik pula begitupun sebaliknya apabila mediasi dilaksanakan dengan tidak sungguh-sungguh maka hasil yang didapatkan tentu tidak akan maksimal pula, berikut penulis kemukakan tahapan-tahapan pelaksanaan mediasi:

# 1. Tahap Pra Mediasi

Tahapan yang dilakukan pertama sekali yaitu penggugat mendaftarkan perkara percerainnya kepada kepaniteran Pengadilan Agama. Adapun rincian tahapan pra mediasi sebagai berikut:

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup>Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Kemufakatan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), 82

- a) Ketua Pengadilan Agama menunjuk majelis pemeriksa perkara perceraian dalam sebuah surat penunjukkan majelis hakim pemeriksa perkara.
- b) Kemudian apabila pada sidang pertama penggugat dan tergugat datang, maka hakim Pengadilan Agama mewajibkan untuk menempuh mediasi. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 17 (1) Pada hari sidang yang telah ditentukan dan dihadiri oleh Para Pihak, Hakim Pemeriksa Perkara mewajibkan Para Pihak untuk menempuh Mediasi.<sup>44</sup>
- c) Kemudian Hakim Ketua menjelaskan kepada penggugat maupun tergugat tentang prosedur mediasi di pengadilan
- d) Para pihak dalam hal ini penggugat atau tergugat diberikan waktu paling lama 2 (dua) hari dalam memilih mediator<sup>45</sup>
- e) Apabila para pihak tidak dapat memilih mediator yang telah terdaftar di pengadilan tersebut dalam jangka waktu dua hari seperti yang tercantum pada Pasal 20 Ayat 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 maka hakim ketua majelis pemeriksa perkara menunjuk hakim mediator baik yang mempunyai sertifikat sebagai mediator maupun hakim yang tidak mempunyai sertifikat sebagai mediator atau pegawai pengadilan<sup>46</sup>

### 2. Tahapan Proses Mediasi

Langkah-langkah proses mediasi sebagai berikut:.

 Mediator menyiapkan pertemuan mediasi kepada para pihak untuk berdialog. Proses mediasi ini dilakukan dalam waktu 30 hari kerja sejak

45 Ibid..., Pasal 20 Ayat 1

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup>Ibid...,Pasal 17 Ayat 1

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup>Ibid...,Pasal 20 Ayat 3

- mediator ditunjuk atau dipilih para pihak dan telah disepakati. Jangka waktu mediasi dapat diperpanjang selam 30 hari terhitung sejak habisnya jangka waktu mediasi 30 hari tersebut.
- 2. Dalam Peraturan Mahkamah Agung dapat melibatkan tenaga ahli atau tokoh masyarakat tertentu sebagaimana tertuang dalam Pasal 26 (1) Atas persetujuan para pihak dan/atau kuasa hukum, mediator dapat menghadirkan seorang atau lebih ahli, tokoh masyarakat, tokoh agama, atau tokoh adat.
- 3. Setelah ditentukannya tanggal dan hari untuk dilaksanakan mediasi, maka hakim mediator memanggil para pihak untuk melakukan mediasi di gedung Pengadilan Agama atau ditempat lain sesuai kesepakatan para pihak yang dibuat di awal. Pemanggilan para pihak dilakukan oleh jurusita pengganti Pengadilan Agama.
- 4. Dalam pertemuan pertama mediasi, mediator memberikan sambutan yang berupa penjelasan mengenai peran dan fungsinya sebagai mediator, untung dan rugi melaksankan mediasi, meyakinkan para pihak yang berperkara untuk melaksanakan mediasi dengen i'tikad baik serta menjelaskan akibat hukum bila tidak melaksanakan mediasi disertai i'tikad baik. Salah satu pihak atau Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya dapat dinyatakan tidak beriktikad baik oleh Mediator dalam hal yang bersangkutan:
  - a. tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;
  - b. menghadiri pertemuan Mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturutturut tanpa alasan sah;
  - c. ketidakhadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;

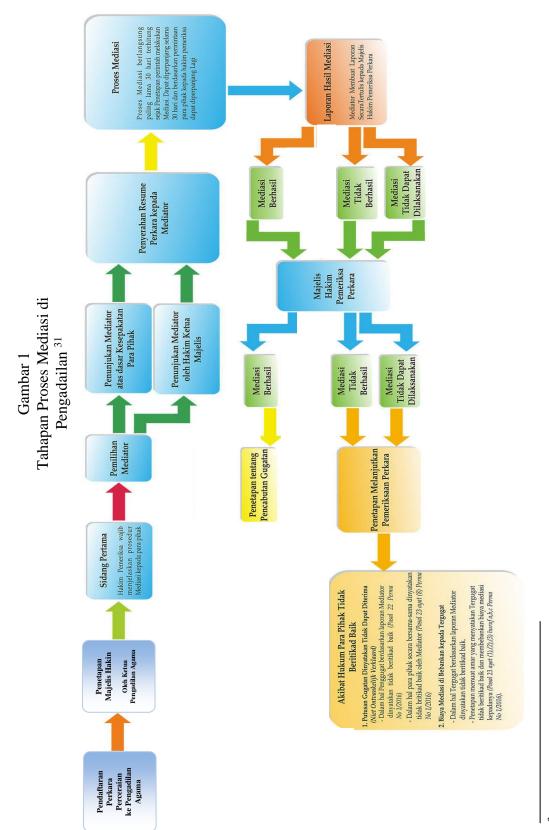
- d. menghadiri pertemuan Mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi Resume Perkara pihak lain; dan/atau
- e. tidak menandatangani konsep Kesepakatan Perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah.<sup>47</sup>
- 5. Memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menjelaskan permasalahan yang dialaminya masing-masing para pihak diberi waktu yang sama (adil). Kemudian mengidentikasi masalah dan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk menyempaikan kehendaknya yang dituangkan dalam butir-butir kesepakatan.<sup>48</sup>
- 6. Bila tercapai kesepakatan maka Hakim pemeriksa perkara membuat penetapan yang menyatakan bahwa perkara tersebut telah dicabut karena perdamaian dan para pihak masih dalam ikatan perkawinan yang sah. Penetapan semacam ini tidak dapat dimintakan upaya hukum<sup>49</sup> dalam masalah perceraian keberhasilan mediasi tidak dibuat akta perdamaian, melainkan hanya mencabut gugatan/ permohonannya.
- 7. Apapun hasil upaya mediasi maka mediator wajib membuat laporan kepada hakim pemeriksa perkara, baik itu berupa terwujud upaya damai, para pihak dinyatakan tidak beriktikad baik, berakhir terjadi kesepatan dan berakhir dengan ketidaksepakatan atau lanjut kepada sidang pengadilan.
- 8. Mediator dalam upaya melakukan perdamaian juga bisa menggunakan kaukus yaitu pertemuan dengan salah satu pihak tanpa dihadiri pihak lain yang berperkara dengannya.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>Ibid....Pasal 7

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup>Ibid..., Pasal 27 Ayat 3

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup>Ahmad Mujahidin, *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama*, (Ghalia Indonesia; Bogor, 2012), 153

Secara singkat tahapan- tersebut dapat dilihat secara sistematis dalam gambar berikut ;



<sup>31</sup>Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

#### G. Mediasi Perkara Percerajan Menurut Islam

Dalam sejarah peradaban Islam, perdamaian dikenal dengan kata *sulh* yang berarti memutus/menyelesaikan persengketaan atau perdamaian. Ibnu Manzur menyatakan *sulh* merupakan kata nama daripada *al-muslahah* yang berarti damai dan perkataan lawannya ialah *al-mukhasamah* yaitu saling bertikaian atau permusuhan.<sup>50</sup>

Istilah *sulh* ditemukan dalam literatur fikih yang berkaitan dengan persoalan transaksi, perkawinan, peperangan, dan pemberontakan. Sebagai istilah, *sulh* didefinisikan sebagai akad yang ditentukan untuk menyelesaikan pertengkaran.<sup>51</sup> Selain kata *sulh*, mediasi dalam literatur Islam juga disamakan dengan *Tahkim*. *Tahkim* dalam terminologi fiqh ialah adanya dua orang atau lebih yang meminta orang lain agar diputuskan perselisihan yang terjadi diantara mereka dengan hukum syar'i.<sup>52</sup> Tahkim yakni berlindungnya dua pihak yang bersengketa kepada orang yang mereka sepakati dan setujui serta rela menerima keputusannya untuk menyelesaikan persengketaan mereka, berlindungnya dua pihak yang bersengketa kepada orang yang mereka tunjuk (sebagai penengah) untuk memutuskan/ menyelesaikan perselisihan yang terjadi diantara mereka.<sup>53</sup>

Sedangkan mediator dalam Islam disebut dengan *hakam*. Hakam ialah seorang utusan atau delegasi dari pihak yang bersengketa, yang dilibatkan dalam penyelesaian sengketa antara keduanya. Tetapi dalam kondisi tertentu Majelis

<sup>52</sup>Samir Aliyah, *Sistem Pemerintahan Peradilan dan Adat dalam Islam* (Jakarta: Khalifa, 2004), 328

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup>Ibnu Manzur. *Lisan al-Arab*. Jilid 2. (Beirut: Dar Sadir.1990), 516-517.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>Suplemen Ensiklopedi Islam 2, ..., 181

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup>Ensklopedia Hukum Islam, ..., 1750

Hakim dapat mengangkat hakam yang bukan dari pihak keluarga para pihak, diantaranya yang berasal dari Hakim Mediator yang sudah ditetapkan oleh Lembaga Tahkim. <sup>54</sup> Peradilan dalam perspektif Islam dapat disepadankan dengan *al-Qadla*'. Peradilan secara terminologis dapat diartikan sebagai ''daya upaya mencari keadilan atau menyelesaikan perselesihan hukum yang dilakukan menurut peraturan-peraturan dan lembaga-lembaga tertentu dalam pengadilan. <sup>55</sup>

Praktik *al-sulh* (mediasi) sudah dilakukan pada masa Nabi Muhammad saw. dengan berbagai bentuk. Untuk mendamaikan suami istri yang sedang bertengkar, antara kaum muslim dengan kaum kafir, dan antara satu pihak dengan pihak lain yang sedang berselisih. *al-Sulh* menjadi metode untuk mendamaikan dengan kerelaan masing-masing pihak yang berselisih tanpa dilakukan proses peradilan ke hadapan hakim. Tujuan utamanya adalah agar pihak-pihak yang berselisih dapat menemukan kepuasan atas jalan keluar akan konflik yang terjadi. Karena asasnya adalah kerelaan semua pihak.

Dalam perkara perceraian, al-Quran menjelaskan tentang al-Sulh dalam Q.S. an-Nisaa (4): 128

وَإِنِ امْرَأَةٌ خَافَتْ مِنْ بَعْلِهَا نُشُوزًا أَوْ إِعْرَاضًا فَلَا جُنَاحَ عَلَيْهِمَا أَنْ يُصْلِحَا بَيْنَهُمَا صُلْحًا وَإِنْ أَنْ فُصُ الشُّحَ وَإِنْ تُحْسِنُوا وَتَتَقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا وَالصُّلْحُ خَيْرٌ وَأُحْضِرَتِ الْأَنْفُسُ الشُّحَ وَإِنْ تُحْسِنُوا وَتَتَقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا وَالصُّلْحُ خَيْرٌ وَأُحْضِرَتِ الْأَنْفُسُ الشُّحَ وَإِنْ تُحْسِنُوا وَتَتَقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا وَالصُّلْحُ خَيْرٌ وَأُحْضِرَتِ الْأَنْفُسُ الشُّحَ وَإِنْ تُحْسِنُوا وَتَتَقُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بَعَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا وَالصَّلْحُ اللهَ عَلَيْهِمَا أَنْ يُعَالَمُ اللّهَ كَانَ بَعْ مَلُونَ خَبِيرًا وَالصَّالَ اللّهَ كَانَ بَعْ مَلُونَ خَبِيرًا وَلَا اللّهَ عَلَى اللّهَ عَلَيْهِمَا أَنْ اللّهَ كَانَ بَعْ مَلُونَ خَبِيرًا وَالسُّلُونَ فَيْ اللّهَ عَلَيْهِمَا اللّهَ عَلَيْهِمَا اللّهَ عَلَيْهِمَا اللّهَ عَلَيْهِمَا اللّهُ اللّهَ عَلَيْهُ إِلَا اللّهَ عَلَيْهُ إِلَا اللّهَ اللّهُ عَلَيْهُ عَلَيْهُمَا مِنْ اللّهُ عَلَيْهُمَا اللّهُ عَلَيْهِمَا اللّهُ اللّهَ عَلَيْهِمَا اللّهُ لَكُ اللّهُ عَلَيْهُ عَلَيْهِمَا الللّهُ عَلَيْهُ عَلَيْهُ عَلَيْهِمُ اللّهُ اللّهُ اللّهُ اللّهَ عَلَيْهُ عَلَيْهُ اللّهُ عَلَيْهُ اللّهُ عَلَيْهُ اللّهُ عَلَيْهُ عَلْمُ لَلْتُ عَلَيْهُ عَلَيْهُ عَلَيْهُ عَلَيْهُ اللّهُ اللّهَ عَلَيْهُ عَلَيْهُ عَلَيْهِمُ اللللّهُ عَلَيْهُ عَلَيْهُ عَلَيْهِ عَلَيْهُ اللّهُ عَلَيْهُ عَلَيْهِ عَلَيْهُ عَلَيْهُ عَلَيْهِ عَلَيْهُ عَلَيْهِ عَلَيْهُ عَلَيْهِ عَلَيْهُ عَلَيْهِ عَلَيْهِ عَلَيْهُ عَلَيْهُ عَلَيْهِ عَلَيْكُواللّهُ عَلَيْهِ عَلَيْهِ عَلَيْهِ عَلَيْهِ عَلَ

Dan jika seorang wanita khawatir akan nusyuz atau sikap tidak acuh dari suaminya, maka tidak mengapa bagi keduanya mengadakan perdamaian

-

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>Muhammad Saifullah, *Mediasi dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, (Semarang: Walisongo Press, 2009), 12. M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989)*, (Jakarta: Pustaka Karini, 1997), 270

 $<sup>^{55}</sup>$ Zaini Ahmad Noeh, Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia, (Surabaya: Bina Ilmu, 1980), 15

yang sebenar-benarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka) walaupun manusia itu menurut tabiatnya kikir. Dan jika kamu bergaul dengan isterimu secara baik dan memelihara dirimu (dari nusyuz dan sikap tak acuh), maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan"<sup>56</sup>

Ayat ini diturunkan berkaitan dengan kisah Saudah binti Zam"ah, isteri Rasulullah saw disaat ia mencapai usia lanjut, Rasulullah saw hendak menceraikannya. Lalu Saudah memberikan jatah harinya kepada Aisyah sebagai tawaran asalkan ia tidak diceraikan. Rasulullah saw menerima hal tersebut dan mengurungkan niatnya untuk menceraikannya. Tafsir ayat ini juga ada dalam kitab Shahih al-Bukhari. Dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan wanita yang takut akan nusyuz atau sikap acuh tak acuh dari suaminya adalah wanita yang suaminya tidak lagi ada keinginan terhadapnya, yaitu hendak menceraikannya dan ingin menikah dengan wanita lain. Lalu si wanita (isterinya) itu berkata kepada suaminya: "Pertahankanlah diriku dan jangan engkau ceraikan. Silakan engkau menikah lagi dengan wanita lain,engkau terbebas dari nafkah dan kebutuhan untukku." Maka firman Allah dalam ayat tersebut: Maka tidak mengapa bagi keduanya mengusahakan perdamaian yang sebenar-benarnya, dan perdamaian itu lebih baik (bagi mereka).<sup>57</sup>

Dari sebab turunnya ayat ini, penulis berpendapat bahwa Saudah saat itu melakukan upaya perdamaian ketika akan terjadi perceraian. Ia berupaya mempertahankan keutuhan rumah tangganya dengan merelakan jatah harinya diberikan kepada Aisyah, isteri Rasulullah saw yang paling muda. Dalam hal ini,

 $<sup>^{56}</sup>$ Kementerian Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an Dan Terjemahannya, (Bandung: Diponegoro, 2005),

memang tidak ada pihak ketiga sebagai mediator. Namun apa yang dilakukan Saudah adalah bentuk alternatif penyelesaian sengketa yang kemudian ditegaskan dalam syari"at Islam dengan turunnya surat an-Nisaa ayat 128 tersebut.

Demikian cara Saudah mempertahankan keutuhan rumah tangganya dengan cara memberikan jatah harinya untuk Aisyah<sup>58</sup>

# Artinya

Dari 'Aisyah Radliyallaahu 'anhu bahwa Saudah Binti Zam'ah pernah memberikan hari gilirannya kepada 'Aisyah. Maka Nabi Shallallaahu 'alaihi wa Sallam memberi giliran kepada 'Aisyah pada harinya dan pada hari Saudah. (Muttafaq Alaihi).<sup>59</sup>

Bentuk upaya perdamaian dengan mediasi antara suami isteri yang sedang berselisih terdapat dalam al-Quran surat an-Nisa (4): 35, ayat ini lebih dekat dengan pengertian dan konsep mediasi yang ada dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

# Terjemahnya:

Dan jika kamu khawatir terjadi persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang juru damai dari keluarga laki-laki dan seorang juru damai

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup>Abu Dawud Sulaiman bin al-Asy"ats al-Sijistani, *Sunan Abu Dawud. Juz 2*, (Beirut: Dar al Kutub al-, Arabi, t.t.), 209. Hadis No. 2140.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup>Ibnu Hajar al-Asqalani, *Bulugul Maram dan Dalil-Dalil Hukum*, (Jakarta: Gema Insani, 2013) 639-643 Hadits No. 1088 Hadits tersebut di dalam kitab *Bulûghul Marâm* disebutkan bahwa hadits diatas, diriwayatkan secara sepakat oleh Imam Bukhari dan Muslim. Namun, tidak penulis temukan atau mendapatkan riwayat dari Imam Muslim yang sama seperti lafazh tersebut. Tetapi hadits ini diriwayatkan juga oleh Abu Daud, Ibnu Majah dan Imam Ahmad.

dari keluarga perempuan. Jika keduanya bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah Memberi taufik kepada suami-istri itu.<sup>60</sup>

Ayat ini menjelaskan bahwa jika ada *syiqaq*/persengketaan antara suami isteri, maka Hakim mengutus 2 (dua) orang hakam/juru damai. Kedua hakam tersebut bertugas untuk mempelajari sebab-sebab persengketaan dan mencari jalan keluar terbaik bagi mereka, apakah baik bagi mereka perdamaian atau pun mengakhiri perkawinan mereka. Adapun syarat-syarat untuk menjadi seorang hakam adalah, baliqh, berakal, adil, muslim. Syarat-syarat hakam, tidaklah disyaratkan hakam berasal dari pihak keluarga suami maupun isteri. Perintah dalam ayat 35 diatas bersifat anjuran.<sup>61</sup> Bisa jadi hakam diluar pihak keluarga lebih mampu memahami persoalan dan mencari jalan keluar terbaik bagi persengketaan yang terjadi diantara suami isteri tersebut.

Penulis berpendapat bahwa perintah mendamaikan dalam ayat ini sama dengan konsep dan praktik mediasi saat ini di Pengadilan. Dimana pengadilan mengutus *hakam*/meditor yang memenuhi syarat-syarat seperti layaknya seorang mediator, yang bertugas menengahi dan memberikan laporan yang melaporkan hasil mediasi dengan dua pilihan, berhasil atau gagal. Konsep Islam dalam menghadapi persengketaan antara suami isteri adalah menjaga keutuhan rumah tangga. Dalam menjalani kehidupan rumah tangga, tidak mungkin dilewati tanpa adanya perbedaan sikap dan pendapat yang berakumulasi pada sebuah konflik. Oleh karena itu, Islam selalu memerintahkan kepada pemeluknya agar selalu berusaha menghindari konflik. Namun bila terjadi, perdamaian adalah jalan utama

<sup>60</sup>Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, (Bandung: Diponegoro, 2005), 55

-

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup>Sayyid Sabiq, Fiqh al-Sunnah Juz 2 (Terjemah; Bandung; Al Maarif), 185

yang harus diambil selama tidak melanggar syariat. Hal ini sebagaimana sabda Rasulullah saw dalam hadis riwayat Turmudzi sebagai berikut:

حَدَّ ثَنَا الْحُسَنُ بْنُ عَلِيّ الْخَلَالُ حَدَّ ثَنَا أَبُو عَامِرٍ الْعَقَدِيُّ حَدَّنَا كَثِيرُ بْنُ عَبْدِ اللهِ بْنِ عَمْرِو بْنِ عَمْرِو بْنِ عَنْ أَبِيهِ عَنْ جَدِّهِ أَنَّ رَسُولَ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ الصُّلْحُ جَائِزٌ بْنِ عَوْفٍ الْمُنْلِمِينَ إِلَّا صُلْحًا حَرَّمَ حَلَالًا أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا وَالْمُسْلِمُونَ عَلَى شُرُوطِهِمْ إِلَّا شَرْطًا بَيْنَ الْمُسْلِمُونَ عَلَى شُرُوطِهِمْ إِلَّا شَرْطًا حَرَّمَ حَلَالًا أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا وَالْمُسْلِمُونَ عَلَى شُرُوطِهِمْ إِلَّا شَرْطًا حَرَّمَ حَلَالًا أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا وَالْمُسْلِمُونَ عَلَى شُرُوطِهِمْ إِلَّا شَرْطًا حَرَّمَ حَلَالًا أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا وَالْمُسْلِمُونَ عَلَى شُرُوطِهِمْ إِلَّا شَرْطًا حَرَّمَ حَلَالًا أَوْ أَحَلَّ حَرَامًا قَالَ أَبُو عِيسَى هَذَا حَدِيثٌ حَسَنٌ صَحِيحٌ

# Artinya

Telah menceritakan kepada kami [Al Hasan bin Ali Al Khallal], telah menceritakan kepada kami [Abu Amir Al 'Aqadi], telah menceritakan kepada kami [Katsir bin Abdullah bin Amru bin 'Auf Al Muzani] dari [ayahnya] dari [kakeknya] bahwa Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Perdamaian diperbolehkan di antara kaum muslimin kecuali perdamaian yang mengharamkan yang halal atau menghalalkan yang haram. Dan kaum muslimin boleh menentukan syarat kecuali syarat yang mengharamkan yang halal atau menghalalkan yang haram." Abu Isa berkata; Hadits ini hasan shahih. [HR. Tirmidzi]. 62

Penulis berkesimpulan bahwa perdamaian dalam sengketa yang berkaitan dengan hubungan keperdataan dalam Islam termasuk perkara perceraian adalah boleh, bahkan sangat dianjurkan. Maka mediasi dalam perkara perceraian tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip Islam yang mengutamakan keutuhan rumah tangga dan kedamaian semua pihak. Bahkan menjadikan upaya perdamaian sebagai alternatif penyelesaian sengketa suami isteri agar terhindar dari perceraian dengan tetap mengutamakan kemaslahatan dalam kehidupan rumah tangga.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup>At Tirmizi, Abu 'Isa. Al-Jami' *al-Shahih al-Tirmidzi, Juz V* Beirut: Dar al-Fikr. 1963. Nomor hadis. 1272.

# H. Kedudukan Mahkamah Agung dan Peradilan Agama di Indonesia

Peradilan Agama sebagai salah satu dari empat lingkungan peradilan di Indonesia keberadaannya diakui secara hukum sejak dikeluarkannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.<sup>63</sup> Sebagai lembaga peradilan negara, Peradilan Agama mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga peradilan lingkungan lainnya. Disamping itu Peradilan Agama juga berstatus sebagai suatu sistem hukum. Berdasarkan hal tersebut maka yang menjadi masalah adalah apa saja komponen-komponen Peradilan Agama tersebut dan apa fungsi dari masing-masing komponen itu dalam mendukung terciptanya tujuan dari didirikannya lembaga Peradilan Agama itu.

Sebagaimana diketahui bahwa istilah lain dari sub sistem adalah komponen, sehingga apabila dalam tulisan ini disebut komponen, yang dimaksud adalah sub sitem dari sistem Peradilan Agama. Seperti penjelasan sebelumnya bahwa suatu sistem hukum terdiri dari beberapa sub sistem atau beberapa komponen, maka Peradilan Agama sebagai suatu sistem hukum terdiri dari beberapa komponen.

Menurut Rochmat Sumitro,<sup>64</sup> komponen peradilan terdiri dari 4 ansur, yakni : (1) adanya aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum dan dapat diterapkan pada suatu persoalan, (2) adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit, (3) ada sekurang-kurangnya dua pihak, (4) adanya aparatur peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan. Unsur-unsur yang disebutkan oleh

<sup>64</sup>Rochmat Soemitro, *Masalah Peradilan Administrasi dan Hukum Pajak diIndonesia*, (Bandung: Eresco, 1976), 7

\_

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup>Qodri Azizy, Eklektisisme Hukum Nasional Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum, (Yogyakarta: Gama Media, 2002), 144.

Rochmat Sumitro di atas adalah unsur Peradilan yang berkaitan dengan proses penyelesaian terhadap suatu kasus tetentu, sehingga dalam unsur tersebut terdapat unsur "adanya perselisihan hukum yang konkrit" dan terdapat unsur "ada sekurang-kurangnya dua pihak". Menurut pendapat penulis, dari 4 unsur tersebut yang menjadi unsur sistem Peradilan Agama adalah unsur ke satu dan ke empat yakni unsur "adanya aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum dan dapat diterapkan pada suatu persoalan" dan unsur "adanya suatu aparatur peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan," karena kedua unsur tersebut yang tidak dapat dipisahkan dari sistem Peradilan Agama, berikut uraiannya:

## a. Aturan Hukum

Sesuai dengan pendapat Rochmat Sumitro di atas bahwa elemen pertama Peradilan adalah adanya aturan hukum yang abstrak, yang mengikat umum dan dapat diterapkan pada suatu persoalan. Mengapa aturan hukum itu termasuk komponen dalam sistem Peradilan Agama karena Indonesia adalah negara hukum dan Peradilan Agama adalah salah satu lingkungan peradilan dalam sistem peradilan di negara Indonesia.

Sementara itu salah satu ciri dari sebuah negara hukum<sup>65</sup> adalah negara harus menjadikan hukum sebagai panglima.

Aturan hukum yang ada di Peradilan Agama dari segi fungsinya terdiri dari hukum materiil dan hukum formil. Hukum formil adalah hukum yang mengatur bagaimana cara melaksanakan dan mempertahankan hukum

-

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup>Mengenai konsep negara hukum *Rule of Law*, pelopornya adalah A.C. Dicey seorang ahli dari Anglo Saxon, memberikan ciri *Rule of Law* yaitu : (1) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangwenangan sehingga seorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum.(2)Kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat.(3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

materiil<sup>66</sup> atau sering disebut hukum acara. Mengenai hukum formil yang berlaku di Pengadilan Agama disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 7 1989 sebagai berikut:

Hukum Acara yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama adalah hukum acara perdata yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, kecuali yang telah diatur secara khusus dalam undang-undang ini.<sup>67</sup>

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut maka hukum acara yang berlaku di Pengadilan Agama sama dengan hukum acara yang berlaku di Pengadilan Negeri yakni HIR/RBg. Berlakunya HIR/RBg tersebut tidak untuk semua perkara yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama, tetapi hanya berlaku atas perkara yang hukum acaranya belum diatur oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989. Terhadap perkara yang sudah diatur oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 maka aturan hukum acara yang terdapat dalam HIR/RBg tidak berlaku di lingkungan Peradilan Agama. Adapun perkara yang hukum acaranya sudah diatur oleh undang-undang nomor 7 Tahun 1989 adalah dalam perkara perceraian dengan alasan syiqaq dan alasan zina. Mengenai tata cara pemeriksaan perkara perceraian atas dasar alasan syiqaq diatur dalam Pasal 76 ayat (1). Dalam pasal tersebut disebutkan " syiqaq adalah perselisihan yang tajam dan terus menerus antara suami isteri". Penyelesaian perkara syiqaq merupakan pemeriksaan secara khusus (lex spesialis) dan agak menyimpang dari asas-asas umum hukum acara. <sup>68</sup>

<sup>66</sup>Marwan Mas, *Pengatar Ilmu Hukum* (Bogor:Ghalia Indonesia, 2004), 70.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup>Undang-Undang tentang Peradilan Agama, UU No. 54 tahun 1989, Pasal 54.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup>Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Agama* (Jakarta: Prenada Media, 2005), 388.

Kekhususan dari perkara syiqaq dapat dilihat dari fungsi keluarga dalam pemeriksaan perkara tersebut. Dalam pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 disebutkan:

apabila perceraian didasarkan atas alasan syiqaq, maka untuk mendapatkan putusan perceraian harus didengar keterangan saksi-saksi yang berasal dari keluarga atau orang-orang yang dekat dengan suami isteri.

Dari bunyi pasal tersebut, hakim yang memeriksa perkara syiqaq diharuskan untuk mendengar dan memeriksa keluarga dekat dengan suami isteri. Jika ternyata keluarga yang dekat tidak ada atau jauh dan sulit untuk dihadirkan ke dalam persidangan, maka hakim dapat memerintahkan kepada para pihak yang berperkara untuk menghadirkan orang yang dekat dengan suami atau isteri. Pemeriksaan keluarga atau orang-orang yang dekat dengan suami isteri dalam perkara perceraian dengan alasan syiqaq adalah imperatif, oleh karena itu pemeriksaan kepada keluarga wajib dilaksanakan oleh hakim sebelum menjatuhkan putusan. Kedudukan keluarga atau orang-orang dekat dalam perkara syiqaq adalah saksi, bukan sebagai orang yang hanya sekadar memberikan keterangan saja atau orang yang diminta oleh hakim dalam rangka upaya perdamaian para pihak yang berperkara dalam perkara gugat cerai biasa. Oleh karena kedudukan keluarga atau orang-orang dekat dengan suami isteri itu sebagai saksi, maka hakim harus mendudukan mereka secara formal dan meteriil sesuai dengan Pasal 145 dan 146 HIR. Jadi sebelum mereka memberi keterangan di muka persidangan harus disumpah terlebih dahulu. Keluarga sebagai saksi hanya berlaku dalam perkara perceraian yang didasarkan alasan perselisihan dan pertengkaran terus menerus dan ada unsur dharar, serta pecahnya tali perkawinan (syiqaq). Kekhususan perkara syiqaq yang kedua adalah adanya keharusan mengangkat hakam. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 76 ayat (2) UndangUndang Nomor 7 Tahun 1989, yang berbunyi:

Pengadilan setelah mendengar keterangan saksi tentang sifat persengketaan antara suami isteri dapat mengangkat seorang atau lebih dari keluarga masing-masing pihak atau orang lain untuk menjadi hakam.

Tentang kapan sebaiknya para hakam itu diperiksa, hal ini kembali pada pasal 76 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa para hakam itu harus diperiksa setelah tahap pembuktian. Dengan demikian hasil pemeriksaan pembuktian dapat diinformasikan secara lengkap kepada hakam yang ditunjuk, terutama tentang sifat dari perselisihan dan persengketaan yang terjadi di antara suami isteri tersebut. Informasi tersebut dapat dipergunakan oleh hakam dalam usaha mendamaikan para pihak dan mengakhiri sengketa. Perkara yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama yang telah diatur oleh Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989, selain syiqaq juga perkara cerai dengan alasan zina.15<sup>69</sup> Pengaturan tentang cerai dengan alasan zina terdapat pada Pasal 87 ayat (1). Pasal 87 Undang-Undang tersebut berbunyi:

Apabila permohonan atau gugatan cerai diajukan atas alasan salah satu pihak melakukan zina, sedangkan pemohon atau penggugat tidak dapat melengkapi bukti-bukti dan termohon atau tergugat menyanggah alasan tersebut, dan Hakim berpendapat bahwa permohonan atau gugatan itu bukan tiada bukti sama sekali serta upaya peneguhan alat bukti tidak mungkin lagi diperoleh baik dari pemohon atau penggugat maupun dari termohon atau

\_

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Ibid, 460

tergugat, maka Hakim karena jabatannya dapat menyuruh pemohon atau penggugat untuk bersumpah.

Selanjutnya pada Pasal 88 disebutkan:

Apabila sumpah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) dilakukan oleh suami, maka penyelesaiannya dapat dilaksanakan dengan cara li'an.(2) apabila sumpah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 87 ayat (1) dilakukan oleh isteri maka penyelesainnya dilaksanakan dengan hukum acara yang berlaku.

Dalam perkara dengan alasan zina telah diatur tentang bagaimana cara membuktikannya. Sistem pembuktian dalam pemeriksaan cerai karena alasan zina adalah sistem pembuktian yang diatur dalam AlQuran surat An-Nur ayat 4, 6 dan 7 yakni harus ada empat orang saksi yang melihat perbuatan tersebut. Apabila suami tidak dapat menghadirkan empat orang saksi maka ia dianggap dalam keadan qazaf dan hakim secara ex officio dapat memerintahkan suami untuk mengucapkan li'an. Lian menurut para ahli Fiqih adalah tuduhan suami kepada isteri bahwa isteri telah berbuat zina dan anak yang lahir darinya adalah bukan anak suami. Tuduhan tersebut dilakukan dengan cara bersumpah.

Problem hukum acara Peradilan Agama adalah belum dimilikinya hukum acara tersendiri. Selama ini hukum acara yang digunakan adalah hukum acara yang berlaku di Peradilan Umum, padahal jenis perkara yang menjadi kewenangan Peradilan Agama tidak sedikit yang bersifat spesifik yang penyelesaiannya tidak mungkin dengan menggunakan hukum acara di Peradilan Umum. Kemudian disamping terdapat hukum formil yang berlaku di

Pengadilan Agama terdapat juga hukum materiil.<sup>70</sup> Sumber hukum<sup>71</sup> dari hukum materiil Pengadilan Agama adalah bersumber dari hukum Islam. Hukum materiil yang bersumber dari hukum Islam ini ada yang sudah menjadi hukum tertulis dan ada yang belum. Adapaun hukum materiil yang sudah menjadi hukum tertulis terdiri dari :

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1946 jo. Undang-Undang Nomor 32
   Tahun 1954 Tentang Nikah, Talak, Cerai dan Rujuk,
- 2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1975 Tentang Perkawinan
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974,
- 4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998,
- 5. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia,
- 6. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Pengelolaan Zakat,

<sup>70</sup>Hukum materiil adalah hukum yang mengatur hubungan nantara anggota masyarakat yang berlaku umum tentang apa yang dilarang apa yang dilarang dan apa yang dibolehkan untuk dilakukan. Sumber hukum adalah bahan-bahan yang digunakan oleh pengadilan sebagai dasar dalam memutus perkara. Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), 301.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup>Sumber hukum yang dikenal dalam ilmu hukum ada 2 macam,yakni sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi suatu peraturan atau kaidah hukum yang mengikat setiap orang. Bagir Manan, Beberapa Masalah Hukum Tata Neagara Indonesia (Alumni, Bandung,1997), 61. Sedangkan sumber hukum formal adalah sumber hukum yang berupa hukum yang ditetapkan oleh Negara atau yang diakui sebagai kaidah hukum.Kumpulan kaidah ini disebut hukum positif. Sumber hukum formal atau hukum positif di Indonesia terdiri dari : hukum perundangundangan, hukum yurisprudensi, hukum kebiasaan, hukum adat, hukum agama yang dinyatakan berlaku sebagai hukum positif. Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa sumber hukum sering digunakan dalam beberapa arti,yaitu: (a) sebagai asal hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa dan sebagainya; (b) menunjukan hukum terdahulu, yang memberi bahan-bahan kepada hukum yang sekarang berlaku, hukum Paris, hukum Romawi; (c) sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa, masyarakat); (d) sebagai sumber untuk mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu bertulis dan sebagainya; (e) sebagai sumber terjadinya hukum, sumber yang menimbulkan hukum.

- 7. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf,
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Surat Berharga Syari'ah Negara,
- 9. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Perbankan Syariah,
- 10. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak,
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan
   Dalam Rumah Tangga,
- 12. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Perwakafan Tanah Milik
- 13. Peraturan Bank Indonesia yang berkaitan dengan ekonomi syari'ah,
- 14. Yursiprudensi
- 15. Qonun Aceh<sup>72</sup>

Adapun yang belum menjadi hukum tertulis adalah:

- 1) Kompilasi Hukum Islam,
- 2) Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah,
- 3) Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia

Jenis hukum materiil yang paling banyak digunakan oleh hakim sebagai dasar pertimbangan putusan di Peradilan Agama adalah Kompilasi Hukum Islam. Tetapi Kompilasi Hukum Islam tersebut meskipun sudah ditulis tetapi belum merupakan hukum tertulis karena Kompilasi Hukum Islam tidak

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Al-Yasa'Abubakar, memberikan pengertian bahwa Qanun adalah peraturan daerah yang setingkat dengan peraturan pemerintah untuk melaksanakan otonomi khusus di Aceh.

ditetapkan oleh Negara.<sup>73</sup> Peradilan Agama adalah Peradilan Negara, seharusnya hukum materiil yang digunakan adalah hukum yang dibentuk oleh Negara. Hal tersebut merupakan salah satu problem hukum materiil di Peradilan Agama.

# b. Aparat Penegak Hukum

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam lingkungan internal organisasi pengadilan ada tiga jabatan yang bersifat fungsional yakni, hakim, panitera dan pegawai adminsitrasi lainnya. Hutuk lingkungan Peradilan Agama aparat peradilannya terdiri dari pejabat fungsional dan pejabat struktural. Aparat peradilan agama yang terkait langsung dengan bidang yudisial adalah hanya para pejabat fungsional yakni hakim, panitera dan juru sita. Oleh karenanya yang akan penulis bahas dalam tulisan ini hanya ketiga pejabat tersebut.

## 1) Hakim

Hakim menurut ketentuan pasal 19 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang. Istilah pejabat disini dipakai untuk menegaskan status hukum hakim sebagai pejabat negara. Oleh karenanya tidak boleh diberlakukan seperti pegawai negeri pada umumnya. Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 disebutkan : Hakim adalah pejabat yang melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu wajar apabila undangundang menentukan

<sup>73</sup>A.Hamid S. Attamimi, *Kedudukan Kompilasi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional,* " *dalam Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional,* ed. Amrullah Ahmad (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), 153.

<sup>74</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 543.

syarat, pengangkatan, pemberhentian serta sumpah yang sesuai dengan jabatan tersebut.<sup>75</sup>

Mengenai persyaratan yang harus dipenuhi agar seseorang dapat menjadi hakim di Pengadilan Agama diatur dalam Pasal 13 Undang Undang Nomor 7 Tahun 1989. Ketetntuan persyaratan tersebut sama dengan persyaratan menjadi hakim di Peradilan Umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara. Hanya terdapat variasi kecil dibidang disiplin kesarjanaan. Pada lingkungan Peradilan Umum dan Tata Usaha Nagara, disyaratkan sarjana hukum atau sarjana yang memiliki keahlian di bidang tata usaha Negara. Sedang syarat kesarjanaan di Pengadilan Agama adalah sarjana syari'ah atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam. Syarat yang paling berbeda dengan hakim di lingkungan peradilan lain adalah adanya syarat bagi hakim Peradilan Agama harus beragama Islam. Pada peradilan lain, agama tidak dijadikan sebagai syarat. Tentang syarat beragama Islam bagi hakim Pengadilan Agama, ada yang beranggapan sebagai syarat yang mengandung cacat diskriminasi. Sebab dengan syarat tersebut, hukum telah menutup pintu bagi yang non Islam untuk menjadi hakim di lingkungan Peradilan Agama. Padahal lingkungan Peradilan Agama sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, termasuk Peradilan Negara. Dengan demikian Peradilan Agama adalah milik semua bangsa tanpa kecuali. Wajar dan semestinya terbuka untuk setiap warga negara. Dari satu segi pandangan tersebut memang benar, akan tetapi ditinjau dari

 $^{75}\mathrm{M.Yahya}$  Harahap, Kedudukan Kewenangan Dan Acara Peradilan Agama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), 117.

sudut pendekatan "kekhususan" yang didasarkan pada undang-undang, Peradilan Agama memiliki ciri khusus yang sangat erat dengan hal-hal sebagai berikut: Pertama faktor personalitas ke-Islaman, kedua faktor hukum yang diterapkan, yakni khusus hukum Islam. Berdasarkan kedua faktor tersebut maka wajar jika orang yang akan menegakkan hukum dalam Peradilan Agama disyaratkan beragama Islam. Kemudian dari segi etika, rasanya janggal jika hukum yang akan diterapkan adalah hukum Islam dan hukum tersebut akan diperlakukan bagi yang beragama Islam, sedang Hakim yang menerapkan hukum itu tidak beragama Islam. Syarat-syarat selengkapnya untuk menjadi hakim Pengadilan Agama adalah sebagai berikut:

- (1) warga negara Indonesia,
- (2) beragama Islam,
- (3) bertakwa kepada Than Yang Maha Esa,
- (4) setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- (5) sarjana syari'ah, sarjana hukum Islam atau sarjana hukum yang menguasai hukum Islam,
- (6) lulus pendidikan hakim,
- (7) mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban,
- (8) berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela,

- (9) berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun, dan paling tinggi 45 (empat puluh lima) tahun, dan
- (10) tidak pernah dijatuhi pidana penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Selain syarat ke-Islaman, tidak ada perbedaan dengan persyaratan hakim pada umumnya, terutama di lingkungan Peradialn Umum dan Tata Negara. Semua syarat yang ditentukan dalam Pasal UndangUndang Nomor 50 Tahun 2009, merupakan syarat yang bersifat kumulatif. Semua harus terpenuhi, tidak boleh kurang. Satu saja syarat tidak terpenuhi maka pengangkatan hakim menjadi batal. Selanjutnya mengenai pengangkatan hakim. Pengangkatan yang dimaksud dengan pengangkatan dalam tulisan ini adalah berhubungan dengan instansi yang berwenang menetapkan pengangkatan hakim di lingkungan Peradilan Agama. Mengenai hal tersebut diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 yang isinya sama dengan ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian maka pengangkatan hakim di Peradilan Agama sama persis dengan pengangkatan hakim di lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Hal ini merupakan salah satu isyarat tentang kesamaam derajat antara semua lingkungan peradilan sebagai peradilan negara. Menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 yang berwenang

mengangkat hakim di Lingkungan Peradilan Agama ialah Presiden selaku kepala Negara atas usulan Mahkamah Agung. Pengangkatan oleh Presiden dalam kualitas kedudukan selaku Kepala Negara. Dari prosedur tersebut, maka terlihat bahwa yang berwenang mengangkat hakim melibatkan dua unsur aparat negara. Hal ini memperlihatkan betapa terhormatnya kedudukan jabatan hakim. Sudah selayaknya para hakim menjunjung tinggi kehormatan dan kepercayaan tersebut. Berikutnya mengenai pemberhentian hakim. Mengenai pemberhentian hakim, sama prosedurnya dengan pengangkatan hakim. Pemberhentian hakim dilakukan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Mahkamah Agung dan/atau Komisi Yudisial melalui Ketua Mahkamah Agung. Undang-undang mengenal dua macam jenis pemberhentian, yakni pemberhentian dengan hormat pemberhentian dengan tidak hormat. Setiap juenis pemberhentian didasarkan pada alasan-alasan tertentu.

# a. Pemberhentian dengan hormat.

Pemberhentian dengan hormat diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009. Alasan pemebrehentian hakim dari jabatannya dengan hormat adalah: (1) atas permintaan sendiri secara tertulis; (2) sakit jasmani atau rokhani secara terus menerus; (3) telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun bagi hakim tingkat pertama dan 67 (enam puluh tujuh) tahun bagi hakim Pengadilan Tinggi Agama; (4) ternyata tidak cakap dalam menjalankan tugas.

# b. Pemberhentian tidak dengan hormat.

Alasan pemberhentian tidak dengan hormat diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 50 tahun2009. Alasan tersebut adalah: (1) dipidana penjara karena bersalah melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap: (2) melakukan perbuatan tercela; (3) melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya terus menerus selama 3 (tiga) bulan; (4) melanggar sumpah atau janji jabatan; (5) melanggar larangan sebagaimana dimaksud Pasal 17; dan atau (6) melanggar kode etik dan Pedoman Prilaku Hakim.

Larangan bagi hakim menurut Pasal 17 adalah: (1) hakim tidak boleh merangkap sebagai pelaksana putusan (2) hakim dilarang merangkap menjadi wali pengampu, dan jabatan yang berkaitan dengan suatu perkara yang diperiksa olehnya, (3) merangkap sebagai pengusaha, (4) tidak boleh merangkap sebagai penasehat hukum. Usul pemberhentian yang disebabkan hakim dipidana penjara diajukan oleh Ketua Mahkamah Agung. Usul pemberhentian disebabkan hakim melakukan perbuatan tercela diusulkan oleh Mahkamah Agung dan/atau Komisi Yudisial. Usul pemberhentian disebabkan hakim melalaikan kewajiban, melanggar sumpah atau janji jabatan dan melanggar larangan diajukan oleh Mahkamah Agung. Usul pemberhentian yang disebabkan hakim melanggar kode etik dan pedoman prilaku hakim diajukan oleh Komisi Yudisial. Mengenai tata cara pemberhentian tidak dengan hormat terdapat ketentuan bahwa sebelum

Mahkamah Agung dan atau Komisi Yudisial mengajukan pemberhentian, hakim pengadilan mempunyai hak untuk membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Hakim. Hakim sebagai salah satu komponen Peradilan Agama bertugas untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara yang menjadi kewenangan Peradilan Agama.22 Tugas pokok hakim adalah mengadili, memeriksa dan memutus perkara yang yang dihadapkan kepadanya, sehingga tidak ada alasan bagi hakim untuk menolak perkara dengan alasan hukumnya belum ada atau tidak jelas. Ada tiga tahapan yang harus dilakukan oleh hakim dalam memeriksa dan mengadili serta menjatuhkan putusan, yakni sebagai berikut:<sup>76</sup>

# a) Tahap mengkonstatir.

Pada tahap ini, hakim mengkonstatir atau melihat untuk menentukan ada tidaknya suatu peristiwa yang diajukan kepada hakim. Untuk memastikan hal tersebut, maka diperlukan pembuktian, dan oleh karena itu hakim harus bersandarkan pada alat-alat bukti yang sah menurut hukum. Alat bukti dalam perkara perdata diatur dalam pasal 164 HIR/Pasal 284 RBg. Menurut pasal tersebut alat bukti terdiri dari bukti tertulis, saksi, persangkaan, pengakuan dan sumpah.

# b) Tahap mengkualifikasi

Pada tahap ini hakim mengkualifisir dengan menilai peristiwa kongret yang telah dianggap benar-benar terjadi itu, termasuk hubungan hukum apa atau hubungan yang bagaimana atau menemukan hukum untuk

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Yahya Harahap, 100

peristiwa-peristiwa tersebut. Dengan kata laian mengkwalifisir berarti mengelompokan atau menggolongkan peristiwa kongkret tersebut masuk dalam kelompok atau golongan peristiwa hukum. Jika peristiwanya sudah terbukti dan peraturan hukumnya jelas dan tegas, maka penerapan hukumnya akan mudah, tetapi jika hukumnya tidak jelas atau tidak tegas hukumnya, maka hakim bukan lagi harus menemukan hukumnya saja, tetapi lebih dari itu hakim haris menciptakan hukum, yang tentu saja tidak boleh bertentangan dengan keseluruhan sistem hukum perundangundngan dan memenuhi pandangan serta kebutuhan masyarakat.

# c) Tahap mengkonstituir

Pada tahap ini, hakim menetapkan hukumnya terhadap peristiwa tersebut dan memberi keadilan pada para pihak yang bersangkutan. Keadilan yang diputuskan oleh hakim bukanlah produk dari intlektualitas hakim, tetapi merupakan semangat hakim itu sendiri.

Dalam mengadili suatu perkara, hakim harus menentukan hukumnya in konreto terhadap peristiwa tertentu sehingga putusan hakim tersebut dapat menjadi hukum (judge made law). Disini hakim menggunakan silogisme, yaitu menarik suatu kesimpulan dari premis mayor berupa aturan hukumnya dan premis minor berupa perbuatan atau tindakan. Sebagai konklusinya adalah hukumannya. Problem hakim dalam melaksanakan tugas adalah masih banyaknya hakim yang tidak mau berfikir falsafati, hakim hanya memahami teks-teks hukum yang nomatif, hakim

tidak memperhatikan filsafat hukum yang melatari dan menjadi inti dari adanya hukum tersebut, yakni keadilan<sup>77</sup>

#### 2) Panitera

Panitera adalah pegawai negeri sipil yang menyandang jabatan fungsional sebagai administratur perkara yang bekerja berdasarkan sumpah jabatan untuk menjaga kerahasiaan setiap perkara.<sup>78</sup>

## a) Fungsi Panitera

Pada prinsipnya managemen peradilan di Indonesia dipimpin oleh seorang panitera. Oleh karena itu seorang panitera harus mampu menjalankan fungsi managerial dan fungsi operatif. Fungsi managerial mengatur semua kegiatan dan keikutsertaan karyawan dalam kegiatan organisasi. Sedangkan fungsi operatif menentukan jumlah dan mutu tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan untuk mencapai tujuan organisasi.<sup>79</sup>

Fungsi Panitera pada dasarnya mencakup tiga hal:

- (1) Menyusun kegiatan administrasi perkara serta melaksanakan kordinasi dan sinkronisasi yang berkaitan dengan persidangan.
- (2) Mengurus daftar perkara, administrasi perkara, administrasi keuangan perkara dan administrasi pelaksanaan putusan perkara perdata.
- (3) Menyusun stastistik perkara, dokumentasi perkara, laporan perkara dan yurisprudensi

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup>Ahmad Zaenal Fanani, *Berfikir Falsafati dalam Putusan Hakim*, Varia Peradilan 304 (Maret, 2011), 55.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup>Asshiddiqie, 542

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup>Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Panitera Pengadilan, Tugas, Fungsi, Dan Tanggung Jawab*, (Jakarta: Mahkamah Agung, 2007), 19

# b) Tugas Panitera

Tugas Panitera sesuai dengan ketentuan Pasal 98 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas UndangUndang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, adalah sebagai berikut: (1) melaksanakan penetapan atau putusan Pengadilan, (2) membuat daftar semua perkara yang diterima di kepanitraan, (3) membuat salinan atau turunan penetapan atau putusan Pengadilan menurut ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku. Tugas lain seorang panitera adalah membantu hakim dengan menghadiri dan mencatat jalannya sidang Pengadilan.<sup>80</sup>

Berdasarkan uraian tersebut maka tugas Panitera secara lebih rinci adalah sebagai berikut:

# 1) Tugas Panitera Bidang Persidangan:

Tugas dalam sidang, Panitera bertugas mengikuti dan mencatat jalannya persidangan. Panitera yang berhalangan untuk mengikuti persidangan dapat diganti oleh seorang Panitera Pengganti. Sebagai pejabat yang mengikuti dan mencatat jalannya persidangan Panitera Pengganti tidak berada di lini komando Panitera, akan tetapi akan melaksanakan perintah Hakim/Majelis Hakim yang bersidang. Adapun tugas-tugas penitera di bidang persidangan meliputi halhal sebagai berikut : (a) Membantu hakim dengan menghadiri dan mencatat jalannya sidang pengadilan. (b) Menyusun berita acara

\_

<sup>80</sup> Direktorat Jenderal Peradilan Agama Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Pedoman* 

Pembinaan Peradilan Agama, (Jakarta: Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2007), 34

persidangan. (c) Memberitahukan putusan verstek dan putusan di luar hadir. (d) Melegalisir surat-surat yang akan dijadikan bukti dalam persidangan. (e) Mengirimkn berkas perkara yang dimohonkan banding, kasasi dan peninjauan kembali.

# 2) Tugas Panitera Bidang Eksekusi

Sebagai pejabat yang melaksanakan eksekusi perkara perdata, Panitera hanya mempunyai hubungan dengan Ketua Pengadilan untuk melaksnakan perintah yang diwujudkan dalam bentuk penetapan Ketua Pengadilan, dan dalam hal Panitera berhalangan maka akan diganti oleh Juru Sita. Dalam hal ini Panitera bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan. Tugas Panitera dalam bidang eksekusi diatur dalam Pasal 98 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989. Untuk melaksanakan putusan pengadilan/ekseksui Panitera harus memperhatikan asas-asas eksekusi.2881

## 3) Juru Sita

Pada setiap Pengadilan Agama ditetapkan adanya juru sita dan juru sita pengganti .Tugas Juru Sita sebagaimana diatur dalam Pasal 103 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 adalah sebagai berikut :

- (1) melaksanakan semua perintah yang diberikan oleh Ketua Sidang,
- (2) menyampaikan pengumuman, teguran, dan pemberitahuan putusan Pengadilan berdasarkan ketentuan undang-undang,
- (3) melakukan penyitaan atas perintah Ketua Pengadilan,

<sup>81</sup> Ibid, 40

(4) membuat berita acara, yang salinan resminya diserahkan kepada pihakpihak yang berkepentingan. Juru sita berwenang untuk melakukan tugasnya di daerah hukum Pengadilan Agama dimana Juru Sita tersebut bertugas. Hal tersebut diatur dalam Pasal 103 ayat 2 Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989.

Dengan demikian ketika Juru Sita harus memanggil orang yang berada di wilayah luar Pengadilan Agama dimana dia bertugas, maka ia harus minta bantuan ke juru sita Pengadilan Agama wilayah lain. Prosedur yang sperti ini akan memakan waktu yang cukup lama sehingga akan menghambat penyelesaian perkara. Juru Sita/Juru sita pengganti dalam kontek kelembagaan bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan Agama, sedangkan secara administratif Juru Sita/Juru Sita Pengganti bertanggung jawab kepada Panitera. Hal tersebut diatur dalam Pasal 8 Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/055/SK/X/1996 yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal ditunjuk melakukan ekseksusi, Juru Sita atau Juru Sita Pengganti bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan.
- (2) Dalam hal melaksanakan perintah pemanggilan/penyampaian pengumuman, teguran, protes-protes dan pemberitahuan, Juru Sita atau Juru Sita Pengganti bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan/Ketua Sidang (3) Dalam hal melakukan sita, Juru Sita atau Juru Sita Pengganti bertanggung jawab kepada Ketua Pengadilan/Ketua Sidang.

# I. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan

Penyelesaian konflik (sengketa) secara damai telah dipraktikkan dalam kehidupan masyarakat Indonesia dari zaman dahulu. Sebagai negara yang berideologikan pancasila tentu memliki keterkaitan satu sama lain. Dimana sila keempat menyatakan bahwa kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Masyarakat indonesia menyelesaikan maslahnya berdasarkan musyawarah mufakat seperti pengambilan keputusan.

Hal ini menjadikan landasan filosofis adanya lembaga damai. Nilai tertinggi ini kemudian dijabakan lebih lanjut dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan sejumlah peraturan perundang-undangan di bawahnya. Musyawarah mufakat merupakan nilai dasar yang digunakan pihak yang bersengketa dalam mencari solusi terutama di jalur pengadilan. bentuk-bentuk musyawarah mufakat yang lebih modern dikembangkan dan dikenallah istilah-istilah seperti mediasi, negosiasi, arbitrase, dan lain sebagainya yang memiliki makna sama dengan istilah di atas. Landasan hukum mediasi pertama ialah HIR (Het Herzeine Indonesiach Reglment) Pasal 130 yang mengatakan bahwa:

- 1) Jika pada hari yang telah ditentukan itu kedua belah pihak datang maka pengadilan Negeri dengan pertolongan ketua mencoba mendamaikan mereka.
- 2) Jika perdamaian tercapai pada waktu persidangan, dibuat suatu akta perdamaian yang mana kedua belah pihak dihukum akan melaksanakan perjanjian itu; akta perdamaian itu berkekuatan dan dijalankan sebagai putusan yang biasa.
- 3) Terhadap putusan sedemkian itu tidak dapat dimohonkan banding.
- 4) Dalam usaha mendamaikan kedua belah pihak, diperlukan bantuan seorang juru bahasa, maka untuk itu diturut peraturan pasal berikut<sup>82</sup>

\_

<sup>82</sup>Takdir Rahmadi, Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Kemufakatan, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010). 67

Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia sesuai amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melihat pentingnya mediasi terintegrasi di pengadilan. Bertolak dari Pasal 130 HIR dan Pasal 154 R.Bg Mahkamah Agung memodifikasi mediasi ke arah memaksa. Berangkat dari pemahaman demikian maka Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung. Pertama sekali Mahkamah Agung Republik Indonesia menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2002 tanggal 30 Januari 2002 Tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama menerapkan lembaga damai.

Tujuan diterbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung ini adalah membatasi perkara secara subtantif dan prosedural. Maka dari itu sangat ditekanka bahwa mediasi bisa meminimalisir penumpukan perkara di pengadilan pada tingkat pertama. Barangkali belakangan Mahkamah Agung menyadari Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 sama sekali tidak berdaya dan tidak efektif sebagai landasan hukum mendamaikan para pihak. Surat edaran tersebut tidak jauh berbeda dengan ketentuan pasal 132 HIR/ 154 R.Bg. hanya memberi peran kecil kepada hakim untuk mendamaikan pada satu segi, serta tidak memiliki kewenangan penuh untuk memaksa para pihak melakukan penyelesaian lebih dahulu melalui proses perdamaian. Tidak terlalu lama keberlakuan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 ini kemudian disempurnakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonsia pada tanggal 11 September 2003 dengan menggantikannya dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003

tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan<sup>83</sup>. Setelah beberapa tahun keberlakuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 yang belum menampakkan hasil yang signifikan, sesuai dengan tujuannya yaitu untuk mengatasi penumpukkan perkara dan keefektifan mediasi dengan cepat, murah, serta memberikan akses kepada para pihak yang bersengketa untuk memperoleh keadilan

Mahkamah Agung kemudian menyempurnakan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008. Cukup lama eksistensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tetapi hal itu juga dianggap belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan Mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan Mediasi di Pengadilan, sehingga pada Tahun 2016 tepatnya tanggal 3 Pebruari 2016 Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Peraturan tersebut diundangkan pada tanggal 4 Pebruari 2016 sebagai Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 175 sekaligus menyatakan bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Proses Mediasi di Pengadilan tidak berlaku lagi.

Bila dilihat secara seksama Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan bila dibandingkan dengan Peraturan Mahkamah Agung sebelumnya baik Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun

83Rachmadi Usman,...,30

2003 dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 jelas ada beberapa hal yang yang menjadi pembedanya, antara laian sebagai berikut:

Pertama, terkait dengan batas waktu mediasi yang lebih singkat dari 40 hari menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan mediasi<sup>84</sup>

Kedua, adanya kewajiban para pihak (inpersoon) untuk menghadiri secara langsung pertemuan mediasi dengan atau tanpa didampingi oleh kuasa hukum, kecuali ada alasan sah seperti kondisi kesehatan yang tidak memungkinkan hadir dalam pertemuan.<sup>85</sup>

Ketiga, hal yang paling baru adalah adanya aturan tentang i'tikad baik dan akibat hukum para pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi. inilah yang tidak dijelaskan secara rinci pada pada peraturan-peraturan sebelumnya. Pada Pasal 7 ayat (1) dan (2) Peraturan ini<sup>86</sup> dinyatakan apabila penggugat dinyatakan tidak beri'tikad baik dalam proses mediasi sebagaimana

<sup>84</sup>Pasal 3 ayat (6) Proses Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan sela Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. Pasal 24 ayat (2) Proses Mediasi berlangsung paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan Mediasi. (3) Atas dasar kesepakatan Para Pihak, jangka waktu Mediasi dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak berakhir jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat 2. (4) Mediator atas permintaan Para Pihak mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu Mediasi sebagaimana dimaksud pada ayat 3 kepada Hakim Pemeriksa Perkara disertai dengan alasannya.

 $<sup>^{85}</sup> Pasal~6$ ayat (1) : Para Pihak wajib menghadiri secara langsung pertemuan Mediasi dengan atau tanpa didampingi oleh kuasa hukum.

<sup>86</sup>Pasal 7 ayat (1) Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya wajib menempuh Mediasi dengan iktikad baik. (2) Salah satu pihak atau Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya dapat dinyatakan tidak beriktikad baik oleh Mediator dalam hal yang bersangkutan: a. tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan Mediasi tanpa alasan sah; b. menghadiri pertemuan Mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturutturut tanpa alasan sah; c. ketidakhadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan Mediasi tanpa alasan sah; d. menghadiri pertemuan Mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi Resume Perkara pihak lain; dan/atau e. tidak menandatangani konsep Kesepakatan Perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah.

dimaksud dalam Pasal 7 maka berdasarkan pasal 23.87 gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh hakim pemeriksa perkara.88 Begitupun sebaliknya pada pasal 23 ayat (1) bagi pihak Tergugat yang dinyatakan tidak beriktikad baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), dikenai kewajiban pembayaran Biaya Mediasi. Terkecuali dalam perkara perceraian di lingkungan peradilan agama, tergugat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihukum membayar Biaya Mediasi, sedangkan biaya perkara dibebankan kepada penggugat.89

Berkenaan dengan hal tersebut menurut Thalis Noor Cahyadi selaku Pengelola Pusat Pendidikan dan Pelatihan Asosiasi Pengacara Syariah Indonesia (APSI) menyatakan bahwa;

Ketentuan pasal 7, pasal 22 dan pasal 23 inilah yang nyata berbeda dari ketentuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008, dan menurut hemat saya disinilah ruh esensial dan indikasi Efektivitas proses mediasi dalam menyelesaikan perkara dengan adanya i'tikda baik inilah maka proses mediasi akan berjalan dengan efektif dan efisien<sup>90</sup>

Jelas sangat terlihat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan memberikan penekanan lebih kepada para pihak yang berperkara menempuh jalur proses mediasi lebih intensif disertai itikad baik untuk berdamai. Adanya penekanan pelaksanaan mediasi terlebih dahulu serta berbagai akibat hukumnya bagi para para pihak sebelum melanjutkan

<sup>88</sup>Pasal 22 ayat (1) Apabila penggugat dinyatakan tidak beriktikad baik dalam proses Mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh Hakim Pemeriksa Perkara. (2) Penggugat yang dinyatakan tidak beriktikad baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai pula kewajiban pembayaran Biaya Mediasi.

-

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup>Pasal 23 ayat (8) Dalam hal Para Pihak secara bersama-sama dinyatakan tidak beriktikad baik oleh Mediator, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh Hakim Pemeriksa Perkara tanpa penghukuman Biaya Mediasi.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup>Pasal 23 ayat (6) dalam perkara perceraian di lingkungan peradilan agama, tergugat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihukum membayar Biaya Mediasi, sedangkan biaya perkara dibebankan kepada penggugat.

<sup>90</sup>www.hukumonline.com diakses pada tanggal 1 September 2017 pukul 13.38

perkara perceraian patut ditinjau dan dievaluasi Efektivitasnya dalam menekan angka perceraian di Indonesia dan di Kabupaten Donggala khususnya. Efektivitas dan implementasi ini sangat berkaitan dengan berbagai faktor, bukan hanya bersumber substansi hukumnya, tetapi lebih dari itu juga meliputi, penegak hukum, sarana, masyarakat dan budaya hukumnya, karena unsur ini akan sangat mempengaruhi berjalannya proses mediasi di pengadilan. Bahkan, dalam sebuah Workshop yang diselenggarakan oleh Dirjen Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung, mengemukakan bahwa keberhasilan mediasi di lingkungan peradilan agama tidak hanya dilihat dari segi berapa banyak perkara yang dicabut (kuantitas) atau berapa banyak perkara perceraian yang berhasil didamaikan, tetapi perlu dilakukan kajian mendalam tentang kriteria keberhasilan mediasi di lingkungan peradilan agama. 91

## J. Korelasi Antara Prinsip Efektivitas Dengan Konsep Mediasi

Apabila kita membicarakan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku apakah sesuai atau efektif tidaknya suatu undang-undang maka tidak terlepas dari teori efektivitas yang dikemukan oleh Soerjono Soekanto. Dalam teorinya ada 5 faktor yang mempengaruhi efektif atau tidaknya suatu undang-undang, yaitu faktor undanng-undang itu sendiri, penegak hukum, fasilitas, masyarakat dan budaya. Sedikit banyak kelima fakktor tersebut mempengaruhi efektif atau tidaknya suatu hukum. Antara prinsip efektivitas dan konsep mediasi tentu memiliki suatu keterkaitan namun dengan peran yang berbeda.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup>Dirjen Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung pada Workshop Ahli Penyusunan Modul Mediasi: Perlu Dikaji, Kriteria Keberhasilan Mediasi di Lingkungan Peradilan Agama", Jakarta, Badilag.net, 30 November 2010|, diakses dari http://pa-makassar.net/index.php?option=com\_content&view =article&id = 48: badilag&catid =3:newsflash

Dalam hal ini mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa tentu mempunyai landasan atau dasar hukum yang mana tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Konsep mediasi yang tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut jelas mempunyai suatu peranan dalam mengupayakan perdamain. Sedangkan prinsip efektivitas menurut Soerjono Soekanto, ialah memiliki peran sebagai suatu teori dalam mengukur bahwa apakah suatu peraturan perundangundang tersubut sudah berlaku secara efektif atau masih dalam pengembangan menuju efektif atau bahkan peraturan perundang-undang tersebut tidak efektif sama sekali.

Sehingga konsep mediasi dan prinsip efektivitas sangat erat korelasinya, keduanya saling bersinergi, dimana mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa memiliki suatu penegak hukum di dalamnya berdasarkan prinsip Efektivitas ialah mediator maka peran dan fungsi mediator harus dioptimalkan agar upaya mendamaikan kedua belah pihak tersebut berhasil mencapai kesepakatan. Kerjasama yang dibangun antara prinsip efektivitas dan konsep mediasi, merupakan suatu upaya dalam mengoptimalkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan.

## K. Standar Ukuran Keberhasilan Mediasi dalam Perkara Perceraian

Penggunaaan mediasi sebagai salah satu cara penyelesaian sengketa dengan damai ini dilatar belakangi oleh banyak faktor, seperti mengurangi menumpuknya perkara di pengadilan, kecenderungan manusia untuk menyelesaikan masalahnya dengan cara damai (win-win solution), mempercepat

proses penyelesaian sengketa dan lain sebagainya. Sehingga dengan cara mediasi kepentingan dan keinginan para pihak dapatterkompromikan dengan kesepakatan-kesepakatan yang dapat menguntungkan kedua belah pihak.

Dan pada dasarnya mediasi dapat laksanakan di luar proses persidangan di pengadilan. Namun dalam masalah perceraian tidak mungkin harus menggunakan sistem penyelesaian sengketa di luar pengadilan secara menyeluruh, akan tetapi mau tidak mau harus tetap mengikuti tahapan proses beperkara di persidangan pengadilan, karena proses pelaksanaan perceraian sendiri harus dilaksanakan di pengadilan bukan di tempat lain. Walapun demikian dalam sengketa perceraian, kewajiban mendamaikan para pihak bersifat imperatif, dan Majelis Hakim harus memberi kesempatan para pihak untuk melakukan upaya damai di luar persidangan. Bentuk perdamaian dalam sengketa yang menyangkut hukum kebendaan (zaken recht), akan dengan sendirinya menghentikan sengketa, dan perdamaian yang telah disepakati oleh kedua belah pihak dapat dikukuhkan dengan putusan perdamaian yang mempunyai kekuatan eksekutorial.

Berbeda dengan perkara yang menyangkut status seseorang (personal recht) seperti dalam hal perkara perceraian, maka apabila terjadi perdamaian tidak perlu dibuat akta perdamaian yang dikuatkan dengan putusan perdamaian, karena tidak mungkin dibuat suatu perjanjian/ketentuan yang melarang seseorang melakukan perbuatan tertentu, seperti melarang salah satu pihak meninggalkan tempat tinggal bersama, memerintahkan supaya tetap mencintai dan menyayangi, tetap setia, melarang supaya tidak mencaci maki dan lain sebagainya, karena hal-

hal tersebut apabila diperjanjikan dalam suatu akta perdamaian dan kemudian dilanggar oleh salah satu pihak, maka akta perdamaian tersebut tidak dapat dieksekusi, selain itu akibat dari perbuatan itu dan tidak berbuatnya, tidak akan akan mengakibatkan terputusnya perkawinan, kecuali salah satu pihak mengajukan gugatan baru untuk perceraiannya. Hal ini juga untuk menghindari tidak diterimanya perkara (NO; Niet Onvankelijk Verklaat) berdasarkan azas nebis in idem.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka kesepakatan yang ingin dicapai adalah kesepakatan untuk rukun dan damai, bukan kesepakatan untuk melakukan perceraian secara damai. Untuk itu, dalam mewujudkan keinginan perdamaian dalam perkara perceraian adalah dengan jalan mencabut perkara tersebut. Jadi standar ukuran keberhasilan mediasi perkara perceraian diukur dari tidak jadinya perceraian antara suami isteri yang diwujudkan dengan pencabutan gugatan oleh pihak penggugat. Sekalipun ketentuan ini sangat sulit untuk dipenuhi dalam penyelesaian perkara melalui mediasi. Meskipun penyelesaian perkara perceraian yang dilakukan secara damai dan hasil kesepakatannya adalah bercerai karena dipandang lebih *maslahah* dianggap bertentangan dengan pengertian rukun dan damai dalam perkara perceraian <sup>94</sup>

Memperhatikan Undang-undang perkawinan, Kompilasi Hukum Islam dan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama tidak

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup>Mukti Arto, *Praktik Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003), 96

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup>Pasal 83 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 jo. Pasal 32 Peraturan Permerintah Nomor 9 Tahun 1975.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup>Muhammad Saifullah, Efektivitas Mediasi Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Jawa Tengah, (Jurnal Al Ahkam ISSN 0852-4603 Volume 25 Nomor 2 Oktober 2015), 192

mengenal kesepatan damai antara suami isteri untuk bercerai, sekalipun kesepakatan antara suami isteri untuk berdamai dengan cara berpisah dipandang sebagai jalan terbaik bagi keduanya.

Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 39 menyebutkan (1) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat rukun sebagai suami isteri. Berdasarkan pasal ini maka perceraian dianggap bukan kerukunan (perdamaian) perdamaian terjadi jika pasangan suami isteri tersebut rukun kembali. Sekalipun fakta menunjukan bahwa beberapa perkara gugatan yang dicabut sebagai hasil kesepakatan mediasi, pada waktu-waktu berikutnya didaftarkan lagi sebagai gugatan baru.

#### **BAB III**

#### METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan uraian teknis yang digunakan dalam penelitian begitupla dalam penelitian hukum. Secara lebih luas Sugiyono<sup>1</sup> menjelaskan bahwa metode penelitian adalah cara-cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid, dengan tujuan dapat ditemukan, dikembangkan dan dibuktikan, suatu pengetahuan tertentu sehingga pada gilirannya dapat digunakan untuk memahami, memecahkan, dan mengantisipasi masalah. Sehingga dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa metode penelitian adalah suatu cara untuk memecahkan masalah ataupun cara mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode ilmiah.

Sehubungan dengan judul dan tujuan penelitian ini agar senantiasa berada dalam kondisi objektif dan kebenaran ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan maka dalam mengumpulkan bahan, data, mengolah, menganalisa dan menyajikannya dalam tulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian berikut :

## A. Pendekatan Masalah dan Desain Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitataif yang mendasarkan pada penelitian hukum yang dilakukan dengan pendekatan studi kasus. Dalam penelitian ini yang akan diteliti adalah perihal efektifitas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang

<sup>1</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2009), 6

diimplementasikan di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Pendekatan penelitian ini dipilih dan digunakan oleh penulis untuk meneliti kondisi atau objek yang alamiah dengan memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala dalam kehidupan manusia.<sup>2</sup> Penelitian menggunakan teknik penelitian deskriptif, yakni jenis penelitian yang menggambarkan berbagai kondisi, situasi atau berbagai hubungan variabelvariabel. Dalam penelitian ini akan dijabarkan kondisi konkrit dari objek penelitian, yang akan menghubungkan satu variabel atau kondisi lainnya dan selanjutnya akan dihasilkan suatu deskriptif tentang objek penelitian.

Pelaksanaan observasi, wawancara adalah hal wajib dalam penelitian ini. Peneliti melakukan wawancara kepada para hakim yang ditunjuk sebagai mediator dan pihak terkait yang berwenang/mengetahui objek penelitian yang dimaksud. Objek tujuan penelitian ini adalah untuk melihat keefektivitasan pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 dalam menyelesaikan perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.

## B. Lokasi Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis memilih lokasi penelitian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, dengan alasan karena :

 Dalam wilayah hukum Pengadilan Agama Donggala perkara perdata yang masih mendominasi ialah perkara perceraian baik itu cerai gugat atau cerai talak, sehingga perkara perdata perkawinan yakni perceraian di lokasi

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2004), 20

penelitian berdasarkan observasi awal pra penelitian sebelumnya masih cukup banyak sehingga perlu diteliti secara komperehensif.

Belum pernah ada penelitian yang serupa yang meneliti tentang efektivitas atau hasil Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan khususnya di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.

## C. Kehadiran Peneliti

Kehadiran peneliti di lapangan dalam penelitian kualitatif adalah suatu yang mutlak, karena peneliti bertindak sebagai instrument penelitian sekaligus sebagai pengumpul data. Keuntungan yang didapat dari kehadiran peneliti sebagai instrument adalah subjek lebih tanggap akan kehadiran peneliti, peneliti dapat menyesuaikan diri dengan setting penelitian, keputusan yang berhubungan dengan penelitian dapat diambil dengan cara tepat dan terarah, demikian juga dengan informasi dapat diperoleh melalui sikap dan cara informan dalam memberikan informasi. Menurut S. Margono kehadiran peneliti di lokasi penelitian adalah Manusia sebagai alat (*instrument*) utama pengumpul data. Penelitian kualitatif menghendaki peneliatian dengan bantuan orang lain sebagai alat utama pengumpul data. Hal ini dimaksudkan agar lebih mudah mengadakan penyesuaian terhadap kenyataan-kenyataan yang ada dilapangan.<sup>3</sup>

Dari pendapat tersebut, kehadiran peneliti dilapangan adalah suatu yang mutlak, karena data-data penelitian yang diperlukan berasal dari informan. Oleh karena itu, peneliti harus hadir dilokasi penelitian untuk memperoleh data yang

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>S.Margono, *Metodologi Penelitian Pendidikan* (Cet II; Jakarta : Rineka Cipta, 2000), 36.

valid. Sebelum penelitian ini berjalan terlebih dahulu membawa surat izin penelitian dari Direktur Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Palu yang selanjutnya di bawa ke Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Surat izin tersebut berisikan permohonan izin mengadakan penelitian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Dengan kehadiran peneliti dilapangan dapat diketahui oleh pihak Pengadilan Agama Donggala sehingga harapannya peneliti tidak mendapat rintangan dan hambatan dalam meneliti dan dapat mengumpulkan data yang diperlukan oleh peneliti.

Hal ini serupa dengan apa yang dikemukakan oleh Sugiyono bahwa kehadiran peneliti sebagai instrument penelitian serasi untuk penelitian kualitatif itu sendiri karena memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- 1. Peneliti sebagai instrument dapat bereaksi terhadap segala stimulus dari lingkungan yang harus diperkirakan bermakna atau tidak bagi penelitian.
- Peneliti sebagai alat dapat menyesuaikan diri terdapat semua aspek keadaan dan dapat mengumpulkan aneka ragam data sekaligus.
- Tiap situasi merupakan keseluruhan. Tidak ada suatu instrument yang dapat menangkap keseluruhan situasi kecuali manusia.
- 4. Suatu situasi yang melibatkan interaksi manusia, tidak dapat dipahami dengan pengetahuan semata, namun perlu sering merasakannya, menyelaminya berdasarkan pengetahuan kita.

5. Hanya manusia sebagai instrument dapat mengambil kesimpulan berdasarkan data yang dikumpulkan dan menggunakan segera sebagai balikan untuk memperoleh penegasan, perubahan, perbaikan atau pelakan.<sup>4</sup>

Peneliti sebagai instrument dpat bertindak sebagai pengamat penuh yang mengamati secara teliti dan intensif terhadap segala sesuatu yang terjadi dalam proses mediasi perkera perceraian di Pengadilan Agama Donggala.

Informan yang diwawancarai oleh peneliti sebaiknya mengetahui keberadaan peneliti sehingga dapat memberikan informasi atau data-data yang akurat dan valid sesuai yang dibutuhkan.

#### D. Data dan Sumber Data

Sumber data dalam penulisan ini sering didefinisikan sebagai sumber dari mana data dapat diperoleh. Mengenai sumber data penelitian ini dibagi menjadi dua sumber data, yaitu:

a. Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Data primer dapat berupa hasil wawancara sebagaimana hasil observasi kepada mediator yang banyak mengtahui dan terlibat langsung dalam proses mediasi yang dilakukan di Pengadilan Agama Donggala. Maka dari itu penulis akan menggali informasi terkait praktik dan tingkat keberhasilan mediasi setelah diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan khususnya yang diterapkan oleh Pengadilan Agama Donggala.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan RD*, (Cet XVIII; Bandung; Alfabeta, 2013), 307-308.

- b. Data sekunder ini yaitu data yang dikumpulkan, diolah dan disajikan oleh pihak lain mencakup data-data Pengadilan Agama Donggala, dokumen-dokumen resmi lainnya, jurnal, peraturan undang-undang yang terkait serta hasil penelitian yang berwujud laporan<sup>5</sup> Data sekunder, menggunakan buku-buku ilmiah, undang-undang dan peraturan-peraturan mengenai pelaksanaan mediasi sebagai sumber untuk mencari teori-teori terkait dengan kasus yang diteliti.
- c. Data Tersier merupakan jenis data tambahan yang dapat menguatkan dari hasil penelitian yang dilakukan penulis dalam meneliti kajian kasus yang terjadi, berupa hasil dokumentasi tentang bagaimana proses mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala.

### E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan dalam mengumpulkan data adalah dengan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Wawancara dilakukan pada pihak yang menangani Proses Mediasi yakni Hakim Mediator. Dan melakukan observasi langsung ke Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Selain itu pada penelitian ini juga menggunakan teknik dokumenter untuk mendapatkan data yang lebih lengkap.

Teknik ini sangat penting dilakukan, karena beberapa bahan materi terdapat di dalam buku, jurnal, arsip, dan dokumen-dokumen lain yang memiliki hubungan dengan tujuan penelitian. Untuk mendapatkan data yang faktual peneliti menggunakan metode:

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo, 2003). 12

#### a. Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Dalam proses ini hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor tersebut di antaranya:

- (1) Pewawancara;
- (2) Responden;
- (3) Topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan;
- (4) Wawancara.<sup>6</sup>

Metode wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data yang umum digunakan untuk mendapatkan data berupa keterangan lisan dari suatu narasumber atau responden tertentu.

Pada teknik pengumpulan data berupa wawancara ini, terdapat dua cara yang digunakan untuk mengumpulkan dari responden, yaitu wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur atau terbuka.

Wawancara terstruktur adalah wawancara yang digunakan penulis sebagai suatu teknik pengumpulan data, apabila penulis telah mengetahui dengan pasti informasi apa yang akan diperoleh. Dalam wawancara yang terstruktur ini penulis telah mempersiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis.

Adapun teknik pengumpulan data dengan cara wawancara tidak terstruktur adalah wawancara yang dilakukan oleh penulis secara bebas, tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Dalam artian wawancara ini dilakukan oleh penulis yang berpedoman pada garis besar dari permasalahan yang akan

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>Muslan Abdurahman, Sosiologi dan Penelitian Hukum (Malang:UMM Press, 2009), 114

ditanyakan pada hakim mediator, dan para pihak yang berwenang bisa para pejabat/pegawai di lingkungan Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

#### b. Observasi

Pada bagian ini, peneliti menggunakan metode observasi. Observasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan objek penelitian yang diteliti langsung pada tujuan penelitian. Peneliti akan menggunakan metode observasi dengan sumber pada bagian membandingkan keadaan dan perspektif hukum positif dengan realita nyata di lokasi penelitian dari berbagai pendapat dan beberapa aturan tentang mediasi dan bagaimana pelaksanaan serta hasil mediasi yang dilakukan di Pengadilan Agama Kelas IB Kabupaten Donggala, sebagai fokus penelitian peneliti, serta membandingkan hasil wawancara dengan berbagai dokumen, seperti dengan buku-buku tentang mediasi, serta data-data yang diperoleh saat peneltian dilakukan

# c. Dokumentasi

Dokumentasi atau dokumen adalah mencari mengenai hal-hal atau yang baik berupa catatan, transkip, buku, surat kabar, majalah, agenda dan sebagainya termasuk data elektronik dari website atau blog. Sehingga di didapatkan data yang autentik dan objektif untuk proses menganalisis data tersebut.

#### F. Teknik Analisis Data

Pengumpulan data yang sudah dilakukan baik yang berasal dari proses wawancara, observasi dan dokumentasi, maka akan dilakukan proses selanjutnya yaitu menganalisis atau mengolah data yang didapatkan. Analisis data dalam penelitian ini dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu menganalisa dengan cara menguraikan dan mendeskripsikan hasil wawancara dan data yang diperoleh. Sehingga diperoleh suatu kesimpulan yang objektif, logis, konsisten dan sistematis sesuai dengan tujuan yang dilakukan penulis dalam penelitian ini.

Sifat pendekatan kualitatif sebagaimana yang diungkapkan oleh Lexy J
Mileong yaitu:

sebuah pendekatan yang berusaha memahami makna, nilai, persepsi dan juga perimbangan etik disetiap tindakan dan keputusan pada dunia kehidupan manusia.<sup>7</sup>

Sedangkan penjelasan deskriptif yaitu meliputi isi dan struktur hukum positif yaitu suatu kegiatan yang dilakukan peneliti untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.<sup>8</sup>

#### G. Pengecekan Keabsahan Data

Pengujian keabsahan data dimaksudkan untuk memberikan gambaran kebenaran data yang penulis temukan dilokasi.Hal ini sangat penting untuk mengetahui tingkat validitas dan kredibilitas data. Apabila ada data yang belum jelas dan belum sesuai dengan apa yang ada dilapangan, maka peneliti memperjelas dengan cara mencari letak persamaan data yang didapatkan dengan kondisi lapangan tersebut.

<sup>8</sup>Zaenuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta : Sinar Garfika, 2011), 107

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>Lexy J. Mileong, *Metode Penelitian Kualitatif, Edisi Revisi* (Bandung : PT. Rosda Karya, 2006), 15

Dalam penelitian kualitatif temuan atau data dapat dinyatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada objek yang diteliti. Tetapi perlu diketahui bahwa kebenaran realitas data menurut penilitian kualitatif tidak bersifat tunggal, tetapi jamak dan tergantung pada kemampuan peneliti mengkonstruksi fenomena yang diamati, serta dibentuk dalam diri seseorang sebagai hasil proses mental tiap individu dengan berbagai latar belakangnya. Oleh karena itu bila terdapat 10 peneliti dengan latar belakang yang berbeda meneliti pada objek yang sama, maka akan mendapat 10 temuan dan semuanya dinyatakan valid, kalau apa yang ditemukan itu tidak berbeda dengan kenyataan sesungguhnya yang terjadi pada objek yang diteliti. Dalam objek yang sama peneliti yang berlatar belakang hukum akan menemukan data yang berbeda dengan peneliti yang berlatar belakang pendidikan manajemen, antropologi, sosiologi, teknik dan sebagainya.

Adapun teknik pengecekan keabsahan data yang penulis gunakan adalah dengan triagulasi. Wiliam Wiersma dalam (Sugiyono) menjelaskan triagulasi dalam pengujian kredibilitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu. Dengan demikian terdapat triagulasi sumber, triagulasi teknik pengumpulan data dan triagulasi waktu.

Disamping penulis gunakan berbagai kriteria dan triangulasi untuk pengecekan keabsahan data di atas juga dilakukan pembahasan melalui diskusi dengan rekan-rekan sejawat atau para pihak yang tidak terlibat secara langsng dengan pelaksanaan mediasi. Hal ini digunakan karena merupakan salah satu

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>Ibid, 365-366

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>Ibid, 372

tehnik untuk pengecekan keabsahan data dalam suatu penelitian. Diskusi dengan rekan-rekan sejawat dilakukan untuk mempertahankan agar penulis tetap tegar mempertahankan sikap terbuka dan kejujuran dari data yang dikumpulkan serta membantu penulis untuk tetap konsisten dan fokus terhadap pokok permasalahan yang dibahas.

Adapun triangulasi yang peneliti gunakan adalah triangulasi sumber, yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif.<sup>11</sup>

<sup>11</sup>Ibid, 178.

# BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Profil Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

Pengadilan Agama Donggala Kelas IB beralamat di Jalan Vatu Bala Nomor 1 Telepon 0457-72233/0457-72220 Kelurahan Kabonga Kecil Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah. Pengadilan Agama Donggala Kelas IB adalah pengadilan yang terbentuk seiring dengan terbentuknya kabupaten Donggala sebagai kabupaten yang otonom di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah. Sebelum adanya Pengadilan Agama Donggala Kelas IB semua perkara perdata khusus yang bersangkut paut diantara masyarakat muslim di kabupaten Donggala dilaksanakan pada Pengadilan Agama Kota Palu.

Pengadilan Agama Donggala secara resmi berdiri berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 85 tahun 1996. Selain keputusan Presiden tersebut landasan hukum berdirinya Pengadilan Agama Donggala adalah dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Agama Nomor 303 tahun 1990 jo. Keputusan Menteri Agama Nomor 250 tahun 1997, serta KMA Nomor 084/SK/II/1002 Jo.KMA 025/SK/IV/1997. Dengan lengkapnya landasan hukum tersebut, maka dimulailah dilaksanankan tugas dan fungsi Pengadilan Agama Donggala.<sup>1</sup>

Dengan beberapa landasan hukum tersebut sehingga resmilah pelaksanaan dan penyelenggaraan hukum tata acara peradilan agama yang mewilayahi kabupaten Donggala yang pada saat itu belum terbagi kepada pengadilan agama Parigi dan wilayah Sigi, karena memang masih masuk dalam

99

 $<sup>^{\</sup>rm l}$ Karmin, Hakim dan Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB,  $wawancara,\;$  Donggala, 4 Juni2019

daerah Kabupaten Donggala. Pengadilan Agama Donggala diresmikan pada tanggal 3 Juli 1997 berdasarkan Keputusan Presiden di atas. Pengadilan Agama Dongala pada waktu itu mewilayahi seluruh kabupaten Donggala yang pada saat itu terdiri dari 18 Kecamatan dan pada saat itu juga terpisah dari Pengadilan Agama Kota Palu yang disebabkan terbitnya Undang-Undang Nomor 4 tahun 1994 tentang pembentukan Kota Madya Palu sebagai kota yang berdiri sendiri tanpa terpengaruhi oleh wilayah Kabupaten Donggala seperti ketika Kota Palu masih berstatus Kota Administratif, dan sebagai Ibu Kota Provinsi Sulawesi Tengah. Gedung yang pertama kali digunakan untuk berkantornya dan sebagai tempat berperkara bertempat di jalan Datu Adam No 17 Palu yang berukuran 10 x 15 meter dan terdiri dari ruang Ketua, ruang Hakim, ruang Tunggu, ruang Kepaniteraan dan Kesekretariatan, ruang Pengacara ditambah dengan ruang kamar mandi dan peterusan. Gedung ini digunakan hanya untuk sementara dikarenakan ketika diterbitkannya Surat Keputusan Penyelenggaraan Pengadilan Agama Donggala, di Kabupaten Donggala belum tersedia bangunan tersendiri untuk digunakan sebagai tempat penyelenggaraan peradilan, sehingga kantornya masih berada di Kota Palu dan baru sebuah rumah yang dikontrakkan.<sup>2</sup>

Setelah hampir 6 tahun lamanya berkedudukan di kota Palu, maka pada tahun 2003 Kantor Pengadilan Agama Donggala dipindahkan ke Kabupaten Donggala tepatnya pada area perkantoran Gunung Bale Donggala dan mewilayahi seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Donggala/Sigi sebanyak 31 Kecamatan, sekaligus juga termasuk wilayah kabupaten Parigi Moutong yang

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Djawariah Moh Amin, Panitera Pengadilan Agama Donggala Kelas IB dan Shiyamus Shidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara Donggala, 04 Juni 2019

pada saat itu sebanyak 8 kecamatan dengan luas wilayahnya secara keseluruhan berkisar 16.703,56 km2.<sup>3</sup>

Ketika Pengadilan Agama Donggala pertama kali diresmikan yang menjadi Ketua Pengadilannya yaitu Bapak Drs. Dadi Suryadi, SH., MH lalu dilanjutkan oleh Drs. H.M. Yusuf untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1 Nama-Nama Ketua Pengadilan Agama Donggala dari Tahun 1997 sampai sekarang<sup>4</sup>

No	Nama	Periode Kepemimpinan
1.	Drs. Dadi Suryadi, SH, MH	1997 s/d 2004
2.	Drs. H. M. Yusuf	2004 s/d 2008
3.	Drs. H. Rahmatullah, MH	2008 s/d 29 Januari 2014
4.	Drs. H. A. Amiruddin B., SH	30 Januari 2014 s/d 06 September 2014
5.	Dra. Tumisah	20 November 2014 s/d 07 September 2016
6.	Dra. Samsudin, SH.	08 September 2016 s/d 7 September 2017
7.	Drs. M. Tang, MH.	11 Septermber 2017 s/d 2019
8.	Drs. H. Karmin, MH	1 Juni 2019 s.d sekarang

Sumber Data : Ira Rahmawati, Kasubag Kepegawain dan Ortala Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, Tanggal, 4 Juni 2019

Visi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB adalah "Mendukung Terwujudnya Pengadilan Agama Donggala Kelas IB Yang Agung". <sup>5</sup> Sementara misinya adalah ;

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Djawariah M Amin, Panitera Pengadilan Agama Donggala Kelas IB), *wawancara* tanggal 04 Juni 2019

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Ira Rahmawati, Kasubag Kepaegawain dan Ortala Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, 04 Juni 2019

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>http://pa-donggala.go.id/ diakses tanggal 21 Mei 2019

102

1. Mewujudkan Peradilan yang Sederhana, Cepat, Biaya Ringan dan Transparan.

2. Meningkatkan Kualitas Sumber Daya Aparatur Peradilan Dalam Rangka

Peningkatan Pelayanan pada Masyarakat.

3. Melaksanakan Pengawasan dan Pembinaan yang Efektif dan Efisien

4. Melaksanakan tertib administrasi dan Manajemen Peradilan yang efektif dan

efisien

5. Mengupayakan tersedianya sarana dan prasarana Peradilan sesuai dengan

ketentuan yang berlaku.<sup>6</sup>

Saat ini atau pada saat penelitian ini dilaksanakan wilayah hukum

Pengadilan Agama Donggala masih terbagi atas 2 (dua) wilayah kabupaten, yaitu

Kabupaten Donggala dan Kabupaten Sigi, hal tersebut dikarenakan Kabupaten

Sigi merupakan pemekaran dari kabupaten Donggala dan sampai saat ini

Pengadilan Agama Sigi belum terbentuk sehingga pengajuan perkara perdata di

bidang syariah masih dilaksanakan pada Pengadilana Agama Donggala Kelas IB.

Yang pertama Kabupaten Donggala, secara astronomis Kota Donggala

terletak antara 0°30 Lintang Utara, dan 2°20 Lintang Selatan 119°45 – 121°45

Bujur Timur. Kota Donggala meliputi areal seluas 10.471,71 Km<sup>2</sup>. Secara

geografis atau secara administratif kabupaten Donggala berbatasan dengan :

Sebelah barat

: dengan Selat Makassar

Sebelah utara

: dengan Kab. Toli-Toli

Sebelah Timur

: dengan Kota Palu

Sebelah selatan : dengan Prop. Sulawesi Barat.

<sup>6</sup>http://pa-donggala.go.id/ diakses tanggal 5 Juni 2019 dan Buku Donggala Dalam Angka

Badan Pusat Statistik Kabupaten Donggala Tahun 2016

Yang kedua Kabupaten Sigi, secara astronomis kabupaten Sigi terletak antara 0°52 16 LS 2°03 21 Lintang Selatan dan 119°38 45 BT 120°21 24 Bujur Timur

Secara administratif Kabupaten Sigi berbatasan sebagai berikut :

Sebelah barat : dengan Kabupaten Mamuju, Mamuju Utara Propinsi

Sulawesi Barat dan Kabupaten Donggala Propinsi Sulawesi Tengah

Sebelah utara : dengan Kabupaten Donggala dan Kota Palu

Sebelah Timur : dengan Kabupaten Poso dan Kabupaten Parigi Moutong

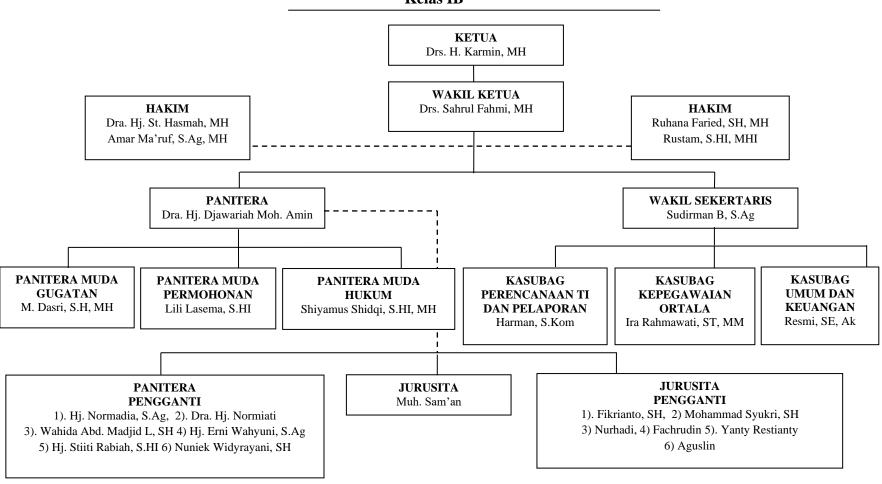
Sebelah selatan : dengan Kabupaten Luwu Utara Propinsi Sulawesi Selatan

Kabupaten Sigi memiliki areal seluas 5.196,02 Km² yang terdiri atas 15 kecamatan dimana Kecamatan Kulawi merupakan kecamatan terluas (1.053,56 km²) sedangkan kecamatan terkecil adalah Kecamatan Dolo yang hanya memiliki luas 36,05 km².

Sehingga bila dijumlahkan secara keseluruhan luas wilayah yuridiksi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB adalah 15.667,73 km², yang terbagi atas 11 kelurahan dan 292 desa. Pada tahun 2017 Pengadilan Agama Donggala Kelas IB mendapatkan alokasi anggaran pembangunan kantor baru, maka sejak tahun 2017 itulah dimulai pembangunannya dan pada tahun 2019 gedung baru tersebut sudah ditempati dan diresmikan oleh Ketua Pengadilan Tinggi Agama Palu.

Adapun struktur organisasi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB dalam tabel berikut :

Gambar 2 Struktur Organisasi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB



Jumlah populasi penduduk Kabupaten Donggala pada Badan Pusat Statistik Kabupaten Donggala pada tahun 2017<sup>7</sup> adalah 299.174 Jiwa. Dari jumlah tersebut 246,960 jiwa bergama Islam, Kristen 21,042 jiwa, Katolik 333 jiwa, Hindu 8,616 jiwa, Budha156 jiwa, Konghucu 25 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk selama tahun 2017 – 2018 sebesar 0,94 persen dengan tingkat kepadatan penduduk mencapai 57 orang per km². Rasio jenis kelamin pada tahun 2018 sebesar 105 artinya setiap 100 penduduk wanita terdapat 105 penduduk lakilaki.

Sedangkan Penduduk Kabupaten Sigi berdasarkan data pada Badan Pusat Statistik Kabupaten Sigi Tahun 2018 proyeksi penduduk tahun 2017 sebanyak 234.588 jiwa yang terdiri atas 120.418 jiwa penduduk laki-laki dan 114.170 jiwa penduduk perempuan. Dibandingkan dengan proyeksi jumlah penduduk tahun 2016, penduduk Sigi mengalami pertumbuhan sebesar 1,04 persen. Sementara itu besarnya angka rasio jenis kelamin tahun 2016 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 106. Angka ini menandakan bahwa terdapat 106 penduduk laki-laki per 100 penduduk perempuan. Kepadatan penduduk di Kabupaten Sigi tahun 2017 mencapai 45 jiwa/km². Kepadatan Penduduk di 15 kecamatan cukup beragam dengan kepadatan penduduk tertinggi terletak di kecamatan Dolo dengan kepadatan sebesar 623 jiwa/km² dan terendah di Kecamatan Pipikoro dan Kecamatan Lindu sebesar 9 jiwa/Km².

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>Kabupaten Donggala Dalam Angka 2018 (Donggala Regency in Figures), 35

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>Kabupaten Sigi Dalam Angka 2018 (Sigi Regency in Figures), 47

Sekitar 151.142 jiwa penduduk memeluk agama Islam; 81.082 jiwa memeluk Agama Kristen Protestan; 2003 jiwa memeluk agama Katolik; serta 223 jiwa memeluk agama Hindu dan 138 jiwamemeluk agama Budha.

# B. Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

Tujuan dan latar belakang diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung ini ialah diharapkan mediasi akan menjadi cara penyelesaian sengketa secara damai yang tepat, efektif, dan dapat membuka akses yang lebih luas kepada para pihak untuk memperoleh penyelesaian yang memuaskan serta berkeadilan dan dipandang bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan mediasi di pengadilan.<sup>9</sup>

Melalui Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB periode tahun 2016 menunjukkan bahwa jumlah perkara perceraian yang masuk sebanyak 308 perkara, yang terdiri atas 226 kasus perkara cerai gugat dan 82 cerai talak. Dari jumlah tersebut yang dimediasi pada tahun 2016, yang berhasil dimediasi berjumlah 16 perkara terdiri atas 10 perkara cerai gugat dan 6 perkara cerai talak. Sedangkan mediasi yang gagal 292 perkara. Bergitupula pada tahun 2017 menunjukkan bahwa jumlah perkara perceraian yang masuk sebanyak 357 perkara, yang terdiri atas 254 kasus perkara

Donggala Kelas IB periode tahun 2016 – 2018 pada tesis ini

-

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>Lihat pada diktum menimbang Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016, 2 <sup>10</sup>Lihat data Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian pada Pengadilan Agama

cerai gugat dan 103 cerai talak. Dari jumlah ini yang berhasil dimediasi berjumlah 20 perkara terdiri atas 14 perkara cerai gugat dan 6 perkara cerai talak. Sedangkan yang gagal 337 perkara.<sup>11</sup>

Selanjutnya pada tahun 2018 jumlah perkara perceraian yang di terima oleh Pengadilan Agama Donggala Kelas IB mengalami penurunan bila dibandingkan dengan tahun 2017 sebelumnya, pada periode tahun ini menunjukkan bahwa jumlah perkara perceraian yang masuk sebanyak 312 perkara, yang terdiri atas 232 kasus perkara cerai gugat dan 80 cerai talak. Dari jumlah ini yang berhasil dimediasi berjumlah 19 perkara terdiri atas 13 perkara cerai gugat dan 6 perkara cerai talak. Sedangkan yang gagal 293 perkara.

Dari data di atas menunjukkan bahwa sejak diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB jumlah perkara perceraian yang berhasil dengan jumlah perkara yang gagal dimediasi, sangat tidak seimbang. Munurut kelima hakim mediator dan panitera muda hukum pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, mengemukakan bahwa efektifitas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dari segi implementasinya atau pelaksanaan atas peraturan tersebut, khususnya pada perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, dapat disimpulkan telah terlaksana dengan baik. 12

Dengan alasan karena pelaksanaan mediasi telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan hal tersebut adalah perintah peraturan perundang-undangan

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Thid

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>Rangkuman wawancara dengan St. Hasmah, Amar Ma'ruf, Ruhana Faried dan Rustam kesemuanya adalah Hakim Mediator pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB tentang efektivitas pelaksanaan mediasi pada tanggal 3 Juni 2019

yang wajib dilaksanakan, artinya dengan meninggalkan ketentuan peraturan Mahkamah Agung ini menjadikan produk peradilan telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Mediasi di Pengadilan.<sup>13</sup>

Berdasarkan teori efektifitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, efektif tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor pertama adalah faktor hukumnya sendiri, yakni Undang-undang yang dalam penelitian ini adalah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Yang kedua adalah faktor penegak hukum yakni para hakim mediator di lingkungan Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Ketiga adalah faktor sarana atau fasilitas, karena tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Yang keempat adalah masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Dan yang kelima adalah faktor kebudayaan yang pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 pasal 3 ayat (3)yang menyatakan bahwa (1) Setiap Hakim, Mediator, Para Pihak dan/atau kuasa hukum wajib mengikuti prosedur penyelesaian sengketa melalui Mediasi. (2) Hakim Pemeriksa Perkara dalam pertimbangan putusan wajib menyebutkan bahwa perkara telah diupayakan perdamaian melalui Mediasi dengan menyebutkan nama Mediator. (3) Hakim Pemeriksa Perkara yang tidak memerintahkan Para Pihak untuk menempuh Mediasi sehingga Para Pihak tidak melakukan Mediasi telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Mediasi di Pengadilan. (4) Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), apabila diajukan upaya hukum maka Pengadilan Tingkat Banding atau Mahkamah Agung dengan putusan sela memerintahkan Pengadilan Tingkat Pertama untuk melakukan proses Mediasi.

merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik sehingga ditaati dan apa yang dianggap buruk sehingga tidak ditaati.<sup>14</sup>

Demikianlah 5 (lima) aspek yang dapat dijadikan sebagai parameter penelitian ini untuk mengukur sejauh mana pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB dalam hal penyelesaian perkara perceraian. Berikut adalah uraian yang penulis kemukakan:

### 1. Aspel Yuridis Peraturannya

Yang dimaksud pada penelitian ini tidak lain ialah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Pada pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. 15

Akan tetapi, apa yang ditentukan dalam Pasal 7 tersebut tidak bersifat final dan limitatif karena terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang diakui keberadannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

<sup>15</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 6-7

 $<sup>^{14}</sup>$ Soerjono Soekanto, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 7.

sebagaimana disebut dalam Pasal 8 ayat (2) dan Penjelasan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut yang menyatakan bahwa.

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.<sup>16</sup>

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berbunyi sebagai berikut:

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/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.<sup>17</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut maka dengan tegas dinyatakan bahwa Peraturan Mahkamah Agung termasuk dalam kategori peraturan perundangundangan. Bila dilihat konsideran Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, dapat diketahui bahwa salah satu dasar diaturnya mediasi dalam Peraturan Mahkamah Agung adalah Reglemen Indonesia yang diperbaharui (HIR) Staatsblad 1941 Nomor 44 dan Reglemen Hukum Acara untuk Daerah Luar Jawa dan Madura (RBg) Staatsblad 1927 Nomor 227. Pasal 130 ayat (1) HIR berbunyi:

Jika pada hari yang ditentukan itu, kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri mencoba dengan perantaraan ketuanya akan

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 8

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>Ibid

menperdamaikan mereka itu. Selanjutnya ayat (2) mengatakan: Jika perdamaian yang demikian itu terjadi, maka tentang hal itu pada waktu bersidang, diperbuat sebuah akte, dengan nama kedua belah pihak diwajibkan untuk mencukupi perjanjian yang diperbuat itu; maka surat (akte) itu akan berkekuatan dan akan dilakukan sebagai putusan hakim yang biasa.<sup>18</sup>

Mahkamah Agung adalah pelaku kekuasaan kehakim tertinggi di Indonesia dan salah satu kekuasaan dan kewenangannya itu ialah membuat peraturan. Kekuasaan dan kewenangan itu ditegaskan pada angka 2 huruf c Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, yang berbunyi:

Membuat peraturan sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan.<sup>19</sup>

Sedangkan Yahya Harahap menjelaskan bahwa ketentuan peraturan perundang-undangan tidak selamanya mampu memberi penyelesaian hukum yang timbul sebagai akibat perubahan sosial yang cepat (rapidly social change). Berikut penjelasannya:<sup>20</sup>

Pertama, peraturan perundang-undangan langsung konservatif. Sesaat setelah peraturan perundang-undangan diundangkan maka 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 peraturan perundang-undangan yang

<sup>19</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.* 

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>R. Tresna, Komentar HIR ...,110.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>M. Yahya Harahap, *Kekuasaan...*.167-169.

bersangkutan tidak sesuai lagi sebagai hukum yang hidup (*living law*) yang mampu menjembatani antara rumusan peraturan perundang-undangan dengan perubahan sosial ekonomi yang terjadi; Oleh karena itu, dalam menghadapi persoalan demikian, apabila kekuasaan penafsiran dianggap kurang efektif membina keseragaman opini hukum dan keseragaman kerangka hukum diantara putusan pengadilan, lebih tepat Mahkamah Agung mengeluarkan peraturan.

Kedua, tidak ada undang-undang yang sempurna. Kapanpun dan dimanapun tidak pernah manusia mampu membuat dan mencipta peraturan perundang-undangan yang sempurna.

Ketiga, yang berwenang menentukan kebenaran dan keadilan adalah kekuasaan kehakiman melalui peradilan. Sesuai dengan kedudukan yang diberikan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 kepada kekuasaan kehakiman untuk menyenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, maka berdasarkan konstitusi yang berwenang untuk menegakkan kebenaran dan keadilan yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan adalah pengadilan melalui hakim. Oleh karena itu, sejak peraturan perundang-undangan diundangkan dan dinyatakan berlaku, yang berwenang menentukan benar tidaknya dan adil tidaknya peraturan perundang-undangan dalam penerapan, langsung berpindah ke pundak kekuasaan kehakiman/badan peradilan. Sedang pembuat peraturan perundang-undangan yang bersangkutan berada di belakang sebagai penonton. Sehubungan dengan itu, apabila ternyata peraturan perundangundangan itu mengandung berbagai

kekosongan maupun telah tertinggal dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, dianggap tepat apabila Mahkamah Agung mengeluarkan peraturan yang bersifat komplementer.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 di semua lingkungan peradilan termasuk yang diimplementasikan di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB memiliki kekuatan mengikat dan daya paksa bagi para pihak yang berperkara di pengadilan.<sup>21</sup> Olehnya setiap pemeriksaan perkara perdata di pengadilan harus diupayakan perdamaian dan mediasi sendiri merupakan kepanjangan upaya perdamaian.<sup>22</sup> Mediasi akan menjembatani para pihak dalam menyelesaikan masalah yang buntu agar mencapai/memperoleh solusi terbaik bagi mereka.<sup>23</sup>

Kesimpulan bahwa sekalipun Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011,<sup>24</sup> namun secara yuridis Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 adalah peraturan perundang-undangan, sehingga diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 merupakan pelengkap peraturan perundang-undangan yang telah ada yang bertujuan mengisi kekosongan hukum, karena jenis peraturan

<sup>22</sup>St. Hasmah, Rustam, Ruhana, Amr Ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>St. Hasmah, Rustam, Amar Ma'ruf, Ruhana Faried Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala, pada tanggal 3 Juni 2019

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup>Ruhana Faried dan Amar Ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* 

perundang-undangan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tersebut tidaklah bersifat final dan limitatif, 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 Nomor 10 Tahun 2004 tersebut. Dan Mahkamah Agung Republik Indonesia memiliki kewenangan membuat peraturan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Oleh karena itu, penerbitan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tidak bertentangan dengan hukum dan aturan perundangundangan yang ada.

# 2. Aspek Penegak Hukumnya

Yang dimaksud penegak hukum disini ialah mediator atau para hakim mediator yang menjadi penengah atau fasilitator upaya perdamaian pihak yang bersengketa perceraian di Pengadilan Agama. Mediator memiliki peran yang sangat penting akan keberhasilan mediasi. Oleh karena itu, mereka harus memiliki kemampuan yang baik dalam mengelola mediasi agar proses mediasi dapat berjalan lancar dan sesuai dengan prosedur yang telah diatur dan ditentukan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 ini.

Kemudian siapakah yang disebut mediator, maka untuk menjawab pertanyaan tersebut dapat dilihat pada penjelasan peraturan Mahkamah Agug ini yang menyatakan,

- (2) Mediator adalah Hakim atau pihak lain yang memiliki Sertifikat Mediator sebagai pihak netral yang membantu Para Pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.
- (3) Sertifikat Mediator adalah dokumen yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung atau lembaga yang telah memperoleh akreditasi dari Mahkamah Agung yang menyatakan bahwa seseorang telah mengikuti dan lulus pelatihan sertifikasi Mediasi. <sup>25</sup>

Selanjutnya mengenai jasa atas mediator dalam peraturan ini pada pasal 8 disebutkan bahwa,

- (1) Jasa Mediator Hakim dan Pegawai Pengadilan tidak dikenakan biaya.
- (2) Biaya jasa Mediator non hakim dan bukan Pegawai Pengadilan ditanggung bersama atau berdasarkan kesepakatan Para Pihak.<sup>26</sup>

Dalam daftar tersebut penulis menemukan bahwa daftar mediator pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB hanya mencantumkan nama dan NIP, tidak tercantum pengalaman atau keterangan telah bersertifikat atau belum sebagaimana yang dimaksud.<sup>27</sup> Pihak Pengadilan Agama Donggala menempatkan nama-nama hakim mediator di dalam ruang sidang utama Pengadilan Agama Donggala Kelas IB baik itu yang telah memiliki sertifikat maupun belum memiliki sertifikat dalam suatu daftar mediator yang dapat dilihat langsung oleh para pihak. Penggunaan hakim yang belum bersertifikat dapat dilakukan apabila dalam wilayah pengadilan yang bersangkutan tidak

.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan Bagian Ketiga Hak Para Pihak Memilih Mediator pasal 1 ayat (2) dan (3), 3

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup>Ibid. 9

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup>Pasal 19 (1) Para Pihak berhak memilih seorang atau lebih Mediator yang tercatat dalam Daftar Mediator di Pengadilan. (2) Jika dalam proses Mediasi terdapat lebih dari satu orang Mediator, pembagian tugas Mediator ditentukan dan disepakati oleh para Mediator. (3) Ketentuan lebih lanjut tentang Daftar Mediator sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Keputusan Ketua Mahkamah Agung.

ada mediator yang bersertifikat, semua hakim pada pengadilan yang bersangkutan dapat ditempatkan dalam daftar mediator.<sup>28</sup>

Dalam penelitian ini diketahui bahwa mediator di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB semuanya berasal dari kalangan hakim baik yang telah memiliki ataupun yang belum memiliki sertifikat mediator. Sedangkan mediator dari kalangan non hakim tidak tersedia karena dianggap belum dibutuhkan atau diperlukan serta tidak ada pihak bersertifikat mediator yang mendaftar<sup>29</sup> dari kelima hakim yang ada yang telah memiliki sertifikat mediator baru ada 2 (dua) orang saja, sehingga semua hakim disana ditempatkan dalam daftar mediator mengingat jumlah perkara rata-rata 300 perkara pertahunnya yang harus segera mendapatkan penyelesaian dan medapatkan putusan dari Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.

Daftar mediator setiap tahun dievaluasi dan diperbaharui oleh Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Dalam buku register laporan pemberdayaan lembaga perdamaian dapat diketahui jumlah mediasi yang berhasil dan gagal.

Dalam Pengadilan daftar mediator dapat berubah tiap tahun akibat mutasi hakim di lingkungan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Berikut daftar mediator hakim yang ada di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB:

<sup>29</sup>Karmin, St. Hasmah, Amar Ma'ruf, Ruhana Faried dan Rustam kesemuanya adalah Hakim Mediator pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan Bagian Ketiga Hak Para Pihak Memilih Mediator pasal 13 ayat 2, 11

Tabel 2

Daftar Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB<sup>30</sup>

No	Nama Mediator/NIP/ Golongan Ruang	Tempat Tgl Lahir	Jenjang Pendidikan/Sertifikasi
1	Drs. H. Karmin, MH	Bojonegeoro,	S2
	NIP. 19660728 199403 1 004 Pembina Utama Muda, IV/c	28 Juli 1966	Bersertifikat Mediator
2	Dra. Hj. St. Hasmah, MH	Batu Besi,	S2
	NIP. 19620523 199003 2 002	23 Mei 1962	Bersertifikat Mediator
	Pembina Utama Muda, IV/c		
3	Amar Ma'ruf, S.Ag, MH	Matakali,	S2
	NIP. 19780708 200704 1 001	08 Juli 1978	Belum Bersertifikat
	Penata, III/c		
4	Rustam, S.HI, MH	Pulau Babi,	S2
	NIP. 19790315 200704 1 001	15 Maret 1979	Belum Bersertifikat
	Penata, III/c		
5	Ruhana Faried, S.HI, MH	Gowa,	S2
	NIP. 19780620 201102 2 006	20 Juni 1978	Belum Bersertifikat
	Penata Muda Tk.I, III/b		

Sumber Data : Ira Rahmawati, Kasubag Kepegawain dan Ortala Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, Tanggal, 4 Juni 2019

Dari daftar di atas, hanya ada 2 (dua) orang hakim mediator yang telah memiliki sertifikat mediator, yakni Drs. H. Karmin M.H. dan Dra. Hj. St. Hasmah, M.H yang belum lama bertugas di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Para hakim mediator yang lainnya tidak memiliki sertifikat mediator dikarenakan belum mengikuti pelatihan<sup>31</sup> yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung. Pelatihan mediator sangat terbatas jumlahnya, karena diselengarakan Mahkamah Agung secara nasional, sehingga pesertanya sangat terbatas. Idealnya Mahkamah Agung perlu memberikan pelatihan mediator kepada seluruh hakim di Pengadilan Agama, sehingga:

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup>Ira Rahmawati, Kasubag Kepaegawain dan Ortala Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, 04 Juni 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>Ruhana Faried, Rustam dan Amar Ma'ruf, kesemuanya Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

- Menambah keterampilan hakim dalam melakukan mediasi. Mereka akan memiliki teknik-teknik mediasi yang baik<sup>32</sup>
  - Karena memang bila di persidangan hakim sangat menjaga wibawa pengadilan, sedangkan saat menjadi mediator ia harus lebih komunikatif, karena berfungsi sebagai penengah konflik antara para pihak.
- b) Para hakim dapat lebih maksimal dalam melakukan mediasi. <sup>33</sup> Mediator bisa bekerja maksimal sewaktu melakukan mediasi. Bila telah mendapatkan pelatihan, mereka telah memiliki kemampuan sesuai dengan fungsi dan peran mediator. Karena mediator yang terlatih akan menunjang proses dan hasil mediasi dengan baik. <sup>34</sup>
- c) Lebih siap saat ditunjuk menjadi mediator. Kenyataannya seluruh hakim ditetapkan oleh Ketua Pengadilan menjadi mediator, dikarenakan jumlah hakim yang bersertifikat masih sangat sedikit.

Untuk melihat hasil perolehan atas pelaksanaan tugas mediator para hakim mediator di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB setelah diimplementasikannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016. Maka dalam tesis ini, penulis mengambil sampel 1 (satu) tahun perolehan mediator selama bertugas menangani perkara dalam lembaga perdamaian selama tahun 2018. Pemilihan waktu ini dengan alasan bahwa pada tahun 2018 kelimanya bertugas di tempat dan suasana lingkungan tugas yang sama

<sup>33</sup>Ruhana Faried dan Amar Ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

 $<sup>^{32}\</sup>mathrm{Amar}$  Ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup>Rustam dan Ruhana Faried, Hakim Meditor Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

sekalipun tidak sama lama masa tugasnya karena ada hakim mediator baru bertugas dan ada yang sudah lama bertugas di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Ini semua bergantung pada mutasi hakim di lingkungan Mahkamah Agung.

Tabel 3

Tabel Perolehan Hasil Mediasi Para Hakim Mediator

Dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

Periode Tahun 2018

		Hasil Mediasi Tahun 2018				
No	Nama Mediator Hakim	Berhasil	Gagal	Total	% Keberhasilan	% Gagal
1	Drs. H. Karmin, MH.	2	29	31	6	94
2	Dra. Hj. St. Hasmah, MH.	3	38	41	7	93
3	Amar Ma'ruf, S.Ag, MH	5	78	83	6	94
4	Rustam, S.HI, MH	4	75	79	5	95
5	Ruhana Faried, S.HI, M.HI	5	73	78	6	94
Jumlah		19	293	312	6	94

Sumber Data : Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

Dari tabel 3 diatas, ada hal yang perlu dikaji. Pertama, diketahui bahwa hakim yang memiliki sertifikat mediator hanya ada 2 (dua) orang yakni Drs. H. Karmin, MH. Dan Dra. Hj. St Hasmah, MH., namun jika dilihat pada keberhasilan mediasi yang paling banyak berhasil adalah Dra. Hj. St. Hasmah, MH sedangkan Drs. H. Karmin, MH hasilnya kurang efektif, hal itu disebabkan karena Drs. H. Karmin MH, memiliki tugas lain sebagai Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Tentu hal ini sangat disayangkan

hakim yang telah bersertifikat kurang melaksanakan fungsi mediator secara maksimal karena juga melaksanakan tugas sebagai ketua Pengadilan Agama. Padahal tujuan Mahkamah Agung yang menyelenggarakan pelatihan mediator agar para hakim yang melaksanakan fungsi mediator memiliki Sumber Daya Manusia yang berkualitas.

Kedua, pada tahun 2018 diketahui angka porsentase keberhasilan mediator sangat kecil. Tertinggi hanya mencapai 7% yaitu ibu St. Hasmah selebihnya di bawah 7%. Penulis memberikan kesimpulan bahwasanya ada beberapa hal yang harus diperbaiki dalam hal kualifikasi mediator sebagai berikut:

- a) Sumber Daya mediator harus diperbaiki dengan cara memberikan pelatihan kepada mereka. Mediasi adalah salah satu bentuk dari Alternatif Penyelesaian Sengketa yang berbeda dengan litigasi, sehingga para hakim yang ditetapkan menjadi mediator wajib mendapatkan pelatihan yang baik. Dalam hal ini Mahkamah Agung yang harus mengambil inisiatif agar pelatihan mediator dapat segera diberikan lebih banyak lagi bila perlu untuk efisiensi anggaran pelaksanaan pelatihan bisa dilaksanakan pelatihan atau Diklat Di Tempat Kerja (DDTK) untuk para hakim yang belum bersertifikat. Bila hal tersebut juga tidak dapat dilaksanakan dapat mengambil alternatif berupa menyediakan mediator bersertifikat dari luar pengadilan.
- b) Fakta menunjukkan bahwa hakim yang melaksanakan fungsi mediator dan telah bersertifikat cenderung memiliki tingkat keberhasilan yang lebih bila

dibandingkan dengan hakim yang melaksanakan fungsi mediator namun tidak memiliki sertifikat. Akan tetapi, angka keberhasilannya tersebut tidak terlalu jauh. Namun hal tersebut bukan berarti pelatihan mediator tidak perlu dilaksanakan.

# 3. Aspek Sarana Penunjang Pelaksanaan Mediasi

Yang dimaksud dalam penelitian ini adalah keadaan dan ketersediaan tempat pelaksanaan mediasi. Sebenarnya mengenai tempat pelaksanaan mediasi bagi para pihak dan mediator diberikan kebebasan melaksanakan mediasi dimana saja yang mereka sepakati bersama, akan tetapi untuk para pihak yang menggunakan jasa mediator hakim maka tempat pelaksanaannya adalah di ruang mediasi pengadialan dan tidak dibenarkan melaksanakan mediai di luar pengadialan. Hal tersebut di atur daalam peraturan ini<sup>35</sup>

- (1) Mediasi diselenggarakan di ruang Mediasi Pengadilan atau di tempat lain di luar Pengadilan yang disepakati oleh Para Pihak.
- (2) Mediator Hakim dan Pegawai Pengadilan dilarang menyelenggarakan Mediasi di luar Pengadilan.
- (3) Mediator non hakim dan bukan Pegawai Pengadilan yang dipilih atau ditunjuk bersama-sama dengan Mediator Hakim atau Pegawai Pengadilan dalam satu perkara wajib menyelenggarakan Mediasi bertempat di Pengadilan.
- (4) Penggunaan ruang Mediasi Pengadilan untuk Mediasi tidak dikenakan biaya

Fasilitas dan sarana penunjang efektif dan tidaknya pelaksanaan suatu peraturan. Ruangan mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB tersedia 1 (satu) ruangan yang memiliki ukuran 2,5 x 2,5 meter yang bersebelahan dengan ruang sidang II. Didalamnya disediakan 1 (satu) buah meja kayu persegi dan 3 (tiga) buah kursi kayu dan beberapa pajangan berupa poster yang berkaitan

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup>Pasal 11 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016

dengan mediasi. Dalam ruangan tersebut hanya dapat dilakukan 1 proses proses mediasi.

Fasilitas ruangan mediasi di Pengadialan Agama Donggala Kelas IB masih dianggap kurang ideal bagi proses mediasi. Faktor-faktor yang menyebabkan tidak idealnya ruang mediasi adalah:

- a) Ruangannya kurang luas<sup>36</sup> dengan fasilitas 1 meja dan 3 kursi serta 1 buah kipas angin kecil yang diperuntukan untuk mediator dan para pihak yang bermediasi. Keterbatasan sarana ini ini juga membuat rasa tidak nyaman para pihak dan mediator sendiri, sehingga ada kesan proses mediasi sesegera mungkin diselesaikan.<sup>37</sup>
- b) Tidak tersedianya ruang untuk kaukus.<sup>38</sup> Padahal proses kaukus adalah sebagai alternatif yang dapat diupayakan oleh mediator untuk menggali keingingan pihak-pihak yang bersengketa sehingga proses perdamaian para pihak dapat berjalan dengan baik. Jadi proses kaukus hanya dilaksanakan di ruang mediasi.
- c) Tidak tersedianya proyektor atau infocus untuk menampil gambar visual.

Namun demikian, sarana /ruang mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB menyediakan fasilitas air minum dan ruang tempat bermain anak di luar ruang mediasi yang bersebelahan dengan ruang sidang. Keberadaan fasilitas ini yang menjadikan para pihak merasa nyaman karena ketika membutuhkan air minum hal tersebut telah tersedia dan menjadikan anak-anak bisa bermain.

<sup>37</sup>Amar Ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>Karmin, Rustam, Ruhana Faried, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup>Ruhana Faried dan Rustam, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

Pengadilan Agama Donggala Kelas IB terus berbenah diri untuk memperbaiki dan menambah fasilitas dan sarana ruang mediasi. Selain itu, perawatan terhadap fasilitas dan sarana tetap dilakukan dengan baik dengan melakukan evaluasi setiap bulannya dan memberikan pembagian tugas penanggugjawab ruangan kepada pegawai.

Demi kemudahan para pihak yang akan mengikuti proses mediasi, di pintu ruang mediasi terpampang jadual mediator. Dalam jadwal tercantum namanama hakim mediator disertai. Setiap hari ada 1 (satu) orang mediator yang bertugas. Semuanya berasal dari hakim pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Pihak Pengadilan Agama Donggala Kelas IB sendiri belum menyediakan mediator dari luar pengadilan, karena hal tersebut masih dianggap belum dibutuhkan.<sup>39</sup>

# 4. Aspek Kepatuhan Masyarakat Untuk Bermediasi

Berkenaan dengan efektivitas suatu peraturan maka sangat tidak mungkin dilepaskan dari masyarakatnya itu sendiri. Dalam hal ini yang dimksud ialah kepatuhan masyarakat dalam menempuh proses mediasi di pengadilan. Pada Peraturan Mahkamah Agung ini ada hal yang paling baru yang tidak ada pada peraturan-peraturan tentang mediasi sebelumnya yakni adanya ketentuan yang mengatur tentang i'tikad baik dan akibat hukum para pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi. Inilah yang tidak ada pada peraturan-peraturan sebelumnya. Hal tersebut dapat kita lihat pada pasal 7, pasal 22 dan pasal 23 berikut;

<sup>39</sup>Rangkuman wawancara dengan semua hakim mediator pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB tentang ketersediaan mediator non hakim dari luar pengadilan yang menyatakan bahwa

mendiator non hakim belum diperlukan dan sebab belum ada yang mendaftarkan diri.

#### Pasal 7

- (1) Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya wajib menempuh Mediasi dengan iktikad baik.
- (2) Salah satu pihak atau Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya dapat dinyatakan tidak beriktikad baik oleh Mediator dalam hal yang bersangkutan:
  - a. tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;
  - b. menghadiri pertemuan Mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturutturut tanpa alasan sah;
  - c. ketidakhadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;
  - d. menghadiri pertemuan Mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi Resume Perkara pihak lain; dan/atau
  - e. tidak menandatangani konsep Kesepakatan Perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah

Bagi pihak penggugat atau pemohon bilamana ia tidak menunukkan itikad baik untuk melakukan mediasi maka hal tersebut diatur pada pasal 22 yang menjelaskan bahwa

# Pasal 22

- (1) Apabila penggugat dinyatakan tidak beriktikad baik dalam proses Mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh Hakim Pemeriksa Perkara.
- (2) Penggugat yang dinyatakan tidak beriktikad baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai pula kewajiban pembayaran Biaya Mediasi.
- (3) Mediator menyampaikan laporan penggugat tidak beriktikad baik kepada Hakim Pemeriksa Perkara disertai rekomendasi pengenaan Biaya Mediasi dan perhitungan besarannya dalam laporan ketidakberhasilan atau tidak dapat dilaksanakannya Mediasi.
- (4) Berdasarkan laporan Mediator sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Hakim Pemeriksa Perkara mengeluarkan putusan yang merupakan putusan akhir yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima disertai penghukuman pembayaran Biaya Mediasi dan biaya perkara
- (5) Biaya Mediasi sebagai penghukuman kepada penggugat dapat diambil dari panjar biaya perkara atau pembayaran tersendiri oleh penggugat dan diserahkan kepada tergugat melalui kepaniteraan Pengadilan.

Sedangkan khusus bagi pihak tergugat atau termohon disebutkan pada Pasal 23 yang menyatakan bahwa;

- (1) Tergugat yang dinyatakan tidak beriktikad baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), dikenai kewajiban pembayaran Biaya Mediasi.
- (2) Mediator menyampaikan laporan tergugat tidak beriktikad baik kepada Hakim Pemeriksa Perkara disertai rekomendasi pengenaan Biaya Mediasi dan perhitungan besarannya dalam laporan ketidakberhasilan atau tidak dapat dilaksanakannya Mediasi.
- (3) Berdasarkan laporan Mediator sebagaimana dimaksud pada ayat (2), sebelum melanjutkan pemeriksaan, Hakim Pemeriksa Perkara dalam persidangan yang ditetapkan berikutnya wajib mengeluarkan penetapan yang menyatakan tergugat tidak beriktikad baik dan menghukum tergugat untuk membayar Biaya Mediasi.
- (4) Dalam perkara perceraian di lingkungan peradilan agama, tergugat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihukum membayar Biaya Mediasi, sedangkan biaya perkara dibebankan kepada penggugat.
- (5) Dalam hal Para Pihak secara bersama-sama dinyatakan tidak beriktikad baik oleh Mediator, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh Hakim Pemeriksa Perkara tanpa penghukuman Biaya Mediasi.

Berkenaan dengan hal tersebut menurut Thalis Noor Cahyadi selaku Pengelola Pusat Pendidikan dan Pelatihan Asosiasi Pengacara Syariah Indonesia (APSI) menyatakan bahwa;

Ketentuan pasal 7, pasal 22 dan pasal 23 inilah yang nyata berbeda dari ketentuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008, dan menurut hemat saya disinilah ruh esensial dan indikasi Efektivitas proses mediasi dalam menyelesaikan perkara dengan adanya i'tikda baik inilah maka proses mediasi akan berjalan dengan efektif dan efisien<sup>40</sup>

Maka dengan kehadiran Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan yang memberikan penekanan lebih kepada para pihak yang berperkara menempuh jalur proses mediasi lebih intensif

 $<sup>^{40}\</sup>mathrm{Lihat}$  pada http://www.hukumonline.com diakses pada tanggal 1 September 2017 pukul 13.38

disertai itikad baik untuk berdamai. Pemerintah dalam hal ini Mahkamah Agung Republik Indonesia mengharapkan hal tersebut akan menekan angka perceraian yang terjadi di Indonesia dengan upaya damai yang ditawarkan sebagai solusi yang saling menguntungkan para pihak yang berkonflik.

Akan tetapi kepatuhan masyarakat yang berperkara di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB khususnya dalam perkara perceraian untuk melakukan proses mediasi hanya karena itu bagian dari aturan mewajibkannya, bukan untuk menyelesaikan konflik rumah tangga yang dialami kedua belah pihak. Menurut Hakim Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, St. Hasmah, hal itu wajar saja dilakukan karena setiap konflik rumah tanggah yang masuk ke Pengadilan Agama adalah konflik yang sudah berkepanjangan ibarat penyakit yang sudah kronis.

Begitupun upaya mediasi pada umumnya sudah dilakukan oleh keluarga namun tetap tidak menemukan solusi yang efektif. Sehingga keputusan bercerai diambil untuk menyelesaikan konflik tersebut. Jadi kepatuhan masyarakat untuk melakukan mediasi di Pengadilan Agama Donggala sebagian hanya merupakan kepatuhan yang semu. Jadi pada dasarnya mediasi yang dilakukan bukan untuk mencari solusi atas konflik yang dialami oleh mereka, tetapi hanya sebatas prosedur formal dalam proses perceraian. Karena merka lebih banyak yang kurang setuju dan menganggap mediasi tidak diperlukan lagi. <sup>41</sup>

Bila kita lihat laporan pemberdayaan lembaga perdamaian pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB selama Tahun 2016, dapat diketahui bahwa tingkat keberhasilan atas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup>Lihat beberapa jawaban hasil wawancara dengan para hakim mediator tentang respon masyarakat yang berperkara di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

1 Tahun 2016 di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB adalah 5,2%. (16 berhasil, 292 gagal dari 308 perkara cerai). Kemudian pada tahun 2017 tingkat keberhasilannya adalah 5,6% (20 berhasil, 337 gagal dari 357 perkara yang ada). Selanjutnya pada tahun 2018 persentasenya meningkat dari 2 tahun sebelumnya sebanyak 6,1%. (19 berhasil, 293 gagal dari 312 perkara) 42

Berikut data yang penulis sajikan untuk memberi gambaran dan data pelaksanaan mediasi perkara perceraian yang terjadi sejak tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

Tabel 4
Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian
Pengadilan Agama Donggala Kelas IB
Tahun 2016<sup>43</sup>

		Т	. • _			Kete	rangan			
		Jenis Perkara		Berhasil Dimediasi		h sil	Ga Dime		iagal	ımlah ara
No	No Bulan	Cerai Gugat	Cerai Talak	Cerai Gugat	Cerai Talak	Jumlah Berhasil	Cerai Gugat	Cerai Talak	Jumlah Gagal	Total Jumlah Perkara
1	Januari	20	6	0	0	0	20	6	26	26
2	Pebruari	15	5	0	0	0	15	5	20	20
3	Maret	25	8	1	1	2	24	7	31	33
4	April	22	8	1	1	2	21	7	28	30
5	Mei	12	2	0	1	1	12	1	13	14
6	Juni	18	7	1	0	1	17	7	24	25
7	Juli	12	3	1	0	1	11	3	14	15
8	Agustus	20	8	1	2	3	19	6	25	28

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup>Lihat data pada halaman. 119 - 121 pada tesis ini

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup>Data ini diperoleh dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019 yang kemudian diolah kembali pada apliksai microsoft excel yang disesuaikan dengan kebutuhan

9	September	29	11	2	0	2	27	11	38	40
10	Oktober	23	7	1	0	1	22	7	29	30
11	Nopember	18	11	1	1	2	17	10	27	29
12	Desember	12	6	1	0	1	11	6	17	18
Ju	mlah Total	226	82	10	6	16	216	76	292	308
	(%)	73,4	26,6	3,2	1,9	5,2	70,1	24,7	94,8	100

Dalam tabel 4 tersebut diketahui perkara cerai gugat sebanyak 226 perkara (73,4%) lebih banyak daripada perkara cerai talak sebanyak 82 perkara (26,6%). Bahkan rata-rata tiap bulan angka cerai gugat lebih tinggi dibandingkan dengan cerai talak sepanjang tahun 2016. Angka keberhasilan mediasi pada perkara cerai talak di tahun 2016 adalah 6 perkara atau sebesar 1,9%.

Sedangkan angka keberhasilan mediasi pada perkara cerai gugat adalah 10 perkara atau sebesar 3,2%. Kemudian angka kegagalan mediasi pada perkara cerai talak adalah 76 perkara atau sebesar 24,7%. Lalu angka kegagalan mediasi pada perkara cerai gugat adalah 216 perkara atau sebesar 70,1%.

Berdasarkan angka-angka tersebut, penulis berkesimpulan bahwa angka cerai gugat lebih tinggi daripada cerai talak. Keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB lebih banyak terjadi pada perkara cerai gugat. Di tahun 2016.

Selanjutnya, mari kita bandingkan data di tahun 2016 dengan data jumlah peristiwa perceraian yang terjadi di tahun 2017 pada 128able 5 sebagai berikut :

Tabel 5 Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian Pengadilan Agama Donggala Kelas IB Tahun 2017<sup>44</sup>

		Jenis Perkara				Ketei	rangan			
	Bulan			Berl Dime		h sil	Ga Dime		iagal	ımlah ara
No		Cerai Gugat	Cerai Talak	Cerai Gugat	Cerai Talak	Jumlah Berhasil	Cerai Gugat	Cerai Talak	Jumlah Gagal	Total Jumlah Perkara
1	Januari	16	6	1	0	1	15	6	21	22
2	Pebruari	12	7	0	0	0	12	7	19	19
3	Maret	24	8	1	1	2	23	7	30	32
4	April	29	8	1	0	1	28	8	36	37
5	Mei	15	4	1	1	2	14	3	17	19
6	Juni	25	9	2	0	2	23	9	32	34
7	Juli	27	11	2	0	2	25	11	36	38
8	Agustus	16	8	1	1	2	15	7	22	24
9	September	16	7	1	1	2	15	6	21	23
10	Oktober	34	12	2	1	3	32	11	43	46
11	Nopember	21	14	1	1	2	20	13	33	35
12	Desember	19	9	1	0	1	18	9	27	28
Ju	mlah Total	254	103	14	6	20	240	97	337	357
	(%)	71,1	28,9	3,9	1,7	5,6	67,2	27,2	94,4	100

Dalam tabel 5 diketahui bahwa kurun waktu tahun 2017 perkara cerai gugat sebanyak 254 perkara (71,1%) lebih banyak daripada perkara cerai talak

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup>Diperoleh dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

sebanyak 103 perkara (28,9%). Begitupla rata-rata tiap bulan angka cerai gugat lebih tinggi dibandingkan dengan cerai talak sepanjang tahun 2017.

Angka keberhasilan mediasi pada perkara cerai talak di tahun 2017 adalah 6 perkara atau sebesar 1,7%. Sedangkan angka keberhasilan mediasi pada perkara cerai gugat adalah 14 perkara atau sebesar 3,9%.

Kemudian angka kegagalan mediasi pada perkara cerai talak adalah 97 perkara atau 27,2 %. Lalu angka kegagalan mediasi pada perkara cerai gugat adalah 240 perkara atau 67,2%. Artinya keberhasilan mediasi lebih banyak pada perkara cerai gugat dibandingkan dengan keberhasilan pada perkara cerai talak.

Sekalipun jumlahnya tidak begitu jauh namun secara nasionalpun juga demikian menunjukkan hal yang sama. Selanjutnya, mari kita bandingkan dengan data tersebut dengan data tahun terakhir yakni data pada tahun 2018 sebagai berikut:

Tabel 6
Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian
Pengadilan Agama Donggala Kelas IB
Tahun 2018<sup>45</sup>

		Jenis Perkara		Keterangan						
				Berhasil Dimediasi		h il	Gagal Dimediasi		Gagal	ımlah ara
No	Bulan	Cerai Gugat	Cerai Talak	Cerai Gugat	Cerai Talak	Jumlah Berhasil	Cerai Gugat	Cerai Talak	_	Total Jumlah Perkara
1	Januari	17	8	1	0	1	16	8	24	25
2	Pebruari	17	8	1	0	1	16	8	24	25

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup>Diperoleh dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

3	Maret	31	15	2	1	3	29	14	43	46
4	April	20	4	0	0	0	20	4	24	24
5	Mei	18	5	0	1	1	18	4	22	23
6	Juni	10	3	1	0	1	9	3	12	13
7	Juli	28	6	2	1	3	26	5	31	34
8	Agustus	18	7	1	1	2	17	6	23	25
9	September	24	9	1	1	2	23	8	31	33
10	Oktober	5	2	1	0	1	4	2	6	7
11	Nopember	10	4	1	0	1	9	4	13	14
12	Desember	34	9	2	1	3	32	8	40	43
Ju	mlah Total	232	80	13	6	19	219	74	293	312
	(%)	74,4	25,6	4,2	1,9	6,1	70,2	23,7	93,9	100

Dalam tabel 6 diatas diketahui perkara cerai gugat sebanyak 232 perkara (74,4%) lebih banyak daripada perkara cerai talak 80 perkara (25,6%). Sama dengan 2 tahun sebelumnya rata-rata tiap bulan angka cerai gugat juga lebih tinggi dibandingkan dengan cerai talak begitupula sepanjang tahun 2018 ini. Angka keberhasilan mediasi pada perkara cerai talak di tahun 2018 adalah sebanyak 6 perkara atau 1,9%. Sedangkan angka keberhasilan mediasi pada perkara cerai gugat adalah 13 perkara atau 4,2%. Kemudian angka kegagalan mediasi pada perkara cerai talak adalah 74 perkara atau 23,7%. Lalu angka kegagalan mediasi pada perkara cerai gugat adalah sebesar 219 perkara atau 70,2%. Berdasarkan angka-angka tersebut, penulis memberi kesimpulan bahwa angka cerai gugat lebih tinggi daripada cerai talak.

Dibandingkan dengan data tahun 2016 dan 2017 pada tabel 6, diketahui bahwa angka cerai gugat masih lebih banyak daripada cerai talak. Begitupula angka keberhasilan menunjukkan prosentase keberhasilan mediasi dalam perkara cerai talak lebih rendah daripada angka keberhasilan perkara cerai gugat. Begitupula dengan tahun 2017 dan tahun 2018. Sehingga penulis berkesimpulan bahwa di tahun 2018 angka keberhasilan mediasi perkara cerai talak lebih rendah. Oleh karena itu, angka keberhasilan sifatnya mengikuti jumlah banyaknya perkara, semakin banyak jumlah perkara maka kemungkinan keberhasilan mediasi juga lebih terbuka untuk bertambah.

Setelah mengetahui angka-angka keberhasilan mediasi, penulis memberikan catatan mengenai perilaku dan sikap para pihak selama menjalani proses mediasi yang mempengaruhi kepatuhan mereka dalam menjalani proses mediasi sebagai berikut:

- a) Seringkali salah satu pihak atau keduanya merasa paling benar.<sup>46</sup> Mediator kesulitan mendalami masalah karena sikap mereka yang tidak kooperatif selama proses mediasi. Sikap egois sering muncul pada diri para pihak yang berperkara.
- b) Sebelum para pihak memasuki pemeriksaan perkara di persidangan, sering kali mereka sudah bersepakat untuk memutuskan ikatan perkawinan.<sup>47</sup> Sehingga saat dilakukan mediasi, sangat sulit bahkan gagal untuk didamaikan, karena keduanya sudah bersikukuh untuk berpisah.

<sup>46</sup>Ruhana Faried, Rustam dan Amar Ma'ruf Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup>Rustam, dan Amar ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

- c) Komunikasi para pihak sudah lama terputus. Perselisihan terus menerus atau yang telah berlarut-larut menyebabkan kedua belah pihak sudah tidak ada iktikad baik untuk damai dan membulatkan tekad untuk bercerai. 48
- d) Para pihak ada juga yang kooperatif atau menunjukkan sikap patuh terhadap uapaya mediasi, namun sikap tersebut sebenarnya mereka lakukan agar proses mediasi dapat segera atau secepatnya diselesaikan hingga dapat dilanjutkan ke proses persidangan selanjutnya. Mereka mengikuti mediasi hanya sebagai formalitas semata tanpa ada keinginan untuk rukun kembali. 49 Atau dengankata lain bentuk kepatuhan semu.

# 5. Aspek Budaya Hukum Masyarakat

Lawrence M. Friedman menyebutnya budaya hukum. Budaya hukum adalah kesadaran masyarakat tentang kepatuhan terhadap aturan-aturan hukum yang dibangun atas pondasi pemahaman terhadap pentingnya perdamaian. Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa budaya hukum yang mendukung efektivitas penegakan hukum tergantung pada faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. Faktor masyarakat adalah persepsi masyarakat terhadap hukum, sehingga hukum dipandang sebagai norma, pengetahuan dan tata hukum. Sedangkan faktor kebudayaan adalah sistem yang mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang dianggap baik (sehingga dianuti), dan nilai-nilai yang dianggap buruk (sehingga dihindari).

.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup>Ruhana Faried, Rustam dan Amar Ma'ruf Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup>Ibid

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa efekvitas hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat. Oleh karenanya dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi pelaksanaan mediasi di pengadilan. Keberhasilan mediasi peradilan tidak cukup hanya didukung oleh aturan-aturan tentang mediasi dan pelaksana mediasi yang profesional, namun juga membutuhkan kesadaran masyarakat tentang makna perdamaian dalam kehidupan.

Mediasi sebagai produk hukum yang harus diterapkan dalam sistem penyelesaian sengketa di peradilan harus dilaksanakan. Pasal 3 ayat 3 Peraturan Mahkaham Agung Nomor 1 Tahun 2016 menegaskan bahwa:

- (2) Hakim Pemeriksa Perkara yang tidak memerintahkan Para Pihak untuk menempuh Mediasi sehingga Para Pihak tidak melakukan Mediasi telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Mediasi di Pengadilan.
- (3) Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), apabila diajukan upaya hukum maka Pengadilan Tingkat Banding atau Mahkamah Agung dengan putusan sela memerintahkan Pengadilan Tingkat Pertama untuk melakukan proses Mediasi

Atas pasal ini maka penegak hukum dan masyarakat harus melaksanakan mediasi. Masyarakat sebagai salah satu pendukung berjalannya sistem hukum mediasi di pengadilan bersikap enggan untuk melakukan mediasi. Berdasarkan hasil wawancara dengan hakim mediator sekaligus Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB menyatakan bahwa,

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 2013), 45

Penyebab gagalnya mediasi dalam perkara perceraian disebabkan karena kurangnya pemahaman masyarakat terhadap mediasi dan juga rendahnya budaya masyarakat untuk berdamai. <sup>51</sup>

Padahal faktor ini merupakan faktor paling menentukan keberhasilan proses mediasi, khususnya di intitusi pengadilan. Sekalipun diketahui dari dahulu bahwa budaya masyarakat Indonesia sangat mengedepankan budaya musyawarah mufakat dalam menyelesaikan perselisihan baik dalam konflik rumah tanggah maupun konflik sosial yang lain. Dalam konflik suami-istri seharusnya keluarga harus perperan sebagai intitusi yang efektif dalam menyelesaikan konflik rumah tanggah. Setiap anggota keluarga harus berperan aktif untuk menyejukkan suasana di rumah tanggah dan menekan faktor-faktor yang dapat menimbulkan konflik di antara anggota keluarga. Namun dari wawancara hakim mediator yang menangani mediasi pihak yang berperkara di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, peran keluarga untuk menyelesaikan konflik yang terjadi di antara anggota keluarga menurut peneliti kurang maksimal.

Keluarga telah mengupayakan mediasi pada awal-awal terjadinya konflik namun ketiadaberdayaan keluarga untuk mendamaikan mereka maka kemudian di bawah ke pengadilan<sup>52</sup>

Artinya upaya mediasi telah dilakukan oleh pihjak keluarga hanya saja hal tersebut dilakukan di awal-awal konflik. Ketika mediasi tidak menemukan jalan keluar, kedua pihak, keluarga istri dan keluarga suami berkonfortasi untuk membela masing-masing keluarganya. Inilah menjadikan konflik sumai-istri tidak selesai, tetapi semakin memperlebar menjadi konflik keluarga. Sebagimana

52Amar Ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara tanggala 3 Juni 2019

 $<sup>^{51}\</sup>mbox{Karmin},$  Hakim Mediator dan Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawawancara tanggal 3 Juni 2019

diungkapkan oleh St. Hasmah selaku hakim mediator bahwa salah satu penyebab gagalnya mediasi adalah hadirnya pihak ketiga yang bisa bersal dari keluarga<sup>53</sup>

Budaya musyawarah mufakat yang dipegang teguh masyarakat timur selama berabad-abad ini sepertinya telah memudar dalam kehidupan masyarakat timur modern. Sehingga budaya yang efektif untuk menyelesaikan segala bentuk perselihan di masyarakat itu saat ini tidak lagi dijadikan prinsip dalam menyelesaikan konflik yang terjadi antara suami dan istri.

Berkaitan dengan kebudayaan masyarakat dalam penelitian tesis ini yang dimaksud adalah budaya masyarakat muslim yang berperkara di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Alasan ini sangat tepat karena disebutkan dalam Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 07 Tahun 1989 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 03 Tahun 2006 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 bahwa Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam

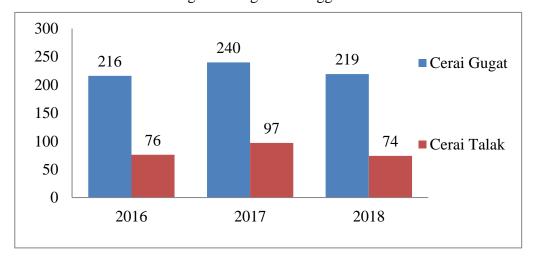
Dalam pasal di atas, dapat diketahui bahwa hanya orang-orang yang beragama Islam saja yang dapat menyelesaikan perkaranya di pengadilan agama. Sehingga perkara perceraian yang masuk dipastikan para pihaknya adalah masyarakat muslim. Penulis melihat kecenderungan angka perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB bersifat fluktuatif tiap tahunnya dan tidak menunjukan adanya indikasi menurunnya angka perceraian.

Berikut perbandingan angka perceraian, baik cerai talak maupun cerai gugat dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir sejak 2016 s.d 2018, penulis

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup>St. Hasmah, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara tanggala 3 Juni 2019

mengambil data 4 (empat) tahun taerakhir ini mengingat Peraturan Mahakamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 diberlakukan sejak Tahun 2016 dan untuk Tahun 2019 sendiri belum berakhir pada saat penelitian dilakukan sehingga tidak disajikan pada tesis ini;

Gambar 3 Diagram Angka Perceraian 4 (empat) Tahun Terakhir (2016 s.d 2018) Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB



Bila kita perhatikan diagram di atas, maka kita dapat mengetahui bahwa angka perceraian mengalami kenaikan setiap tahunnya. Pada tahun 2016 terjadi 216 (70,1%) perkawinan yang putus akibat cerai gugat dan 76 (24,7%) perkawinan yang putus akibat cerai talak. Dan untuk tahun 2017 terjadi 240 (67,2%) perkawinan yang putus akibat cerai gugat dan 97 (27,2%) perkawinan yang putus akibat cerai talak. Sedangkan pada tahun 2018 terjadi 219 (70,2%) perkawinan yang putus akibat cerai gugat dan 74 (23,7%) perkawinan yang putus akibat cerai gugat dan 74 (23,7%) perkawinan yang putus akibat cerai talak.

Melalui diagram diatas pula, penulis melihat bahwa angka perceraian yang terjadi tiap tahunnya masih tinggi yang didominasi oleh cerai gugat. Atau perkara cerai yang diajukan oleh piihak isteri kepada suaminya. Banyak hal yang menyebabkan terjadinya perceraian pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB selaku peradilan agama di tingkat pertama. Yang Pertama, yang paling mendominasi adalah perselisihan yang terus menerus. Perselisihan dalam perkawinan yang berujung pada peristiswa perceraian ini dapat disebabkan oleh ketidak harmonisan pribadi, gangguan pihak ketiga. Kedua, meninggalkan salah satu pihak atau melalaikan kewajiban. Ini disebabkan salah satu pihak tidak bertanggungjawab akan kewajibannya selama menjalani ikatan perkawinan, seperti nafkah baik lahir maupun batin. Ketiga, faktor pelanggaran moral akhlak seperti zina, mabuk, judi, madat Persoalan moral pun memberikan andil untuk memantik krisis keharmonisan rumah tangga.<sup>54</sup>

Seanjutnya, yang keempat adalah kasus kekerasan dalam rumah tangga. Biasanya yang menjadi korban dalah pihak isteri. Kelima, persoalan ekonomi. Keenam suami melakukan poligami tidak sesuai aturan. Ketujuh, kawin dibawah umur/paksa. Biasanya terjadi pada pihak istri yang sejarah perkawinannya dipaksa oleh kedua orang tuanya yang kemudian hari banyak menimbulkan ketidakharmonisan diantara pasangan suami istri. Kedelapan dihukum. Salah satu pihak dijatuhi hukum pidana oleh pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kemudian pihak isteri atau suami mengajukan permhonan perceraian dengan alasan tersebut. Kedelapan, cacat biologis..

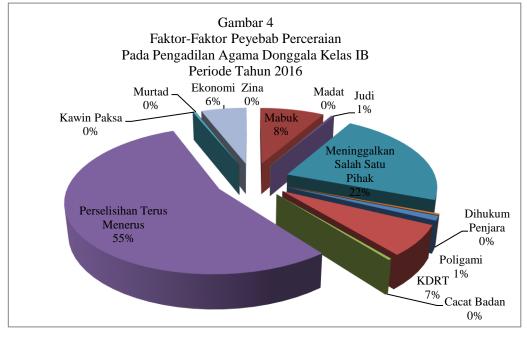
Berikut faktor-faktor penyebab pengajuan perceraian perbandingan tahun 2016, 2017, dan 2018 pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.

<sup>54</sup>Lihat faktor-faktor penyebab perceraian periode tahun 2016, 2017 dan 2018 pada gambar 3, 4, 5 dalam tesis ini

-

Tabel 7
Faktor Faktor Penyebab Perkara Perceraian Berdasrkan Akta Yang Keluar
Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB
Periode Tahun 2016<sup>55</sup>

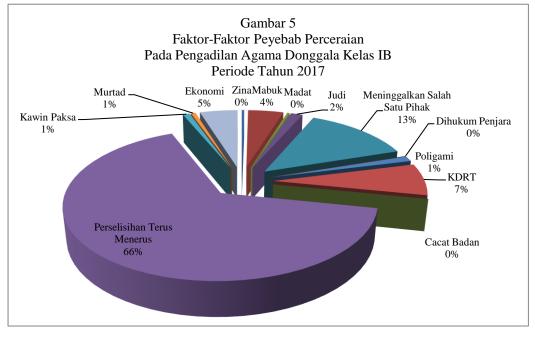
No	Penyebab Perceraian	Jumlah	%
1	Zina	0	0,0
2	Mabuk	24	8,2
3	Madat	0	0,0
4	Judi	1	0,3
5	Meninggalkan Salah Satu Pihak	65	22,3
6	Dihukum Penjara	1	0,3
7	Poligami	3	1,0
8	KDRT	20	6,8
9	Cacat Badan	1	0,3
10	Perselisihan Terus Menerus	159	54,5
11	Kawin Paksa	1	0,3
12	Murtad	0	0,0
13	Ekonomi	17	5,8
	Jumlah Total	292	100



<sup>&</sup>lt;sup>55</sup>Diperoleh dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

Tabel 8
Faktor Faktor Penyebab Pengajuan Perkara Perceraian
Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB
Periode Tahun 2017<sup>56</sup>

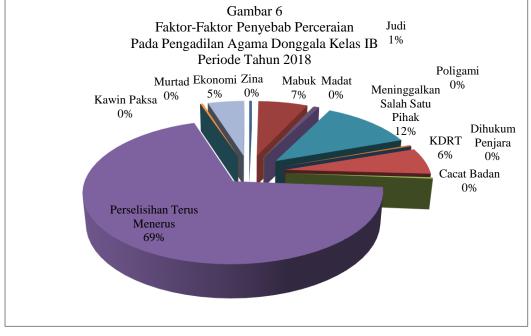
No	Penyebab Perceraian	Jumlah	%
1	Zina	1	0,3
2	Mabuk	15	4,5
3	Madat	1	0,3
4	Judi	5	1,5
5	Meninggalkan Salah Satu Pihak	45	13,4
6	Dihukum Penjara	0	0,0
7	Poligami	4	1,2
8	KDRT	24	7,1
9	Cacat Badan	0	0,0
10	Perselisihan Terus Menerus	221	65,6
11	Kawin Paksa	3	0,9
12	Murtad	2	0,6
13	Ekonomi	16	4,7
	Jumlah Total	337	100



<sup>56</sup>Diperoleh dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

Tabel 9 Faktor Faktor Penyebab Pengajuan Perkara Perceraian Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB Periode Tahun 2018<sup>57</sup>

No	Penyebab Perceraian	Jumlah	%
1	Zina	1	0,3
2	Mabuk	19	6,5
3	Madat	0	0,0
4	Judi	2	0,7
5	Meninggalkan Salah Satu Pihak	35	11,9
6	Dihukum Penjara	1	0,3
7	Poligami	0	0,0
8	KDRT	18	6,1
9	Cacat Badan	1	0,3
10	Perselisihan Terus Menerus	201	68,6
11	Kawin Paksa	0	0,0
12	Murtad	1	0,3
13	Ekonomi	14	4,8
	Jumlah Total	293	100



<sup>&</sup>lt;sup>57</sup>Diperoleh dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

Berikut Data Jumlah Perkawinan dan Perceraian periode tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 yang penulis kemukakan sebagai bahan untuk memberikan perbandingan antara jumlah pernikahan dan perceraian yang terjadi.

Tabel 10
Data Jumlah Pernikahan dan Perceraian
Pada Kabupaten Donggala dan Kabupaten Sigi
Periode Tahun 2016 – 2018<sup>58</sup>

. Periode		Juml	ah Pernik	ahan	Jumlah Total	% Perceraian
No	Tahun	Dalam Kantor	Luar Kantor	Jumlah	Perceraian	dari Jumlah Pernikahan
1	2016	1051	1344	2.395	292	12,2
2	2017	1206	1463	2.669	337	12,6
3	2018	1174	1349	2.523	293	11,6
Jum	lah/Rerata %	3431	4156	7.587	7.587	12,2

Sumber Data: Raodha Yusuf dan Moh Lutfi, Pengelola Data Laporan Pendapatan Negara Bukan Pajak Nikah dan Rujuk (PNBP NR) pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Donggala dan Data PNBP Kementerian Agama Kabupaten Sigi Tahun 2016 s.d 2018 pada tanggal, 16 Juni 2019 serta Data dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019.

Dari tabel diatas diketahui bahwa rata-rata pertahunnya jumlah perkawinan di dua kabupaten yakni Kabupaten Donggala dan Sigi adalah 2.529 pasang. Dari jumlah perkawinan tersebut rata-rata 12% berakhir pada perceraian, artinya bilamana ada 100 pasang perwinan maka ada 12 pasang

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup>Data diperoleh dari Moh Lutfi, Pengelola Data Laporan Pendapatan Negara Bukan Pajak Nikah dan Rujuk (PNBP NR) pada Kantor Kementerian Agama Kabupaten Donggala dan Data PNBP Kementerian Agama Kabupaten Sigi Tahun 2016 s.d 2018 yang kemudian dibandingkan dengan jumlah data perceraian pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB yang diperoleh dari Shiyamus Shidqi Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

yang berakhir pada perceraian. Hal tersebut bisa saja disebabkan oleh beberapa hal diantaranya kesiapan mental masing-masing calon pengantin dalam menajalani kehidupan rumah tangga dan segala tuntutan-tuntutannya dan peribahan perilaku masing-masing setelah menikah

Kenaikan angka putusnya perkawinan tiap tahunnya dapat terjadi, perubahan ini akibat perubahan-perubahan sosial dalam masyarakat. Menurut William J Goode<sup>59</sup> merupakan interaksi dari beberapa faktor. Mungkin yang terpenting adalah berkurangnya ketidaksetujuan akan perceraian itu sendiri. Boleh dikatakan bahwa setengah abad yang lalu, hampir setiap yang bercerai kehilangan kehormatannya dalam lingkungan sosialnya, itupun kalau tidak dikucilkan sama sekali. Kedua, penggantian yang tersedia bagi mereka yang bercerai juga telah berubah. Karena banyak orang bercerai, banyak kemungkinan untuk memperoleh pasangan yang baru. Antara 85-90 persen dari mereka yang bercerai antara umur 20-40 banyak kemungkinan kawin lagi. Lagi pula karena sekarang orang jarang tinggal di tanah pertanian, tenaga yang waktu itu ada dalam diri suami atau istri dapat dibeli dari tenaga ahli atau buruh tani. Hal ini merupakan keuntungan bagi seorang wanita yang diceraikan untuk dapat menunjang diri sendiri, meskipun penghasilannya itu tidak akan sama besarnya dengan seorang laki-laki.

Dengan demikian, tekanan sosial dari lingkungan dan keluarga agar tetap dalam pernikahan mulai melemah, bahkan cenderung ada yang menganjurkan untuk segera bercerai saja, lain daripada waktu setengah abad

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup>William J. Goode, *Sosiologi Keluarga*, *cet.VII*. Penerjemah Lailahanoum Hasyim. (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), 190.

yang lalu. Gejala meningkatnya angka perceraian pada Peradilan Agama dari tahun ke tahun, menurut penulis dapat dipengaruhi oleh hal-hal berikut:

- a) Persepsi masyarakat muslim tentang perceraian. Islam mengajarkan bahwa talak adalah perbuatan halal walaupun dibenci Allah. Namun tidak ada satupun ulama yang mengharamkan perceraian. Apalagi bila perceraian adalah sebagai jalan keluar dari konflik rumah tangga yang akan membahayakan salah satu pihak atau keduanya, bahkan bila perceraian dipandang sebagai maslahat daripada terus berselisih dan tidak dapat dirukunkan lagi<sup>60</sup>.
- b) Tingginya angka kelahiran di Sulawesi Tengah secara umum dan di wilayah Kabupaten Donggala dan Sigi juga secara tidak langsung meningkatkan angka perkawinan laki-laki dan perempuan. Semakin banyak penduduk, berarti semakin banyak orang yang butuh untuk memenuhi kebutuhannya seperti kebutuhan biologis yakni dengan perkawinan selain memiliki tujuan yang lain seperti ketenangan batin dan sebagainya.
- c) Tekanan sosial bagi pelaku perceraian yang semakin mengendur. Pada masa lalu ada kesan bagi laki-laki dan/atau wanita yang memutuskan ikatan perkawinan dengan pasangannya. Namun saat ini kesan itu sudah berkurang, bahkan cenderung hilang di lingkungan masyarakat. Bahkan menganggap bukan sesuatu yang perlu dirisaukan karena memang menjalani kehidupan rumah tangga yang merasakan langsung adalah suami isteri bukan orang tua, mertua atau keluarga.

\_\_\_

 $<sup>^{60}\</sup>mathrm{Amar}$  Ma'ruf, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancaratanggal Juni2019

d) Semakin meningkatnya kualitas pendidikan masyarakat terutama perempuan. Maka istri yang berpendidikan tinggi jika diceraikan oleh suaminya tidak lagi khawatir akan nafkah dirinya dan anak-anaknya. Dengan bekal pendidikan yang dimiliknya, seorang wanita dapat mencari pekerjaan untuk pemenuhan kebutuhannya. Maka dapat kita lihat pada tahun 2016-2018, angka cerai gugat lebih tinggi dari pada angka cerai talak.

Dalam sengketa yang berkaitan dengan perkara perceraian tindakan hakim dalam mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa untuk menghentikan persengketaannya mengupayakan agar tidak terjadi perceraian. Apabila usaha perdamaian berhasil maka perkara dicabut dengan persetujuan para pihak tanpa dibuatkan akta perdamaian seperti perkara lainnya. Alasannya adalah karena tidak mungkin dibuat suatu ketentuan atau syarat yang bermaksud melarang salah satu pihak melakukan perbuatan tertentu seperti harus menyangi atau tidak menganiaya danlain sebagainya.

Syarat-syarat tersebut tidaklah mungkin dibuat akta perdamaian sebab apabila ketentuan tersebut dilanggar maka putusan akta perdamaian tidak dapat dieksekusi.karena akibat pelanggaran tersebut tidak menyebabkan putusnya perkawinan. Apabila salah satu pihak menghendaki perceraian satu-satunya cara adalah mengajukan perkara perceraian baru.<sup>62</sup>

Apabila tercapai perdamaian maka perkara perceraian tersebut dicabut untuk itu hakim membuat penetapan yang menyatakan perkara telah dicabut karena perdamaian dan para pihak masih dalam ikatan perkawinan yang sah berdasrkan akat anikah yang dikeluarkan oleh Kantor Urusan Agama (KUA)

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup>Ahmad Mujahidin, *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama; Dilengkapi Format Formulir Berperkara*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2012), 151.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup>Ibid, 153

kecamatan yang bersangkutan tempat mereka dahulu melakukan perkawinan.

Penetapan semacam ini tidak dapat dimintakan upaya hukum.

Dengan demikian maka standar keberhasilan mediasi khusus perkara perceraian diukur dari tidak jadinya perceraian antara suami isteri yang diwujudkan dengan pencabutan gugatan oleh pihak penggugat. Ketentuan ini memang sulit untuk dipenuhi dalam penyelesaian perkara melalui mediasi. Penyelesaian perkara perceraian yang dilakukan dengan cara damai dan hasil kesepakatannya adalah bercerai secara baik-baik karena dipandang lebih baik dan lebih membawa maslahat, dianggap bertentangan dengan beberapa pengertian rukun dan damai dalam perkara perceraian, karena dalam Undang-undang perkawinan, tidak mengenal kesepakatan damai antara suami isteri untuk bercerai. Dalam Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 39 menyebutkan;

- (1) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak,
- (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan bahwa suami isteri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami isteri<sup>64</sup>

Berdasarkan hal tersebut maka perceraian dianggap bukan sebagai kerukunan (damai) karena perdamaian terjadi jika pasangan suami isteri tersebut kembali rukun (tidak bercerai). Olehnya standar keberhasilan mediasi dalam perkara perceraian diukur dari tidak jadinya perceraian antara suami isteri yang diwujudkan dengan pencabutan gugatan oleh pihak penggugat, dan hasil mediasi

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup>Muhammad Saifullah, *Efektivitas Mediasi di Pengadilan Agama Jawa Tengah*, UIN Walisongo Semarang, Jurnal Al Ahkam Vol. 25 Nomor 2 Oktober 2015, 192

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup>Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 39

berupa bersepakat untuk bercerai dengan baik-baik dianggap sebagai kegagalan mediasi karena bertentangan dengan makna kembali rukun.

Sekalipun ukuran keberhasilan mediasi seperti ini kurang sejalan dengan prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam ilmu mediasi. Kesepakatan antara suami dan istri untuk berdamai dengan cara berpisah (cerai) dapat menjadi jalan terbaik bagi keduanya. Karena memberi solusi damai dengan cara bercerai dapat menjaga hubungan antara keluarga dan anak-anak, serta proses perceraian dapat dilakukan dengan cepat, mudah dan biaya ringan.

Pengertian efektivitas secara umum adalah menunjukkan sampai seberapa jauh tercapainya suatu tujuan yang terlebih dahulu ditentukan. Hal tersebut sesuai dengan pengertian efektivitas menurut Hidayat yang menjelaskan bahwa:

Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas,kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya<sup>65</sup>

Sedangkan pengertian efektivitas menurut Schemerhon John R. Jr. adalah sebagai berikut :

Efektivitas adalah pencapaian target output yang diukur dengan cara membandingkan output seharusnya (OA) dengan output realisasi atau sesungguhnya (OS), jika (OS)>(OA) disebut efektif.<sup>66</sup>

Hal tersebut juga sejalan dengan pengertian efektivitas menurut Prasetyo Budi Saksono adalah :

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup>Hidayat. *Definisi Efektifitas*, (Bandung, Angkasa,1986), 30

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup>Schermerhorn, Jr., & John, R. Management for Productivity, (New York: John Willey & Sons, 1986), 35

"Efektivitas adalah seberapa besar tingkat kelekatan output yang dicapai dengan output yang diharapkan dari sejumlah input". <sup>67</sup>

Dari pengertian-pengertian efektivitas tersebut dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas,kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu.

Dapat disimpulkan bahwa untuk mengukur prosentase efektifitas sesuatu maka rumusnya adaah :

Efektivitas = Ouput Aktual / Output Target >=1

- a) Jika output aktual berbanding output yang ditargetkan lebih besar atau sama dengan 1 (satu), maka akan tercapai efektivitas.
- b) Jika output aktual berbanding output yang ditargetkan kurang daripada 1 (satu),
   maka efektivitas tidak tercapai.

Dari uraian-uraian tersebut maka untuk mengetahui prosentase perkara perceraian yang berhasil di mediasi dalam 1 (satu) tahun adalah menggunakan rumusan sebagai berikut:<sup>68</sup>

 $^{67}$ Prasetyo Budi Saksono, <br/> Efektivitas Prinsip Organisasi. (Jakarta : Galaxy Puspa Mega, 1984), 12

68Ali Muhtarom, *Mencari Tolak Ukur Efektifitas Mediasi Dalam Perkara Perceraian*. Artikel diakses pada tanggal 10 April 2018 di http://badilag.net/data/ARTIKEL/tolakukur/efektifitas/mediasi.pdf

Maka untuk mengetahui tingkat keberhasilan atau efektivitas pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan khususnya Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, penulis menghitung data pada buku register Laporan Pemberdayaan Lembaga Perdamaian Pengadilan Agama Donggala Kelas IB periode Tahun 2016, 2017 dan 2018. Data laporan tersebut merupakan laporan bulanan yang kemudian dirangkum dalam laporan tahunan di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. Di dalamnya dapat diketahui perkara yang masuk ke lembaga perdamaian setiap bulan dan dilaporkan hasil mediasi yang berhasil maupun yang tidak berhasil. Sehingga dengan laporan ini, dapat diketahui jumlah perkara yang dimediasi dan hasilnya. Pemilihan 3 tahun terakhir dianggap sudah cukup karena Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 mulai diundangkan pada bulan Pebruari 2016 Berikut penulis rangkum laporan pemberdayaan lembaga perdamaian, kemudian dihitung prosentase keberhasilan mediasi tiap tahunnya.

Tabel 11 Laporan Hasil Mediasi Perkara Perceraian Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB Tahun 2016<sup>69</sup>

No	Bulan	Jumlah Total	Keterangan			
110	Dulan	Perkara	Berhasil	Gagal		
		Perceraian	Dimediasi	Dimediasi		
1	Januari	26	0	26		
2	Pebruari	20	0	20		
3	Maret	33	2	31		
4	April	30	2	28		
5	Mei	14	1	13		

 $<sup>^{69} \! \</sup>text{Diperoleh}$ dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

6	Juni	25	1	24
7	Juli	15	1	14
8	Agustus	28	3	25
9	September	40	2	38
10	Oktober	30	1	29
11	Nopember	29	2	27
12	Desember	18	1	17
	Jumlah Total	308	16	292
	(%)	100	5,2	94,8

Prosentase perkara perceraian yang berhasil di mediasi pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB periode pada tahun 2016 sebagai berikut:

$$\frac{16}{308}$$
 x 100 % = 5,2 %

Maka dapat diketahui bahwa perkara perceraian yang berhasil dimediasi pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB selama tahun 2016 adalah sebesar 16 perkara atau 5,2% dari semua perkara perceraian yang terdaftar yakni 308 perkara, artinya ada 292 perkara atau 94,8% yang gagal dimediasi.

Tabel 12 Laporan Hasil Mediasi Perkara Perceraian Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB Tahun 2017<sup>70</sup>

		Jumlah Total	Keterangan		
No	Bulan	Perkara	Berhasil	Gagal	
		Perceraian	Dimediasi	Dimediasi	
1	Januari	22	1	21	
2	Pebruari	19	0	19	
3	Maret	32	2	30	
4	April	37	1	36	

 $<sup>^{70}</sup>$  Diperoleh dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

5	Mei	19	2	17
6	Juni	34	2	32
7	Juli	38	2	36
8	Agustus	24	2	22
9	September	23	2	21
10	Oktober	46	3	43
11	Nopember	35	2	33
12	Desember	28	1	27
	Jumlah Total	357	20	337
(%)		100,0	5,6	94,4

Prosentase perkara perceraian yang berhasil di mediasi pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB periode tahun 2017 sebagai berikut:

$$\frac{20}{357} \times 100 \% = 5.6 \%$$

Perkara perceraian yang berhasil dimediasi pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB selama tahun 2017 adalah sebanyak 20 perkara atau sebesar 5,6 % dari 357 perkara perceraian yang terdaftar, artinya masih ada 337 perkara yang gagal dimediasi atau sebesar 94,4%.

Tabel 13 Laporan Hasil Mediasi Perkara Perceraian Pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB Tahun 2018<sup>71</sup>

		Jumlah Total	Keterangan	
No	Bulan	Perkara	Berhasil	Gagal
		Perceraian	Dimediasi	Dimediasi
1	Januari	25	1	24
2	Pebruari	25	1	24
3	Maret	46	3	43
4	April	24	0	24

 $<sup>^{71} \</sup>rm Diperoleh$ dari Shiyamushidqi, Panitera Muda Hukum Pengadilan Agama Donggala Kelas IB pada tanggal, 14 Juni 2019

5	Mei	23	1	22
6	Juni	13	1	12
7	Juli	34	3	31
8	Agustus	25	2	23
9	September	33	2	31
10	Oktober	7	1	6
11	Nopember	14	1	13
12	Desember	43	3	40
	Jumlah Total	312	19	293
	(%)	100,0	6,1	93,9

Prosentase perkara perceraian yang berhasil di mediasi pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB periode tahun 2018 sebagai berikut:

$$\frac{19}{312}$$
 x 100 % = 6,1 %

Maka dapat diketahui bahwa perkara perceraian yang berhasil dimediasi pada Pengadilan Agama Donggala selama tahun 2018 adalah sebanyak 19 perkara atau sebesar 6,1 % dari semua total perkara perceraian yang sebanyak 312 perkara itu berarti masih ada 93,9% perkara perceraian yang gagal didamaikan oleh hakim mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB.

Sehingga secara umum kesimpulannya adalah bahwa angka keberhasilan mediasi pada tahun 2016, sampai 2018 walaupun mengalami peningkatan sekitar 0,4% pertahunnya namun belum mencapai 10%, artinya jumlah keberhasilan dan kegagalan mediasi perkara perceraian masih sangat tidak seimbang jumlah kegagalanya masih terlalu tinggi, berkisar 93,9% – 94,8% pertahunnya. Sehingga kesimpulan akhirnya bahwa pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan khusus perkara perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB belum efektif.

# C. Faktor Pendukung dan Penghambat Keberhasilan Pelaksanaan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

Keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di pengadilan sangat dipengaruhi faktor-faktor pendukung dan penghambat selama proses mediasi. Berikut faktor-faktor pendukung keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB:

#### 1) Faktor keahlian mediator.

Mediator yang pandai mengelola konflik dan komunikasi sehingga dapat mengupayakan adanya titik temu antara para pihak akan mudah mendorong terjadinya perdamaian. Oleh karena itu, kemampuan seorang mediator berpengaruh akan keberhasilan mediasi. Dibutuhkan pula kejelian mediator untuk mengungkap apakah permasalahan diantara para pihak dan kebijaksanaan mediator dalam memberikan solusi, sehingga para pihak berhasil menyelesaikan masalahnya dengan damai dan baik.<sup>72</sup>

## 2) Faktor itikad baik para pihak untuk berdamai.

Saat proses mediasi berlangsung, mediator berperan sebagai penengah yang berusaha mendamaikan para pihak. Namun sebaik apapun usaha yang dilakukan mediator dalam mendamaikan tidak akan berhasil bila tidak didukung oleh iktikad baik para pihak yang bertikai untuk dirukunkan serta kesadaran masing-masing pihak akan kekurangannya sehingga dapat saling memaafkan dan memulai hidup rukun kembali. Terutama iktikad baik pihak

 $<sup>^{72}\</sup>mathrm{St.}$  Hasmah, Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

Pemohon/Penggugat untuk berdamai dan menerima Termohon/Tergugat untuk hidup bersama kembali.<sup>73</sup>. inilah faktor yang paling mendorong keberhasilan proses mediasi di Pengadilan.

# 3) Faktor sosial dan kejiwaan para pihak.

Kondisi sosial para pihak menentukan akan keberhasilan mediasi. Misalnya, seorang wanita yang menggugat cerai suaminya akan berfikir akan nafkah dirinya dan anak-anaknya. Bagi wanita yang tidak memiliki pekerjaan atau memiliki penghasilan namun khawatir kekurangan akan berfikir ulang untuk menggugat cerai suaminya. Namun, wanita yang sudah memiliki pekerjaan tetap dan bahkan penghasilan yang cukup, kecenderungan untuk berpisah dengan suaminya lebih kuat. Begitupula dengan sosialogis dari anak-anak hasil perkawinannya menjadi bahan pertimbangan untuk tetap bersama. Kondisi psikologis para pihak dapat mempengaruhi keberhasilan mediasi. Seseorang yang ingin berpisah dengan pasangannya pasti telah merasa ketidaknyaman bahkan penderitaan fisik maupun psikis yang berlangsung lama. Semakin besar tekanan yang ada pada diri seseorang, berarti semakin besar pula keinginannya untuk berpisah dengan pasangannya. Faktor intern dari para pihak terutama faktor kejiwaan mendukung keberhasilan mediasi. 74

## 4) Faktor perilaku dan kerohanian para pihak.

Perilaku para pihak yang baik dalam artian kesalahan atau penyebab perselisihan yang tidak terlalu parah dapat memudahkan mediator untuk

<sup>74</sup>Wawancara dengan Rustam Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

 $<sup>^{73}\</sup>mathrm{Amar}$  Ma'ruf Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, wawancara pada tanggal 3 Juni 2019.

mengupayakan perdamaian seperti persoalan hanya karena emosi sesaat yang belum bisa diredam. Namun, perilaku yang buruk dapat menjadikan salah satu pihak tidak mau kembali rukun karena bila kembali dalam ikatan perkawinan akan memperburuk kehidupannya. Begitu pula tingkat kerohanian pemahaman agama seseorang berpengaruh pada keberhasilan mediasi. Semakin baik pemaham agama masing-masing pihak maka semakin mudah pula bagi mediator dalam proses mendamaikan kedua belah pihak.

Adapun yang menjadi faktor penghambat keberhasilan mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilana Agama Donggala Kelas IB adalah sebagai berikut:

## a. Faktor keinginan kuat para pihak untuk bercerai.

Pada saat sebelum mediasi dilakukan salah satu pihak bahkan keduanya sudah sepakat dan sangat kuat keinginannya untuk bercerai. Kedatangan mereka ke Pengadilan Agama Donggala Kelas IB terjadi akibat tidak berhasilnya upaya perdamaian yang dilakukan oleh mereka yang melibatkan pihak keluarga masing-masing pihak. Sehingga hal ini yang sering menyulitkan mediator untuk mengupayakan perdamaian karena sudah bersikukuh untuk bercerai secepatnya. Pada umumnya hampir semua penggugat yang mengajukan gugatannya ke Pengadilan Agama merupakan puncak atau klimaks dari upaya damai di lingkungan keluarga yang gagal, jadi bila dimediasi dalam pengertian dicoba rukunkan kembali tentu sulit untuk dilakukan karena mereka sudah bersikukuh untuk bercerai sejak awal sehingga

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup>Ruhana Faried, Rustam dan Amar Ma'ruf Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

mendaftarkan persoalan rumah tangganya ke pengadilan agama untuk mendapat putusan cerai bukan untuk didamaikan.

#### b. Faktor perselisihan yang berkepanjangan.

Peselisihan yang terjadi antara para pihak sudah berkepanjangan, menyebabkan pada saat mediasi para pihak tidak dapat meredam emosinya, sehingga para pihak tidak dapat menerima lagi masukan-masukan dari mediator dan merasa benar sendiri. Bahkan, sering terjadi pihak Pemohon/Penggugat sudah tidak bisa memaafkan pihak Termohon/Tergugat sehingga sulit untuk rukun lagi. Hal ini juga dapat dibuktikan dengan data faktor-faktor penyebeb percerian yang dominan disebabkan oleh perselisihan yang terus menerus sekitar 60% dari semua faktor penyebab perceraian yang lainnya.

# c. Faktor kejiwaan para pihak yang menjadi korban.

Sikap kecewa yang teramat dalam terhadap pasangannya seringkali memunculkan rasa putus harapan seseorang akan ikatan perkawinannya. Sehingga tidak ada pilihan lain kecuali mengakhiri perkawinannya. <sup>77</sup> Hal ini dirasakan oleh pihak yang menjadi korban dari pertikaian biasanya adalah pihak isteri yang paling merasakannya.

# d. Faktor kehadiran atau keterlibatan pihak ketiga<sup>78</sup>

Kehadiran pihak ketiga juga memberi andil gagalnya upaya damai. Pihak ketiga yang dimaksud bisa berasal dari orang tua, keluarga atau pihak

<sup>78</sup>St. Hasmah, Rustam hakim mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB tanggal 3 Juni 2019

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup>St.Hasmah, Ruhana Faried, Rustam dan Amar Ma'ruf Hakim Mediator Pengadilan Agama Donggala Kelas IB, *wawancara* pada tanggal 3 Juni 2019.

<sup>77</sup>Ibid

lain yang memberi dukungan untuk bercerai atau tidak mempertahankan keutuhan rumah tangga pihak penggugat ataupun pihak tergugat. Khusus pihak ketuga yang dimaksud adalah keluarga awalnya masing-masing keluarga memberikan nasihat atau berupaya memediasi namun ketika hal tersebut tidak membuahkan hasil atau gagal untuk dirukunkan, maka pihak keluarga masing-masing berubah dari awalnya menasihati untuk rukun menjadi berkonfrontasi membela masing-masing pihak keluarganya.

#### **BAB V**

#### **PENUTUP**

# A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka ada 3 kesimpulan yang dapat diuraikan secara singkat, sebagai berikut ;

 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan telah diimplementasikan sejak tahun 2016 di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB dan dari segi pelaksanaannya telah terlaksana sesuai dengan ketentuan dalam peraturan tersebut, namun masih perlu beberapa perbaikan dan peningkatan, khususnya pada pelatihan bagi hakim mediator dan penambahan fasiltas sarana yang ada.

Berdasakan hasil analisa efektivitas pelaksanaannya khusus dalam penyelesaian perkara perceraian, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Mahkamah Agung tersebut di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB belum efektif sekalipun mengalami peningkatan setiap tahunnya. Hal tersebut berdasarkan dari data angka kegagalan mediasi perkara perceraian yang masih sangat tinggi dibanding tingkat keberhasilannya yang sangat rendah.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi dan menghambat tercapainya efektivitas pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB yaitu
 faktor keahlian mediator, 2). faktor i'tikad baik para pihak untuk berdamai
 faktor sosial dan kejiwaan para pihak, 3). faktor moral dan kerohanian pihak

Sedangkan faktor yang menghambat keberhasilannya yaitu 1). faktor keinginan kuat para pihak untuk bercerai, 2). Faktor konflik perselisihan yang berkepanjangan, 3). faktor kejiwaan para pihak yang menjadi korban. 4). faktor kehadiran/keterlibatan pihak ketiga/termasuk keluarga.

# B. Implikasi Penelitian

Pada bagian implikasi atas penelitian ini penulis ingin memberikan saran yang khusus ditujukan kepada para pihak yang berkepentingan dengan judul yang dibahas yaitu sebagai berikut :

- 1. Untuk pihak Pengadilan Agama Donggala Kelas IB dalam menjalankan proses mediasi untuk senantiasa mengedepankan orientasi hasil mediasi dengan lebih memaksimalkan kinerja hakim mediator yang telah bersertifikat ataupun mediator yang bersertifikat dan melakukan evaluasi secara rutin atas keberhasiln mediasi yang terlaskana. Serta yang terpenting yang harus sesegera dibenahi oleh Pengadilan Agama Donggala Kelas IB adalah mengupayakan pelatihan bagi para hakim mediator yang belum bersettifikat serta memberikan peningkatan sarana fasilitas penunjang pelaksanaan mediasi, mengingat mediator dan sarana atau fasilitas merupakan hal yang turut memberikan peran dalam meningkatkan hasil mediasi yang bisa terlaksana.
- 2. Untuk masyarakat yang mengajukan perkara di Pengadilan Agama untuk lebih memaksimalkan fungsi lembaga mediasi pada Pengadilan Agama dengan disertai itikad baik untuk berdamai, karena penggunaan jasa hakim mediator pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB telah diberikan oleh pemerintah tanpa dipungut biaya dan lebih efektif dalam menyelesaikan masalah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Al-Qur'an Dan Terjemahannya.
- Amriani, Nurnaningsih, *Mediasi Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Pengadilan*, Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Ali, Achmad, *Sosiologi Hukum: Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, cet.I, Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2004.
- Aliyah, Samir, Sistem Pemerintahan Peradilan dan Adat dalam Islam (Jakarta: Khalifa, 2004,
- Abdurahman, Muslan Sosiologi dan Penelitian Hukum, Malang: UMM Press, 2009.
- Ashiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.
- \_\_\_\_\_, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, (Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614.
- Ali, Zaenuddin, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Sinar Garfika, 2011.
- Abbas, Syahrizal, *Mediasi: Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional, Cet.I*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009.
- Amrullah, Abdul Malik Abdulkarim, *Tafsir Al-Azhar*, *Jilid 2*, Cet V: Singapura: Pustaka Nasional Pte Ltd, 2003.
- Arto Mukti, *Praktik Perkara Perdata pada Pengadilan Agama*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Asqalani, Ibnu Hajar, *Bulugul Maram dan Dalil-Dalil Hukum*, (Jakarta: Gema Insani, 2013.
- Bukhari, Muhammad bin Ismail, *Shahih al-Bukhari*. *Juz 3*, *Cet .I*, Kairo: Dar al-Hadis, 2000.
- Busti, Muhammad bin Hibban bin Ahmad Abu Hatim al-Tamimi, *Shahih Ibnu Hibban bi Tartibi Ibnu Bilban. Juz 11, cet.II*, Beirut: Muassasah al-Risalah, 1993.
- Dimasyqi, Abu al-Fida Isma"il bin Umar bin Katsir al-Qurasy, *Tafsir al-Quran al-Azhim, Juz 2, cet.II,* Riyad: Dar Thayibah, 1999.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily. *Kamus Inggris Indonesia*, Cet. XXIII, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Garner, Bryan A. Ed, Black"s Law Dictionary, 8th ed, USA: West, 2004.
- \_\_\_\_\_,Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989), Jakarta: Pustaka Karini, 1997.
- Head, John W, Pengantar Umum Hukum Ekonomi Jakarta: Proyek ELIPS, 1997.

- Hakim, Nurul, *Efektivitas Pelaksanaan Sistem Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Peradilan.* http://badilag.net/data/ARTIKEL/efektifitas.pdf (10 Oktober 2017)
- Mujahidin, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Acara Peradilan Agama*, Ghalia Indonesia; Bogor, 2012.
- Margono, S, *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Cet II; Jakarta : Rineka Cipta, 2000.
- Mileong, Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif, Edisi Revisi* Bandung: PT. Rosda Karya, 2006.
- Manzur, Ibnu, Lisan al-Arab. Jilid 2. Beirut: Dar Sadir.1990.
- Marbun, B.N. *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, 1997.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 tentang Proses Mediasi di Pengadilan, 2003.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Proses Mediasi di Pengadilan, 2008.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan, 2016.
- Notohamidjojo O., Makna Negara Hukum, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970.
- Nahrudin, 350 Janda Di Donggala Dan Sigi, diakses dari http://sultengraya.com/2016/10/27/350-janda-di-donggala-dan-sigi/
- Noeh, Zaini Ahmad. Sejarah Singkat Peradilan Agama Islam di Indonesia, Surabaya: Bina Ilmu, 1980.
- Nurhayati, *Penyelesaian Sengketa Dalam Hukum Ekonomi Islam*, Jurnal Hukum Ekonomi Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam DDI Maros, Volume 3, Nomor 1, Januari-Juni, 2019 P-ISSN: 2549-4872 e-ISSN: 2654-4970
- Puspita Dewi, Eva Meizara dan Basti. Konflik Perkawinan Dan Model Penyelesaian Konflik Pada Pasangan Suami Istri Jurnal Psikologi Volume 2, No. 1, Desember 2008.
- Rifa"i, Muhammad Nasih, *Ringkasan Tafsir Ibnu Katsir*, Jilid I. Jakarta: Gema Insani, 2012.
- Republika Online 14 September 2014 yang diakses pada tanggal 24 September 2017.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Adytia Bakti, 2000.
- \_\_\_\_\_\_,Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah, cet.II, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.

- Royani, Ahmad, *Efektivitas Asas Mempersulit Terjadinya Perceraian di Pengadilan Agama Depok*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta 2008.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974*, 1975.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama*, 2006.
- Shidleqy, T.M. Hasbi, Peradilan dan Acara Islam, Bandung: al-Ma'arif, tt
- Sijistani, Abu Dawud Sulaiman bin al-Asy"ats, *Sunan Abu Dawud. Juz 2*, Beirut: Dar al Kutub al-,,Arabi, t.t
- Sururie, Ramdani Wahyu. Problem Penyelesaian Sengketa Perkawinan Melalui Mediasi Dalam Sistem Peradilan Agama, Makalah, 2014
- Susilo, Budi. Prosedur Gugatan Cerai, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, 2007
- Spencer, David and Michael Borgan. *Mediation Law and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Siddiki, *Mediasi di Pengadilan dan Asas Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan*, hal. 1. Artikel diakses dari www.badilag.net diakses 21 September 2017.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- \_\_\_\_\_\_, Penelitian Hukum Normatif Jakarta: Raja Grafindo, 2003.
- Sugiyono, Metode Penelitian Pendidikan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan RD, Cet XVIII; Bandung; Alfabeta, 2013
- Saifullah, Muhammad, *Efektifitas Mediasi Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Jawa Tengah*, Jurnal Al Ahkam ISSN 0852-4603 Volume 25 Nomor 2 Oktober 2015.
- Sanusi, *Kasus Perceraian Dipicu Medsos KPAI Pikirkan Nasib Anak Anak* http://www.tribunnews.com/metropolitan/2017/10/09/kasus-perceraian-dipicu-medsos-kpai pikirkan-nasib-anak-anak.
- Suproni, M. Ali, *Pelaksanaan Mediasi Dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Jakarta Selatan*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2009.
- Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta: Ichtiar, 1962
- Witanto, D.Y. Hukum Acara Mediasi: Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, cet.I, Bandung: Alfabeta, 2010.
- Widodo, *Kamus Ilmiah Populer Dilengkapi EYD dan Pembentukan Istilah*, Yogyakarta; Absolut, 2002.

# KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PALU

### الجامعة الإسلامية الحكومية فالو

#### STATE INSTITUTE FOR ISLAMIC STUDIES PALU **PASCASARJANA**

Jl. Diponegoro No. 23 Palu Telp. 0451-460798 Fax. 0451-460165 Website: www.iainpalu.ac.id, email: humas@iainpalu.ac.id

Nomor

: 42 / In.13/D/PP.00.9/05/2019

Palu, 29 Mei 2019

Lamp.

Perihal : Izin Penelitian Tesis

Kepada Yth.

Ketua Pengadilan Agama Kelas IB Donggala

Di

Donggala

Assalamu 'Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Semoga keselamatan dan kesejahteraan senantiasa dilimpahkan Allah swt kepada Bapak/Ibu dan seluruh Jajarannya, amin.

Selanjutnya kami sampaikan bahwa mahasiswa Pascasarjana IAIN Palu:

Nama

: Marzuki

MIM

: 02.21.01.15.012

Semester

Tempat Tgl Lahir: Bou, 10 April 1986 : Delapan (VIII)

Program Studi

: Magister Ahwal Syakhsiyyah (AS)

Alamat

: Desa Tosale Kec. Banawa Selatan

Bermaksud melakukan Penelitian Tesis dengan judul " Efektivitas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian (Studi di Pengadilan Agama Kelas IB Donggala)"

Demikian kami sampaikan atas kerjasama yang baik kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu 'Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Prof. Dr. Rusli, S.Ag., M.Soc.Sc. NIP.19720523 199903 1 007



## PENGADILAN AGAMA DONGGALA KELAS IB

JALAN VATU BALA NOMOR 1 DONGGALA 94351 TELEPON 0457-72233, FAKSIMILE 0457-72220

Home Page: www.padonggala.go.id, Email: pa.donggala@yahoo.co.id

#### SURAT KETERANGAN PENELITIAN

Nomor: W19-A5/861/HM.00/7/2019

Assalaamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Yang bertandatangan dibawah ini:

Nama

: Drs. H. Karmin, MH

NIP

: 19660728 199403 1 004

Jabatan

: Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

Dengan ini menerangkan bahwa:

Nama

: Marzuki

NIM

: 02.21.01.15.012

Tempat/Tanggal Lahir

: Bou, 10 April 1986

Program Studi

: Ahwal Syakhsiyyah (AS) Pasca Sarjana IAIN Palu

Alamat

: Desa Tosale Kecamatan Banawa Selatan

Bahwa benar yang bersangkutan telah melaksanakan penelitian Tesis dari tanggal 3 Juni 2019 s.d. 9 Juli 2019 pada Pengadilan Agama Donggala Kelas I B dengan Judul Penelitian "Efektifitas Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2016 Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian".

Demikian Surat Keterangan ini kami sampaikan, agar dapat dipergunakan sebagimana perlunya.

Wassalaamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Donggala, 09 Juli 2019

rst H. Karmin, MH

NUF. 19660728 199403 1 004

# Peta Wilayah Hukum/Yuridiksi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB



Sumber : Donggala Dalam Angka Badan Pusat Statistik Kabupaten Donggala Tahun 2018 dan Website Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

# FOTO PELAKSNAAN PENELITIAN DI PENGADILAN AGAMA DONGGALA KELAS IB



Foto Tampak Depan Pengadilan Agama Donggala Kelas IB yang beralamat pada Jl. Vatu Bala No. 1 Kelurahan Kabonga Kecil Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah (31 Mei 2019)



Foto Tampak Samping Pengadilan Agama Kelas IB Donggala yang beralamat pada Jl. Vatu Bala No. 1 Kelurahan Kabonga Kecil Kecamatan Banawa Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah (31 Mei 2019)



Foto pada saat pelaksanaan pra penelitian untuk mendapatkan informasi awal sebelum melaksnakan penelitian yang pada saat itu diterima langsung oleh pegawai di Pengadilan Agama Kelas IB





Foto banner visi dan misi yang terpasang di bagian depan serta papan daftar mediator pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB yang terpasang di ruang siding utama (31 Mei 2019)





Foto pada saat pelaksanaan wawancara dan penyerahan instrumen wawancara kepada Bapak Drs. H. Karmin, MH selaku Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB di yang pada saat itu diterima langsung di ruang kerjanya (3 Juni 2019)





Foto pada saat pelaksanaan wawancara dan penyerahan instrumen wawancara kepada Bapak Drs. H. Sahrul Fahmi, MH selaku Wakil Ketua Pengadilan Agama Donggala Kelas IB di ruang kerjanya sessat (3 Juni 2019)









Foto pada saat pelaksanaan wawancara dan penyerahan instrumen wawancara kepada Ibu Dra. Hj. St. Hasmah, MH dan beberapa Hakim di ruang kerja hakim lantai 2 Pengadilan Agama Donggala Kelas IB (3 Juni 2019)





Foto pada saat pelaksanaan konsultasi bersama Ibu Hj. St. Rabiah, SHI selaku pejabat yang menangani buku register dan data pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Donggala Kelas IB (3 Juni 2019)



Foto pada saat pelaksanaan wawancara kepada Ibu Ira Rahmawati selaku Kepala Sub Bag. Kepegawain Ortala Pengadilan Agama Donggala Kelas IB (3 Juni 2019) hal ini dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi tentang organisasi dan pegawai pada Pengadilan Agama Donggala Kelas IB

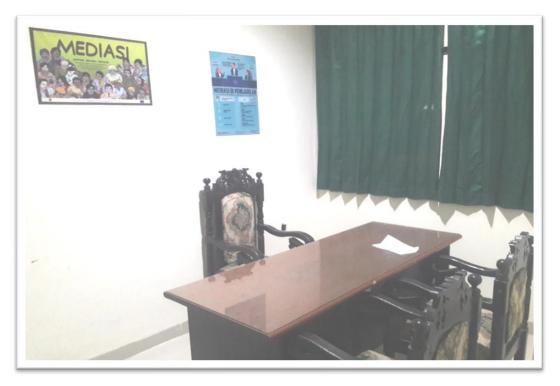


Foto Ruang Mediasi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB tampak dari bagian dalam samping ruang tersebut pada saat memasuki ruangan yang ukurannya 2,5 x 2,5 m² (3 Juni 2019)

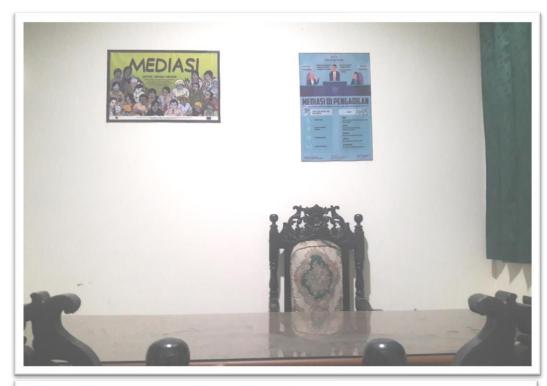




Foto beberapa sarana berupa meja dan kursi untuk pihak yang dimediasi dan kursi bagi mediator di Ruang Mediasi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB. (3 Juni 2019)

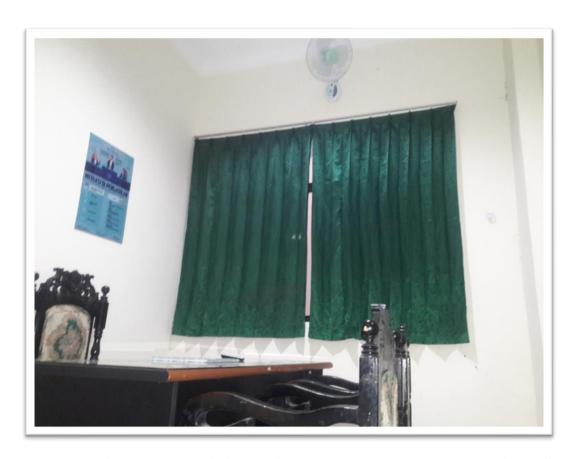


Foto tampak dalam Ruang Mediasi Pengadilan Agama Donggala Kelas IB tampak tersedia kipas angin berukuran kecil yang berfungsi sebagai pendidngin ruangan. Di rauangan ini belum tersedia Air Conditioner (AC) sebagai pendidngin ruangan (3 Juni 2019)





# Keterangan Foto

- 1. Drs. Dadi Suryadi, SH, MH (menjabat sejak 1997 s/d 2004)
- 2. Drs. H. M. Yusuf (menjabat sejak 2004 s/d 2008)
- 3. Drs. H. Rahmatullah, MH (menjabat sejak 2008 s/d 29 Januari 2014
- 4. Drs. H. A. Amiruddin B., SH (30 Januari 2014 s/d 06 September 2014)



### Keterangan Foto

- 5. Dra. Tumisah (menjabat 20 November 2014 s/d 7 September 2016)
- 6. Dra. Samsudin, SH. (menjabat 8 September 2016 s/d 7 September 2017)
- 7. Drs. M. Tang, MH. (menjabat 11 September 2017 s/d 2019)
- 8. Drs. H. Karmin, MH (menjabat 1 Juni 2019 s.d sekarang)

#### **DAFTAR RIWAYAT HIDUP**



#### A. Identitas Diri

Nama : Marzuki

Tempat/tgl Lahir : Bou, 10 April 1986 NIM. : 02.21.01.15.012

NIP : 19860410 200912 1 004

Pangkat/Gol : Penata, III/c

Jabatan : JFU Pengembang Penyuluh Syariah

Alamat Rumah : Jl. Trans Sulawesi Desa Tosale Kec. Banawa Selatan

Alamat Kantor : Jl. Vatu Bala No. 2 Gunung Bale Donggala

No. HP/Telp. : 085256682827

e Mail : uky\_kemenag@yahoo.co.id Nama Ayah : Hi. Mohammad Kasim

Nama Ibu : Hj. Ruhlan Nama Isteri : Fina, S.Pd

Nama Anak : Muhammad Ammar Zaky

Raisha Safira az Zahra Muhammad Sultan Fatih

#### B. Riwayat Pendidikan

a. Pendidikan Formal

SD/MI, tahun lulus
 SD Inpres Sampaga, 1998
 SMP/MTs tahun lulus
 MTs Negeri Model Palu, 2000
 SMA/MA tahun lulus
 MA Negeri 2 Model Palu, 2004
 S1 tahun lulus
 STAIN Datokarama Palu, 2008

b. Pendidikan Non Formal

1. Madrasah Diniyah Awaliyah (MDA) Alkhairaat Bou, 1997

#### C. Riwayat Pekerjaan

- 1. Fungsional Penghulu pada KUA Kec. Gumbasa Kab. Sigi (2009 s.d 2011)
- 2. Fungsional Umum Pengembang Kurikulum Madrasah pada Seksi Pendidikan Islam Kantor Kemenag Kab. Donggala (2011 s.d 2017)
- 3. Fungsional Umum Pengembang Penyuluhan Syariah pada Seksi Pendidikan Islam Kantor Kemenag Kab. Donggala (2017 s.d sekarang)

#### D. Pengalaman Organisasi

- Ketua Bidang Pengembangan Organisasi pada Lembaga Pengembangan Tilawatil Qur'an (LPTQ) Tingkat Kabupaten Donggala Masa Bhakti 2014 s.d 2018
- 2. Sekertaris II Lembaga Pengembangan Tilawatil Qur'an (LPTQ) Tingkat Kabupaten Donggala Masa Bhakti 2018 s.d 2022
- 3. Sekertaris Pengurus Yayasan Darud Da'wah wal Irsyad (DDI) Kecamatan Banawa Selatan Tahun 2019

#### E. Minat Keilmuan pada bidang Hukum dan Politik

#### F. Karya Ilmiah

- a. Pernikahan Usia Dini dan Implikasi Kesejahteraan Keluarga (Studi pada Masyarakat Desa Pakuli Kecamatan Gumbasa) Artikel Kepenghuluan
- b. Peran Penghulu Dalam Pencegahan Pernikahan Tidak Tercatat (Studi pada KUA Kecamatan Banawa) pada Lomba Karya Tulis Ilmiah Tingkat Kab. Donggala Tahun 2019

Palu, Juli 2019 Penulis

Marzuki