

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semua orang dianggap sama di depan hukum (*equality before the law*) menjadi sebuah prinsip yang diberlakukan di sebuah negara hukum seperti Indonesia. Yang menjunjung tinggi sebuah supremasi hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹

Demikian juga dengan perkawinan, perkawinan secara terminologis berarti perjanjian antara laki-laki dan perempuan untuk bersuami dan beristri secara resmi. Hidup berhimpun bersama antara suami dan istri ini kemudian disebut berumah tangga.² Kemudian ada juga pengertian bahwa, perkawinan didefinisikan sebagai ikatan lahir batin antara seorang laki-laki dengan seorang perempuan sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga yang bahagia dan kekal.³

Dalam hal ini Pengadilan berperan penting di dalam memutuskan sebuah persoalan perkawinan. Tak hanya itu, Pengadilan Agama juga bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang

¹ Titik Tri Wulan Tutik, *Hukum Perdata Dalam Sistem Hukum Nasional* (Surabaya: Kencana, 2008), 1.

² Lukman A Irfan, *Seri Tuntunan praktis Ibadah Nikah* (Yogyakarta: PT Pustaka Insan Madani, 2007), 1.

³ UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan, pasal 1.

perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, sedekah dan perkara ekonomi syariah.⁴

Sebuah Peradilan memiliki kewenangan relatif dan kewenangan absolut. Kewenangan relatif diartikan sebagai kekuasaan Peradilan yang satu jenis dan satu tingkatan, dalam perbedaan dengan kekuasaannya pengadilan yang sama jenis dan sama tingkatan lainnya, misalnya antara pengadilan negeri Malang dengan pengadilan negeri Pasuruan, antara Pengadilan Agama Sidoarjo dengan Pengadilan Agama Jombang.

Landasan untuk menentukan kewenangan relatif Pengadilan Agama merujuk pada ketentuan pasal 118 HIR atau pasal 142 R.Bg. dan pasal 73 UU Nomor 7 Tahun 1989, sedangkan wewenang absolut berdasarkan pasal 49 UU Nomor 7 Tahun 1989. Pengadilan Agama mempunyai wilayah hukum tertentu, dalam hal ini meliputi satu kota atau satu kabupaten tertentu.

Kewenangan absolut artinya kekuasaan pengadilan yang berhubungan dengan jenis perkara atau jenis pengadilan atau tingkat pengadilan, dalam perbedaannya dengan jenis perkara atau jenis pengadilan atau tingkatan Peradilan lainnya misalnya, Pengadilan Agama berkuasa atas perkara perkawinan bagi mereka yang beragama Islam sedangkan bagi mereka yang selain Islam menjadi kekuasaan Peradilan umum. Pengadilan Agamalah yang berkuasa memeriksa dan mengadili perkara dalam tingkat pertama, tidak boleh langsung berperkara ke Pengadilan Tinggi Agama atau Mahkamah Agung.

⁴ Amran Suadi dan Mardi Candra, *Politik Hukum Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam Serta Ekonomi Syariah* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2016), 60.

Berdasarkan uraian di atas dapat disebutkan bahwa kewenangan mutlak (kompetensi absolut) Peradilan meliputi bidang-bidang perdata tertentu seperti tercantum dalam pasal 49 UU No. 50 tahun 2009 (tentang perubahan UU No. 7 tahun 2006) tentang Peradilan Agama.⁵

Dalam mewujudkan tujuan Peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.⁶ Mahkamah Agung sebagai penyelenggara Peradilan tertinggi di Indonesia mulai menggagas beberapa metode untuk mempersingkat proses penyelesaian sengketa di pengadilan namun dapat memberikan hasil yang optimal. Salah satu gagasan yang cukup progresif antara lain dengan mengoptimalkan lembaga mediasi pada perkara-perkara perdata. Hal ini di maksudkan agar para pihak yang berperkara tidak harus menempuh seluruh tahapan proses persidangan yang panjang dan memakan waktu yang cukup lama, namun cukup hanya sampai pada tahap pemeriksaan saja, jika para pihak berhasil mencapai kesepakatan perdamaian melalui mediasi di persidangan.

Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan di bantu mediator.⁷ Sengketa keperdataan antara dua belah pihak dan sengketa rumah tangga antar suami dan istri sering menyisakan persoalan tentang ketimpangan status dan perbedaan posisi yang berpotensi tercabutnya hak-hak para pihak, khususnya hak untuk dapat perlindungan dan perlakuan setara (imparsial) di depan

⁵ Erfaniah Zuhriah, *Peradilan Agama Indonesia sejarah, konsep dan praktik di Pengadilan Agama* (Malang: Setara press, 2014), 125.

⁶ Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman.

⁷ PERMA No. 1 Tahun 2016.

hukum. Oleh karena itu, mediasi adalah komunikasi antara para pihak yang di bantu oleh orang lain untuk mencapai kesepakatan.

Alternatif penyelesaian sengketa bukan merupakan hal yang baru, pertama sekali di atur dalam HIR (*Het Herziene Inlandsch Reglement*) pada pasal 130 dan RBG (*Rechtsreglement Voor de Buitengewesten*) pasal 156.⁸ Sementara Pengaturan mengenai mediasi dalam hukum positif dapat kita temukan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (3), (5), Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Surat Edaran Mahkamah Agung No 1 Tahun 2002 tentang pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama menerapkan Lembaga Damai, Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2003 tentang prosedur Mediasi di Pengadilan kemudian Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur mediasi di Pengadilan dan yang terakhir peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 2016 tentang Prosedur mediasi di Pengadilan.

Keberadaan PERMA 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 PERMA, karena proses mediasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses berperkara di pengadilan.

⁸ HIR dan RBG adalah kitab Undang-Undang yang merupakan produk Belanda pada masa penjajahan yang sampai sekarang masih digunakan, dan dipertimbangkan dalam pembuatan Undang-Undang di Indonesia. Rahmadi usman, *Mediasi di Peradilan dalam Teori dan Praktik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), 46.

Perbedaan Peraturan Mahkamah Agung tentang prosedur mediasi No. 1 tahun 2008 dan PERMA No. 1 Tahun 2016 antara lain jangka waktu penyelesaian mediasi lebih singkat dari 40 hari menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan mediasi. Kedua, kewajiban para pihak menghadiri pertemuan mediasi dengan atau tanpa kuasa hukum, kecuali ada alasan sah. Hal terpenting adanya itikad baik dan akibat hukum (sanksi) para pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi. Hal itu terjadi karena adanya ketidak berhasilan proses mediasi yakni adanya itikad tidak baik para pihak, peran kuasa hukum (advokat), dan penjelasan majelis pemeriksa perkara belum optimal yang mengakibatkan para pihak kurang paham proses mediasi.⁹

Terbitnya PERMA No. 1 Tahun 2016 ini bertujuan meningkatkan keberhasilan mediasi di Pengadilan Umum dan Pengadilan Agama. Pengaturan itikad baik ini memang sudah ada dalam PERMA No. 1 Tahun 2008, tetapi penjabarannya tidak detail. PERMA No. 1 Tahun 2016 mengalami beberapa perubahan, salah satunya yaitu mewajibkan para pihak beritikad baik ketika bermediasi. Jika tidak, ada akibat hukum bagi yang tidak beritikad baik atas laporan mediator berupa putusan gugatan tidak dapat diterima disertai hukuman pembayaran biaya mediasi dan biaya perkara.

⁹ “Perma Mediasi 2016 Tekankan Pada Itikad Baik”, *Hukum Online*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56bc191569359/perma-mediiasi-2016-tekanan-pada-iktikad-baik>, diakses tanggal 9 Maret 2018.

Berdasarkan wawancara penulis dengan sekretaris di bagian mediasi Pengadilan Agama Jombang¹⁰ bahwa diketahui dalam laporan mediasi tahun 2017-2018 Pengadilan Agama Jombang memproses perkara yang di mediasi selama setahun ada 451 perkara, perkara yang tidak berhasil dimediasi ada 376 perkara, perkara yang berhasil di mediasi ada 4 perkara, tidak layak ada 9 perkara dan masih dalam proses mediasi sebanyak 62 perkara.¹¹

Ada beberapa kemungkinan faktor sekaligus masalah mediasi sehingga tingkat keberhasilannya masih rendah, diantaranya;

1. Sebagian mediator hakim atau mediator non hakim memiliki pemahaman terhadap mediasi yang tidak seragam;
2. kurangnya sosialisasi tentang pentingnya mediasi di pengadilan;
3. kurangnya pengetahuan para pihak yang berperkara tentang keuntungan penyelesaian perkara melalui mediasi;
4. tidak adanya penghargaan dan hukuman bagi para hakim atau mediator yang mengurus mediasi;
5. adanya peran pihak-pihak tertentu yang menghambat proses mediasi;
6. tidak ada i'tikad baik dari para pihak yang berperkara maupun dari mediator.¹²

Perlu diketahui bahwa mediator adalah hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak

¹⁰ Wawancara dengan Rizki Kila Alindi, Sekretaris Mediasi Pengadilan Agama Jombang, Pada 18 Januari 2018.

¹¹ Pengadilan Agama Jombang, *Laporan Mediasi Pengadilan Agama Jombang Bulan Desember Tahun 2017* (Kediri: Pengadilan Agama Jombang, 2017).

¹² Abd Ghoni, "*Mediasi Dalam Prespektif Hukum Keluarga Islam dan Implementasinya di Peradilan Agama*", dalam *Varia Peradilan*, ed. M. Fauzan, (Jakarta: IKAHI, 2018), XXXIII: 48.

dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.¹³ Yang dimaksud dengan pihak lain yang memiliki sertifikat mediator adalah mediator non hakim, siapapun yang sudah mengikuti pelatihan mediator oleh Mahkamah Agung sekalipun dia adalah pensiunan hakim, pensiunan pegawai pengadilan atau advokat.

PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi telah menggantikan dasar hukum yang telah di sempurnakan dari PERMA sebelumnya. Pada PERMA No. 1 Tahun 2016 ini ditekankan pada i'tikad baik para pihak dalam rangka keberhasilan proses mediasi yang harapannya dapat berjalan dengan lebih baik lagi.

Hal tersebut di atas menjadi latar belakang penyusun untuk melihat peran mediator non hakim dalam mediasi pasca pemberlakuan PERMA No. 1 Tahun 2016 di Pengadilan Agama Jombang tahun 2017.

B. Fokus Penelitian

1. Bagaimana kinerja mediator non hakim pasca pemberlakuan PERMA No. 1 Tahun 2016 di Pengadilan Agama Jombang tahun 2017?
2. Bagaimana peran mediator non hakim dalam mediasi pasca pemberlakuan PERMA No. 1 Tahun 2016 di Pengadilan Agama Jombang?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui kinerja mediator non hakim pasca pemberlakuan PERMA No. 1 Tahun 2016.

¹³ PERMA No. 1 Tahun 2016 Bab 1 Ayat 2

2. Mengetahui peran mediator non hakim dalam mediasi pasca pemberlakuan PERMA No. 1 Tahun 2016 di Pengadilan Agama Jombang tahun 2017.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan penelitian dapat bermanfaat sebagai bahan atau data penelitian selanjutnya dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan, baik mahasiswa, praktisi hukum maupun para hakim dan mediator di lingkungan Pengadilan Agama.
 - b. Memperoleh Pengetahuan tentang PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi
2. Secara Praktis
 - a. Untuk memenuhi salah satu prasyarat memperoleh gelar sarjana strata 1 dalam bidang Ahwal Al-Syakhsiyah.
 - b. Untuk menjadi sumbangan pemikiran bagi siapa saja yang terlibat dalam masalah Peradilan, serta dapat dijadikan acuan dan pedoman penelitian selanjutnya.

E. Telaah Pustaka

Penyusun telah melakukan penelusuran terhadap karya ilmiah yang ada dan penyusun menemukan ada beberapa karya ilmiah yang membahas mengenai tema yang penyusun angkat yaitu upaya perdamaian, dalam hal ini mediasi. Namun karya- karya ilmiah tersebut belum menekankan pada PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi.

Pertama, Penelitian terdahulu yang di lakukan oleh Nur Kholis¹⁴ dengan judul skripsi efektifitas mediasi dalam perkara cerai gugat alasan nafkah (studi kasus di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri). Pada penelitiannya penulis menganalisis keberhasilan mediasi dalam mendamaikan para pihak yang berperkara cerai gugat dengan alasan nafkah di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri yang dirasa kurang efektif, dari penelitian itu mediasi yang berhasil yaitu sekitar 5% dari jumlah perkara yang diselesaikan, dan keberhasilan mediasi merupakan kesadran para pihak untuk memenuhi tuntutan pihak penggugat dan kesepakatan para pihak. Adapun dengan hadirnya pihak netral sebagai mediator hanya sebagai penasehat dan sarana bagi para pihak yang selanjutnya akan dirumuskan sebagai sebuah kesepakatan.

Kedua, penelitian yang di lakukan oleh Moh. Naizar Fahrudin¹⁵ dengan judul keberhasilan mediasi dalam menyelesaikan perkara perdata (studi kasus di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri bulan September sampai November 2015). Skripsi tersebut memaparkan tentang tingkat keberhasilan mediasi dalam menyelesaikan perkara perdata di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri secara umum. Menurutnya karena perkara yang di mediasi tidak hanya perkara perceraian, tetapi juga ada perkara perdata lainnya.

¹⁴ Nur Kholis, *Efektifitas Mediasi dalam Perkara Cerai Gugat Alasan Nafkah (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri Tahun 2011)*, (Skripsi jurusan Syari'ah Prodi Al Ahwal Syakhshiyah, STAIN KEDIRI, 2012).

¹⁵ Moh. Naizar Fahrudin, *Keberhasilan Mediasi dalam Penyelesaian Perkara Perdata (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kabupaten Kediri Bulan September Sampai dengan November Tahun 2015)*, (Skripsi jurusan Syari'ah Prodi Al Ahwal Syakhshiyah, STAIN KEDIRI, 2016).

Ketiga , penelitian tentang efektifitas mediasi oleh hakim mediator (studi kasus di Pengadilan Agama Bantul tahun 2009-2011) oleh Muhamad Yaumi Nurrohman¹⁶. Penelitian yang berfokus pada efektifitas hakim yang menjadi mediator di Pengadilan Agama Bantul.

Jadi tema atau penelitian yang penyusun lakukan memang pernah dilakukan banyak peneliti sebelumnya. Namun penelitian yang penyusun lakukan berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya karena penelitian-penelitian yang telah lalu hanya terfokus dari bagaimana mediasi yang dilakukan dengan dasar hukum PERMA No. 1 Tahun 2008 tetapi, mediasi disini berdasarkan peraturan baru dari Mahkamah Agung yaitu PERMA No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi yang telah di sempurnakan dari peraturan sebelumnya. Peneliti-peneliti sebelumnya melakukan penelitian pada Pengadilan Agama Kabupaten Kediri dan Pengadilan Agama Bantul. Sedangkan penyusun melakukan penelitian di Pengadilan Agama Jombang, yang sepengetahuan penyusun belum ada peneliti yang melakukan penelitian tentang peran mediator non hakim dalam mediasi pasca pemberlakuan PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi.

¹⁶ Muhammad Yaumi Nurrohman, *Efektifitas Mediasi Oleh Hakim Mediator (Studi Kasus Di Pengadilan Agama Bantul Tahun 2009-2011)*, (Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum Jurusan Al-Ahwal Asy-Syakhsiyah, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA, 2012).