

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pernikahan adalah salah satu tahap paling penting dalam kehidupan setiap muslim, karena melalui pernikahan seseorang bisa dinilai sah untuk memasuki kehidupan rumah tangga. Di samping itu pernikahan juga merupakan langkah awal dalam membangun stabilitas sosial dalam masyarakat. Ketika suatu pasangan mengikrarkan dirinya untuk sanggup menempuh kehidupan rumah tangga maka keduanya telah memasuki tahap kehidupan yang baru. Membangun mahligai rumah tangga berarti menyatukan dua watak yang berbeda, bekerja sama untuk memenuhi kebutuhan jasmani dan rohani masing-masing, bersama-sama mentaati perintah agama, dan bermasyarakat serta bernegara dengan baik.¹

Dalam Al-Qur'an surat Adz-Dzariyat ayat 49, Allah berfirman:

وَمِنْ كُلِّ شَيْءٍ خَلَقْنَا زَوْجَيْنِ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴿٤٩﴾

Artinya: “Dan segala sesuatu kami ciptakan berpasang-pasangan supaya kamu mengingat kebesaran Allah.”²

Melalui pernikahanlah diharapkan terwujudnya lingkungan yang damai dan tentram berdasarkan kasih sayang, sesuai dengan firman Allah surat Ar-Rum ayat 21:

¹ Fauzil Adhim, *Kupinang Engkau dengan Hamdalah* (Yogyakarta: Mitra Pustaka, 1999), 129

² QS. Adz-Dzariyat (51), 49.

وَمِنْ آيَاتِهِ أَنْ خَلَقَ لَكُمْ مِنْ أَنْفُسِكُمْ أَزْوَاجًا لِتَسْكُنُوا إِلَيْهَا وَجَعَلَ بَيْنَكُمْ مَوَدَّةً
وَرَحْمَةً إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ لِقَوْمٍ يَتَفَكَّرُونَ ﴿٢١﴾

Artinya: “Dan di antara tanda-tanda kekuasaan-Nya ialah Dia menciptakan untukmu istri-istri dari jenismu sendiri, supaya kamu cenderung merasa tenteram kepadanya, dan dijadikan diantaramu rasa kasih dan sayang. Sesungguhnya pada yang demikian itu benar-benar terdapat tanda-tanda bagi kaum yang berpikir.”³

Tetapi kita ketahui bahwa dalam perjalanan dari suatu pernikahan tidaklah selalu mulus tanpa lika-liku permasalahan, tidak jarang terjadi perbedaan pendapat antara suami dan istri. Perbedaan-perbedaan yang ada tersebut lambat laun dapat berubah menjadi perselisihan yang menimbulkan konflik antara suami dan istri yang dapat menyebabkan putus dan berakhirnya suatu hubungan pernikahan. Salah satu akibat puncaknya yaitu terjadinya talak yang dijatuhkan oleh suami terhadap istrinya, atau karena perceraian yang terjadi antara keduanya, atau karena sebab-sebab lain.⁴

Perceraian merupakan perbuatan yang dibenci Allah, dalam hadits Nabi Muhammad saw yang terdapat pada kitab *Bulūghul Marām Min Adillatil Ahkām* tertulis sebagai berikut:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا - قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ
وَسَلَّمَ (أَبْعَضُ الْحَالِلِ عِنْدَ اللَّهِ الطَّلَاقُ) رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ , وَابْنُ مَاجَةَ , وَصَحَّحَهُ
الْحَاكِمُ , وَرَوَّحَهُ أَبُو حَاتِمٍ إِسْرَافِيلُ

Artinya: Dari Ibnu Umar Radliyallaahu 'anhu bahwa Rasulullah Shallallaahu 'alaihi wa Sallam bersabda: "Perbuatan halal yang paling

³ QS. Ar-Rum (30): 21

⁴ H. M. A. Tihami dan Sohari Sahrani, *Fikih Munakahat: Kajian Fikih Nikah Lengkap* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2010), 229

dibenci Allah ialah cerai." Riwayat Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadits shahih menurut Hakim. Abu Hatim lebih menilainya hadits mursal.⁵

Meski perceraian adalah hal yang di benci Allah, namun demi kemaslahatan suami atau istri boleh melakukan perceraian apabila rumah tangga mereka memang sudah tidak bisa dipertahankan lagi. Menurut pasal 116 KHI, perceraian dapat terjadi karena alasan-alasan sebagai berikut:⁶

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabuk, pemadat, penjudi dan lain sebagainya yang sukar disembunyikan;
2. Salah satu pihak meninggalkan pihak lain selama 2 (dua) tahun berturut-turut tanpa izin pihak lain dan tanpa alasan yang sah atau karena hal lain diluar kemampuannya;
3. Salah satu pihak mendapat hukuman penjara 5 (lima) tahun atau hukuman yang lebih berat setelah perkawinan berlangsung;
4. Salah satu pihak melakukan kekejaman atau penganiayaan berat yang membahayakan pihak lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami atau isteri;
6. Antara suami dan isteri terus menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga;
7. Suami melanggar taklik talak;

⁵ Ibnu Hajar al-Asqalani, *Bulūghul Marām Min Adillatil Ahkām* (Surabaya: Maktabah Imarotillah), 232-233

⁶ Pasal 116 Kompilasi Hukum Islam

8. Peralihan agama atau murtad yang menyebabkan terjadinya ketidakrukunan dalam rumah tangga.

Jika sudah terjadi permasalahan tersebut, maka sebagai umat muslim tentunya harus berupaya dengan berbagai cara untuk mendamaikan kedua belah pihak walaupun masalah sudah ada pada puncaknya. Dalam islam terdapat istilah *sulh* atau perdamaian yang dilakukan oleh hakim,

﴿إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ﴾ ١٠

Artinya: “Sesungguhnya orang-orang mu'min adalah bersaudara karena itu damaikanlah antara kedua saudaramu dan bertakwalah kepada Allah supaya kamu mendapat rahmat.”⁷

Di pengadilan agama metode *sulh* ini di terapkan dengan nama mediasi guna di peroleh perdamaian. Disinilah peran lembaga perdamaian sangat di perlukan guna mencegah dan meminimalkan angka perceraian.

Pada dasarnya mediasi juga diatur dalam Buku ke-3 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata, dimana mediasi merupakan salah satu bentuk perikatan dan disebut sebagai perdamaian dan pengertiannya terumus di dalam Pasal 1851 KUH Perdata, yang berbunyi:

Perdamaian adalah suatu persetujuan yang berisi bahwa menyerahkan, menjanjikan, atau menahan suatu barang, kedua belah pihak mengakhiri suatu perkara yang sedang diperiksa pengadilan ataupun mencegah timbulnya suatu perkara, persetujuan ini hanya mempunyai kekuatan hukum, bila dibuat secara tertulis.

Dalam hukum acara di Indonesia yang terdapat dalam pasal 130 *Herziene Inlandsch Reglement* (HIR) pasal tersebut menjelaskan

⁷ QS. Al-Hujurat (49): 10

penyelesaian sengketa melalui cara damai. Pasal 130 ayat (1) HIR berbunyi: “Jika pada hari yang ditentukan itu, kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri mencoba dengan perantara ketuanya akan memerdamaikan mereka itu”.

Selanjutnya ayat (2) HIR berbunyi:

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 telah diperbuat itu; maka surat (akte) itu akan berkekuatan dan akan dilakukan sebagai putusan hakim yang biasa.

Pada pasal 154 ayat (1) *Rechtsreglement Voor De Buitengewesten* (R.Bg) disebutkan “Bila pada hari yang telah ditentukan para pihak datang menghadap, maka pengadilan negeri dengan perantara ketua berusaha mendamaikannya”.

Selanjutnya pada ayat (2) berbunyi “Bila dicapai perdamaian, maka didalam sidang itu juga dibuatkan suatu akta dan para pihak dihukum untuk menaati perjanjian yang telah dibuat, dan akta itu mempunyai kekuatan serta dilaksanakan seperti surat keputusan biasa”.

Mahkamah Agung (MA) 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 kearah memaksa. Berangkat dari pemahaman demikian maka Mahkamah Agung menerbitkan Surat Edaran

Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2002 pada tanggal 30 Januari 2002 Tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama menerapkan lembaga damai. Tujuan diterbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung ini adalah membatasi perkara secara substantif dan prosdural. Maka dari itu sangat ditekankan bahwa mediasi bisa meminimalisir penumpukan perkara di pengadilan pada tingkat pertama.⁸

Mahkamah Agung menyadari SEMA Nomor 1 Tahun 2002 tidak berdaya dan tidak efektif sebagai landasan hukum mendamaikan para pihak. SEMA Nomor 1 Tahun 2002 tidak jauh berbeda dengan ketentuan pasal 132 HIR dan 154 R.Bg, hanya memberi peran kecil pada hakim untuk mendamaikan, serta tidak memiliki kewenangan penuh untuk memaksa para pihak melakukan penyelesaian lebih dahulu melalui proses perdamaian. Belum genap dua tahun, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) nomor 2 tahun 2003 tentang prosedur mediasi di pengadilan.⁹

Setelah beberapa tahun diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 yang belum menampakkan hasil yang signifikan, sesuai dengan tujuannya yaitu untuk mengatasi penumpukan perkara dan keefektifan mediasi bahwa mediasi merupakan cara penyelesaian sengketa secara damai yang tepat, efektif, dan dapat membuka akses yang lebih luas kepada para pihak untuk memperoleh penyelesaian yang

⁸Dede Anggraini Elda, *Efektifitas Penerapan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan Terhadap Perkara Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Kelas IA Palembang* (Skripsi: UIN Raden Fatah Palembang)

⁹ Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan dalam Teori dan Praktik* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), 30

memuaskan serta berkeadilan,¹⁰ Mahkamah Agung kemudian menyempurnakan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 untuk mengisi kekosongan hukum pengaturan pelebagaan dan pendayagunaan mediasi yang terintegrasi dengan proses berperkara di pengadilan.

Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 sebagai upaya mempercepat, mempermudah, dan mempermudah penyelesaian sengketa serta memberikan akses yang lebih besar kepada pencari keadilan.¹¹

Cukup lama eksistensi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 kurang lebih delapan tahun namun belum menampakkan hasil yang signifikan. Pada konsiderans butir e Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 di sebutkan 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, sehingga pada tanggal 2 Februari tahun 2016 Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan. Mediasi merupakan bagian dari

¹⁰ Konsiderans butir a Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016

¹¹ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional* (Jakarta: Kencana, 2011), 310

hukum acara perdata dapat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam menyelesaikan sengketa.¹²

Keberadaan Peraturan Mahkamah Agung dimaksudkan untuk memberikan kepastian, ketertiban, kelancaran dalam proses mendamaikan para pihak untuk menyelesaikan suatu sengketa perdata. Hal ini dapat dilakukan dengan mengintensifkan dan mengintegrasikan proses mediasi ke dalam prosedur berperkara di pengadilan. Mediasi mendapat kedudukan penting dalam Peraturan Mahkamah Agung, karena proses mediasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses berperkara di pengadilan. Hakim wajib mengikuti prosedur penyelesaian sengketa melalui mediasi. Bila hakim melanggar atau enggan menerapkan prosedur mediasi, maka putusan hakim tersebut batal demi hukum.¹³ Oleh karenanya, hakim dalam pertimbangan putusannya wajib menyebutkan bahwa perkara yang bersangkutan telah diupayakan perdamaian melalui mediasi dengan menyebutkan nama mediator untuk perkara yang bersangkutan.¹⁴

Kedudukan Peradilan Agama adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kompetensi menerima, memeriksa, mengadili serta menyelesaikan setiap perkara syari'ah Islam yang diajukan kepadanya.

¹²Dede Anggraini Elda , *Efektifitas Penerapan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan Terhadap Perkara Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Kelas IA Palembang*.

¹³ Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung

¹⁴ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, 311

Adapun kompetensi absolut¹⁵ Pengadilan Agama adalah di bidang perkawinan, kewarisan, wasiat, zakat, hibah, wakaf, shodaqoh, infaq, dan sengketa ekonomi syari'ah.¹⁶

Dari jenis kompetensi absolut di atas, perkara di bidang perkawinan menempati reting teratas khususnya perkara perceraian. Dari tahun ke tahun angka perceraian semakin meningkat. Dalam hal ini, dibuktikan dengan banyaknya perkara perceraian masuk di Pengadilan kota Kediri.

Tabel 1.1

Tahun 2015	Jumlah Perkara Masuk	Perkara diMediasi	Mediasi Berhasil
Cerai Gugat	450	76	3
Cerai Talak	176	61	1

Pada tahun 2015 sebanyak 176 perkara cerai talak masuk daftar diterima dan 450 untuk perkara cerai gugat.

Selain itu, angka keberhasilan dalam melakukan mediasi pada perkara perceraian sangat rendah.¹⁷

Melihat pelaksanaan mediasi berdasarkan pedoman Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang prosedur mediasi pada perkara perceraian tahun 2015 di Pengadilan Agama Kota Kediri belum optimal, sesuai dengan konsiderans butir e Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 yakni “bahwa Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di

¹⁵ Kompetensi absolut adalah kewenangan mutlak dari suatu pengadilan yang berkenaan dengan jenis perkara pengadilan. Gamela Dewi, ed, *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama di Indonesia*, cet III (Jakarta: Kencana, 2005), 105

¹⁶ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Peradilan Agama

¹⁷ Wawancara bapak Katimun, wakil panitera Pengadilan Agama kota Kediri, rabu 30 mei 2018

Pengadilan belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan Mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan Mediasi di Pengadilan”¹⁸ maka Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi diharapkan adanya kemajuan atau dampak positif dari Peraturan Mahkamah Agung tersebut terhadap keberhasilan mediasi.

Dari latar belakang permasalahan tersebut, maka peneliti mengangkatnya dalam sebuah judul “Implementasi PERMA No.1 Tahun 2016 Tentang Mediasi Dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kota Kediri Tahun 2018.”

B. Fokus Penelitian

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Kota Kediri?
2. Apa hambatan pelaksanaan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kota Kediri tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Selanjutnya, dengan rumusan masalah penelitian sebagaimana di atas, maka peneliti berharap dapat:

1. Mengetahui pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama kota Kediri.
2. Mengetahui hambatan pelaksanaan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 dalam peningkatan keberhasilan mediasi pada perkara perceraian di Pengadilan Agama kota Kediri tahun 2018.

¹⁸ Konsiderans butir e PERMA No. 1 Tahun 2016

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah kajian dalam bidang hukum islam, serta sebagai bahan referensi bagi semua pihak, khususnya bagi mahasiswa prodi Ahwal Al-Syakhsyiyah fakultas Syari'ah, Institut Agama Islam Negeri Kediri.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi praktisi mediasi memperlancar proses mediasi.

E. Telaah Pustaka

Penelitian tentang perkara mediasi memang sudah banyak ditemukan akan tetapi, berdasarkan pemahaman peneliti belum ada penelitian yang dilakukan terhadap Implementasi PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi Dalam Perkara Perceraian Studi Kasus Pada Pengadilan Agama kota Kediri. Peneliti mendapatkan tambahan pengetahuan serta pertimbangan dari karya-karya sebelumnya yaitu:

1. Efektifitas Mediasi Dalam Perkara Cerai Gugat Alasan Nafkah (Studi Kasus Di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri Tahun 2011). Penelitian oleh saudara Nur Kholis. Program studi Ahwal Al-Syakhsyiyah jurusan Syariah STAIN Kediri. Yang mana pada skripsi ini menganalisis tentang keefektifan mediasi dalam perkara cerai gugat yang terfokus pada cerai gugat alasan nafkah dan prosedur dalam mediasi

menggunakan PERMA Nomor 1 Tahun 2008. Berdasarkan hasil penelitian, telah diketahui tahapan mediasi dalam penelitian diatas tidak semuanya dilaksanakan. Meskipun tidak semua tahapan mediasi dilaksanakan, pihak Pengadilan Agama Kabupaten Kediri telah menjalankan Peraturan Mahkamah Agung tersebut dengan baik. Mediasi dalam penelitian tersebut kurang efektif dikarenakan hal tersebut sangat tergantung pada para pihak yang berperkara, sedangkan keberhasilan mediator dalam merukunkan para pihak yang bersengketa tergantung pada kesediaan pihak tergugat untuk memenuhi tuntutan dari penggugat yang mengharapkan terpebuhinya nafkah.¹⁹

2. Efektifitas PERMA Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi Dalam Penyelesaian Perkara Perdata (Studi Perbandingan di Pengadilan Negeri Makassar dan di Pengadilan Agama Makassar). Penelitian oleh saudara Nurul Fadhillah. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Yang mana pada skripsi ini menganalisis tentang keefektifan mediasi dalam perkara perdata juga untuk mengetahui hambatan-hambatan yang menghalangi keberhasilan mediasi. Berdasarkan hasil penelitian telah diketahui bahwa penerapan Peraturan Mahkamah Agung di pengadilan telah terlaksana dengan baik namun pelaksanaan mediasi belum efektif karena adanya faktor-faktor penghambat dari

¹⁹ Nur Kholis, *Efektifitas Mediasi Dalam Perkara Cerai Gugat Alasan Nafkah Studi Kasus Di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri Tahun 2011* (Skripsi: STAIN Kediri, 2011).

para pihak, ketidak terampilan mediator dan tidak adanya dukungan advokad.²⁰

3. Disertasi Eksistensi Mediasi Terhadap Perkara Perceraian Di Wilayah PTA Makassar. Penelitian oleh Mahmud Hadi Riyanto. Pengadilan Agama Pangkajene. Yang mana pada disertasi ini menganalisis tentang penyebab rendahnya tingkat keberhasilan dalam mediasi pada perkara perceraian yang disebabkan dari faktor mediator yang dinilai karena kurangnya kemampuan (skill) mediator, mediator hanya melaksanakan mediasi sesuai asas legal formal, mediator kurang menguasai ilmu peran, ilmu komunikasi dan ilmu psikologi keluarga. Faktor pencari keadilan dinilai karena kurang seriusnya dalam mengikuti forum mediasi yang dipimpin oleh mediator dan masing masing sudah berpegang teguh pada prinsip perceraian sehingga sulit untuk diupayakan damai²¹

Dari judul penelitian terdahulu yang menjadi perbedaan dengan judul yang akan diteliti adalah fokus yang diteliti bahwasannya judul pertama dan kedua penelitian berfokus pada efektifitas mediasi berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008. Pada judul ketiga peneliti meneliti eksistensi mediasi perkara perceraian dimana Pada penelitian ini peneliti akan meneliti implementasi mediasi

²⁰ Nurul Fadhillah, *Efektifitas PERMA Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi Dalam Penyelesaian Perkara Perdata Studi Perbandingan di Pengadilan Negeri Makassar dan di Pengadilan Agama Makassar* (Skripsi: Universitas Hasanuddin Makassar, 2013).

²¹ Mahmud Hadi Riyanto, "Eksistensi Mediasi Terhadap Perkara Perceraian Di Wilayah PTA Makassar", *Jurisprudentie*, 2 (Juni, 2018).

dan hambatannya pada perkara perceraian berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016.