

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara Hukum, sebagaimana tertuang dalam konstitusi Negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3). Oleh karenanya, segala sesuatu yang dilakukan di Indonesia harus didasarkan pada hukum yang berlaku. Hukum di Indonesia dikenal dengan adanya prinsip Persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Prinsip ini mengatakan bahwa pemerintah, baik itu pemerintah pusat maupun daerah harus memperlakukan semua orang sama rata dan tidak di beda-bedakan. Hal ini didasarkan pada Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa :

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada pengecualiannya”.

Agar masyarakat Indonesia dapat hidup dengan berdampingan satu sama lain sehingga menciptakan bangsa yang harmonis dan berkehidupan adil.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum berusaha mewujudkan kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tentram dan tertib. Untuk mewujudkan kehidupan tersebut dan menjamin persamaan kedudukan warga negara dalam hukum diperlukan adanya badan pelaksana

untuk menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum, sehingga mampu memberikan pengayoman yang baik sesuai harapan masyarakat.

Dalam negara hukum yang tunduk kepada *rule of law* kedudukan peradilan dianggap sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang berperan sebagai katup penekan atas segala pelanggaran hukum yang terjadi dalam interaksi sosial dan pelanggaran atas ketertiban dan kenyamanan masyarakat. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang – cabang kekuasaan lainnya.

Peradilan dapat juga dimaknai sebagai tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan, sehingga secara teoritis masih diandalkan sebagai badan yang berfungsi dan berperan menegakan kebenaran dan keadilan (*to enforce the truth and justice*).¹

Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur mengenai badan-badan peradilan penyelenggaran kekuasaan kehakiman, asas-asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, jaminan kedudukan dan perlakuan yang sama bagi setiap orang dalam hukum dan dalam mencari keadilan. Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 sudah diubah menjadi Undang- Undang No.48 Tahun 2009 Tentang

¹ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: tentang Gugatan, Persidangan, penyitaan, dan Putusan Pengadilan*, Cet.VII, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 229.

Kekuasaan Kehakiman karena Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Pasal 10 ayat (2) Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2004 badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara.

Salah satu badan untuk menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum tersebut adalah melalui Peradilan Agama, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan pokok atas kekuasaan kehakiman. Pengaturan tentang susunan, kekuasaan dan hukum acara pengadilan dalam lingkungan Pengadilan Agama di dasarkan kepada :

1. *Staatsblad* Tahun 1882 Nomor 152, pembentukan Peradilan Agama Jawa dan Madura;
2. *Staatsblad* Tahun 1937 Nomor 116 dan 610, Pengaturan atas kerapan Qadi antara Keresidenan Kalimantan Selatan dan Timur;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 yang merupakan pejewantahan atas Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyegerakan Pembentukan Peradilan Agama/Mahkamah Syariah di luar Jawa dan Madura.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, menyebutkan bahwa Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam, ayat (2) disebutkan Pengadilan adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama.

Peradilan Agama sebagai kawal depan Mahkamah Agung dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman memiliki tugas pokok sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam baik di bidang :

1. Perkawinan;
2. Waris;
3. Wasiat;
4. Hibah;
5. Wakaf;
6. Zakat;
7. Infaq
8. Shadaqah, dan
9. Ekonomi syari'ah

Bidang perkawinan menempati tingkat teratas di Pengadilan Agama, khususnya perkara perceraian. Perceraian adalah salah satu

perbuatan yang sangat Allah benci, namun dihalalkan. Dalam hadist Rasulullah SAW yang artinya :

Dari Umar Dia berkata Rasulullah bersabda :

“Sesuatu yang halal tapi dibenci Allah adalah Perceraian”

H.R Abu Daud dan Hakim.

Selain itu hukum positif sebenarnya telah mempersulit terjadinya perceraian. Hal ini dibuktikan pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Perkawinan :

Perceraian dapat terjadi karena alasan atau alasan-alasan :

1. Salah satu pihak berbuat zina atau menjadi pemabok, pematat, penjudi, dan lain sebagainya yang sukar disembuhkan;
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 yang lain;
5. Salah satu pihak mendapat cacat badan atau penyakit dengan akibat tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai suami/isteri;
6. Antara suami dan isteri terus-menerus terjadi perselisihan dan pertengkaran dan tidak ada harapan akan hidup rukun lagi dalam rumah tangga.

Perceraian hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi salah satu syarat diatas. Perceraian harus dengan sebuah gugatan yang dilayangkan ke pengadilan yang berwenang menangani kasus perceraian, misalnya untuk orang – orang yang beragama islam maka Pengadilan Agama yang berwenang menangani kasus perceraian tersebut. Meskipun demikian kenyataannya angka perceraian terus meningkat.

Proses pemeriksaan perkara perceraian di Pengadilan Agama merupakan hukum acara di Pengadilan Agama, yaitu peraturan hukum yang mengatur bagaimana cara mentaatinya hukum perdata materiil dengan perantaraan hakim atau cara bagaimana bertindak di muka Pengadilan Agama dan bagaimana cara hakim bertindak agar hukum itu berjalan sebagaimana mestinya.²

Penegasan mengenai hukum acara yang berlaku di Pengadilan Agama tercantum dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, bahwa :

“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”.

Perkara-perkara dalam bidang perceraian berlaku hukum acara khusus dan selebihnya berlaku hukum acara perdata pada umumnya. Hukum acara khusus tersebut meliputi pengaturan tentang bentuk dan proses perkara, kewenangan relatif Pengadilan Agama, pemanggilan pihak-

² Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 7.

pihak, pemeriksaan, pembuktian dan upaya damai, biaya perkara, putusan hakim dan upaya hukum serta penerbitan akta cerai.³

Sengketa perkara perceraian di pengadilan agama ada dua jenis yaitu: Pertama, gugatan cerai / cerai gugat yang artinya surat cerai yang diajukan oleh pihak istri kepada suaminya. Kedua permohonan cerai talak yang artinya surat permohonan suami untuk mengucapkan talak agar dapat bercerai dengan istrinya.

Namun masyarakat Indonesia saat ini tengah menghadapi kenyataan bahwa ketidakefisienan sistem peradilan di Indonesia. Hal ini terbukti bahwa penyelesaian perkara membutuhkan waktu yang lama mulai dari tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali. Di sisi lain masyarakat Indonesia pencari keadilan membutuhkan penyelesaian perkara yang cepat dan tepat dan bukan hanya menjadi formalitas belaka. Hal ini tentu sangat bertentangan dengan asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam Pasal 2 ayat (4) Undang Undang Nomor 48 tahun 2009 yang menyatakan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Hasan Bisri menyatakan dalam bukunya yang berjudul Peradilan Agama Di Indonesia, yang dimaksud dengan asas sederhana, cepat, dan biaya ringan meliputi tiga aspek, Sederhana, berhubungan dengan prosedur penerimaan sampai dengan penyelesaian suatu perkara. Cepat, berhubungan dengan waktu yang tersedia dalam proses peradilan. Biaya ringan,

³ *Ibid*, hlm. 206

berhubungan dengan keterjangkauan biaya perkara oleh pencari keadilan.⁴ Dengan demikian tidak serta merta hakim pengadilan memutuskan perkara hanya dalam hitungan waktu satu atau dua jam. Pengadilan harus memproses perkara sesuai dengan undang – undang yang berlaku, dan tidak mengulur – ngulur waktu tanpa alasan yang di benarkan oleh undang – undang.

Penyelesaian sengketa diluar proses pengadilan adalah salah satu solusi yang dimiliki pengadilan. Dilatarbelakangi dengan adanya banyak perkara di lingkungan peradilan, Mahkamah Agung berusaha mengintegrasikan mediasi kedalam proses hukum acara di pengadilan, yang hakikatnya merupakan hasil pengembangan dari ketentuan Pasal 130 HIR/RBg.

- 1) Jika pada hari yang ditentukan itu kedua belah pihak menghadap, maka pengadilan negeri, dengan perantaraan ketuanya, akan mencoba memperdamaikan mereka itu. (IR. 239.)
- 2) Jika perdamaian terjadi, maka tentang hal itu, pada waktu sidang, harus dibuat sebuah akta, dengan mana kedua belah pihak diwajibkan untuk memenuhi perjanjian yang dibuat itu; maka surat (akta) itu berkekuatan dan akan dilakukan sebagai keputusan hakim yang biasa. (RV. 31; IR. 195 dst.)
- 3) Terhadap keputusan. yang demikian tidak diizinkan orang minta naik banding.
- 4) Jika pada waktu mencoba memperdamaikan kedua belah pihak itu perlu dipakai seorang juru bahasa, maka dalam hal itu hendaklah dituruti peraturan pasal berikut.

⁴ Hasan Bisri, *Peradilan Agama Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 165.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sudah dipraktikkan dalam badan peradilan Agama di Indonesia untuk menyelesaikan sengketa. Bentuk penyelesaian sengketa di luar Pengadilan Agama yang sekarang dipraktikkan terintegrasi dengan proses peradilan, dan dinamakan dengan mediasi. Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa melalui proses perundingan atau mufakat para pihak dengan dibantu oleh hakim mediator yang tidak memiliki kewenangan memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.⁵ Makna mediasi dapat dilihat dari Pancasila yang merupakan Dasar Negara Indonesia sila ke empat.

Sila ke-empat pancasila yang berbunyi “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan / Perwakilan” memiliki makna .⁶

1. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat.
2. Tidak memaksakan kehendak kepada orang lain.
3. Mengutamakan budaya bermusyawarah dalam mengambil keputusan bersama.
4. Bermusyawarah sampai mencapai consensus atau kata mufakat diliputi dengan semangat kekeluargaan.

Ciri utama proses mediasi adalah perundingan yang esensinya sama dengan proses musyawarah atau konsensus. Sesuai dengan hakikat perundingan atau musyawarah atau konsensus, maka tidak boleh ada

⁵ Pengadilan Agama Sinjai, *Mediasi*, <http://www.pa-sinjai.com/pelayanan/mediasi/tentang-mediasi>, diunduh pada Kamis 24 Mei 2018, pukul 20.31 WIB.

⁶ Kurniawan Berbagi, *Analisis Sila Keempat*, <http://bakhrul-25-rizky.blogspot.co.id/2012/03/analisis-pancasila-sila-keempat.html>, diunduh pada Kamis 24 Mei 2018, pukul 20.50 WIB.

paksaan untuk menerima atau menolak sesuatu gagasan atau penyelesaian selama proses mediasi berlangsung. Segala sesuatunya harus memperoleh persetujuan dari para pihak. Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia bertolak dari Pasal 130 HIR/R.Bg memodifikasi mediasi ke arah mekmaksa. Dengan demikian Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut PERMA). Mahkamah Agung menerbitkan PERMA Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur mediasi di Peradilan.

Setelah beberapa tahun keberlakuannya PERMA Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan belum menampakan hasil yang signifikan, sesuai dengan tujuannya yaitu mengatasi penumpukan perkara dan ke efektifan mediasi dengan cepat, murah, serta memberikan akses kepada para pihak yang bersengketa untuk memperoleh keadilan. Mahkamah Agung kemudian menyempurnakan PERMA Nomor 2 Tahun 2003 dengan mengeluarkan PERMA Nomor 1 Tahun 2008. Dan PERMA Nomo 1 Tahun 2008 dianggap belum optimal dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan mediasi dan belum mampu meningkatkan keberhasilan mediasi di Pengadilan. Dengan itu Mahkamah Agung mengeluarkan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 atas perubahan dari PERMA Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Di Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang tingkat perceraian yang mendominasi ialah cerai gugat / gugatan cerai yang mana diajukan dari pihak istri. Penulis berpendapat demikian dikarenakan hasil wawancara

dengan salah satu hakim Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang. Hal ini dikarenakan banyaknya kegagalan dalam mediasi di Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang.

Bertolak dari uraian diatas penulis mencoba mengkaji sekaligus menganalisis permasalahan Penerapan Prosedur Mediasi dalam Proses Pemeriksaan Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016, dengan judul **“Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan Agama Dalam Pemeriksaan Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang usul penelitian yang telah diuraikan sebelumnya, maka identifikasi masalah yang akan dikemukakan adalah :

1. Bagaimana penerapan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan Agama terhadap proses pemeriksaan perkara perceraian di Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang?
2. Kendala apa saja yang dihadapi Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang dalam mengaplikasikan Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dalam menekan angka perceraian?

3. Bagaimana upaya yang dilakukan Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang terkait dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan setelah kendala yang di hadapi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulis mengajukan Usul Penelitian terhadap Prosedur Mediasi di Pengadilan Agama Sumedang atas pelaksanaan PERMA No 1 Tahun 2016 terhadap Proses Pemeriksaan Perkara Perceraian, antara lain adalah :

1. Untuk mengetahui sejauhmana penerapan Pasal 3 ayat Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan terhadap proses pemeriksaan perkara perceraian di Pengadilanana Agama Kelas IA Sumedang;
2. Untuk mengetahui kendala apa saja yang dihadapi Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang dalam mengaplikasikan Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.
3. Untuk mengetahui bagaimana upaya yang dilakukan Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang terkait dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan setelah kendala yang dihadapi.

D. Kegunaan Penelitian

Usul penelitian yang dilakukan oleh penulis, diharapkan dapat memberikan sumbangsi bagi ilmu pengetahuan baik bagi masyarakat umum maupun civitas akademis, diantaranya :

1. Teoritis

Mengingat masih terbatasnya sumber dan literatur yang membahas tentang prosedur mediasi di pengadilan agama dalam proses pemeriksaan sengketa perceraian, maka penulis berharap usul penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam memperkaya perbendaharaan keilmuan baik secara akademis maupun teknis.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat untuk kepentingan Pemeriksaan Sengketa Perceraian khususnya di Pengadilan Agama Sumedang terhadap implementasi PERMA No 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tertuang dalam konstitusi negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya dalam Pasal 1 ayat 3 yang menyatakan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dengan demikian segala sesuatu yang dilakukan di negara Indonesia ini tidak terlepas dari hukum yang

berlaku. Baik itu dalam mengambil suatu keputusan ataupun dalam menyelesaikan suatu permasalahan haruslah didasarkan atas hukum.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum berusaha mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tentram dan tertib. Untuk mewujudkan kehidupan tersebut dan menjamin persamaan kedudukan warga negara dalam hukum diperlukan upaya untuk menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum, sehingga mampu memberikan pengayoman yang baik sesuai harapan masyarakat.

Salah satu upaya untuk menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum tersebut dengan adanya bentuk dari Negara hukum yang tunduk kepada *the rule of law*, kedudukan peradilan dianggap sebagai pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang berperan sebagai katup penekan atas segala pelanggaran atas keterlibatan dan kenyamanan masyarakat. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman dengan Mahkamah Konstitusi dan bebas dari pengaruh cabang – cabang kekuasaan lainnya.

Undang – Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur mengenai badan-badan peradilan penyelenggaran kekuasaan kehakiman, asas-asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, jaminan kedudukan dan perlakuan yang sama bagi setiap orang dalam hukum dan dalam mencari keadilan. Menurut Pasal 10 ayat (12) Undang-

undang No. 4 Tahun 2004 tersebut bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Pengadilan dalam lingkungan:⁷

1. Peradilan Umum
2. Peradilan Agama
3. Peradilan Militer
4. Peradilan Tata Usaha Negara

Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 sudah diubah menjadi Undang- Undang No.48 Tahun 2009 Tentang kekuasaan Kehakiman karena Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum dan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Keempat badan peradilan tersebut mempunyai kewenangan yang sama, yaitu menunjukkan terciptanya kebenaran serta keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Peradilan Agama sebagai salah satu upaya untuk menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum, sebagai mana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan pokok atas kekuasaan kehakiman. Pengaturan tentang susunan, kekuasaan dan hukum acara pengadilan dalam lingkungan Pengadilan Agama di dasarkan kepada :

1. *Staatsblad* Tahun 1882 Nomor 152, pembentukan Peradilan Agama Jawa dan Madura;

⁷ Ridwan Syahrani, *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*, Pustaka Kartini, Jakarta, 1998, hlm. 247.

2. *Staatsblad* Tahun 1937 Nomor 116 dan 610, Pengaturan atas kerapian Qadi antara Keresidenan Kalimantan Selatan dan Timur;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1957 yang merupakan pejewantahan atas Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menegerakan Pembentukan Peradilan Agama/Mahkamah Syariah di luar Jawa dan Madura.

Sehubungan dengan pertimbangan tersebut, untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan pokok atas kekuasaan kehakiman, dipandang perlu menyusun sekaligus mengatur susunan kekuasaan atas hukum acara pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama.⁸

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang peradilan Agama, menyebutkan bahwa Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam, ayat (2) disebutkan Pengadilan adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama.

Dalam menyelesaikan perkara-perkara yang menjadi kewenangan Pengadilan Agama tersebut, maka diberlakukan pula hukum acara, hal ini ditetapkan berdasarkan pasal 54 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 yang menyatakan bahwa hukum acara yang berlaku pada pengadilan dalam lingkungan Pengadilan Agama adalah:

⁸ Blue Print Mahkamah Agung, *Pembentukan Mahkamah Agung*, Perpustakaan Pengadilan Agama Kelas IA Sumedang, hlm 234-235.

1. Hukum Acara Perdata yang berlaku pada Pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum, dan
2. Hukum Acara Khusus yang berlaku pada pengadilan lingkungan peradilan agama yang diatur dalam undang-undang ini.

Pengadilan Agama adalah peradilan perdata, oleh sebab itu hukum acara yang berlaku pada pengadilan Negeri, di samping hukum acara yang berlaku pada Pengadilan Agama karena spesifikasi hukum Islam yang mengharuskan demikian.

Pasal 49 dan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pengadilan Agama berugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam, dibidang : Perkawinan, Waris, Wasiat, Hibah Wakaf, Zakat, Infaq, Shadaqah, Ekonomi Syariah; memberikan keterangan, pertimbangan dan nasehat hukum Islam kepada instansi pemerintah di daerah hukumnya apabila diminta dan memberikan itsbat kesaksian rukyat hilal serta penentuan arah kiblat dan waktu sholat serta tugas dan kewenangan lain berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 52 Undang – Undang Nomor 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 7 tahun 1989 Tentang peradilan Agama.

Bidang perkawinan menempati tingkat teratas di Pengadilan Agama, khususnya perkara perceraian. Perkara-perkara dalam bidang

perceraian berlaku hukum acara khusus dan selebihnya berlaku hukum acara perdata pada umumnya. Hukum acara khusus tersebut meliputi pengaturan tentang bentuk dan proses perkara, kewenangan relatif Pengadilan Agama, pemanggilan pihak-pihak, pemeriksaan, pembuktian dan upaya damai, biaya perkara, putusan hakim dan upaya hukum serta penerbitan akta cerai.⁹

Namun masyarakat Indonesia saat ini tengah menghadapi kenyataan bahwa ketidakefisienan sistem peradilan di Indonesia. Hal ini terbukti bahwa penyelesaian perkara membutuhkan waktu yang lama mulai dari tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali. Di sisi lain masyarakat Indonesia pencari keadilan membutuhkan penyelesaian perkara yang cepat dan tepat dan bukan hanya menjadi formalitas belaka. Hal ini tentu sangat bertentangan dengan asas penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam Pasal 2 ayat (4) Undang Undang Nomor 48 tahun 2009 yang menyatakan asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sudah dipraktikkan dalam badan peradilan Agama di Indonesia untuk menyelesaikan sengketa. Bentuk penyelesaian sengketa di luar Pengadilan Agama yang sekarang dipraktikkan terintegrasi dengan proses peradilan, dan dinamakan dengan mediasi. Mediasi adalah upaya para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa melalui perundingan dengan bantuan pihak lain yang netral. Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses

⁹ *Ibid, hlm. 206*

perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu mediator.

Menurut ketentuan dari peraturan Mahkamah Agung bahwa setelah dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaan prosedur mediasi di Pengadilan berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 ternyata ditemukan beberapa permasalahan yang bersumber dari Peraturan Mahkamah Agung Tersebut, sehingga Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 direvisi dengan maksud untuk lebih mendayagunakan mediasi yang terkait dengan proses berperkara di Pengadilan. Sehingga Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 diubah menjadi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang prosedur mediasi di Pengadilan.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2003 tidak memberikan sanksi atas pelaksanaan mediasi di pengadilan, sedangkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2008 mengandung sanksi dalam pelaksanaannya. Dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 tahun 2003 tidak diatur mengenai mediasi di tingkat banding dan kasasi, sedangkan Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 tahun 2008 Pasal 21 Ayat (1) mengatur kemungkinan mengenai hal itu. Para pihak, atas dasar kesepakatan mereka, dapat menempuh upaya perdamaian terhadap perkara yang sedang dalam proses banding, kasasi, atau peninjauan kembali atau terhadap perkara yang diperiksa pada tingkat banding, kasasi dan peninjauan kembali sepanjang perkara itu belum diputus.

Kemudian Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Ada beberapa poin penting dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 yang berbeda dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008. Misalnya, jangka waktu penyelesaian mediasi lebih singkat dari 40 hari menjadi 30 hari terhitung. 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.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 juga mengenal kesepakatan sebagian pihak (*partial settlement*) yang terlibat dalam sengketa atau kesepakatan sebagian objek sengketanya. Berbeda dengan Perma sebelumnya apabila hanya sebagian pihak yang bersepakat atau tidak hadir mediasi dianggap *dead lock* (gagal). Tetapi, Perma yang baru kesepakatan sebagian pihak tetap diakui, misalnya penggugat hanya sepakat sebagian para tergugat atau sebagian objek sengketanya.

Selebihnya, substansi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 hampir sama dengan Peraturan Mahkamah Agung sebelumnya. Misalnya, prosedur mediasi bersifat wajib ditempuh, jika tidak putusan batal demi hukum; mediator bisa dari kalangan hakim ataupun nonhakim yang bersertifikat. Hanya saja, pengaturan PERMA Mediasi terbaru cakupannya lebih luas dari Perma sebelumnya.

F. Metode Penelitian

Untuk dapat mengetahui dan membahas suatu permasalahan maka diperlukan adanya pendekatan dengan mempergunakan metode - metode tertentu yang bersifat ilmiah. Metode penelitian yang digunakan penulis dalam usulan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Dalam penelitian ini akan menggunakan metode penelitian deskriptif analisis yaitu, menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti.¹⁰ Yang berkenaan dengan Peraturan Mahkamah Agung No 1 Tahun 2016. Metode ini memiliki tujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis, faktual serta akurat dari objek penelitian itu sendiri.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara Yuridis Normatif. Menurut Soerjono Soekanto penelitian hukum normatif ini meliputi:

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematik hukum, yaitu terhadap pengertian-pengertian dasar yang terdapat dalam sistem hukum (subjek hukum, objek hukum dan hubungan hukum).

¹⁰ Ronny Hanitijio, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalian Inonesia, Jakarta, 1990, hlm. 97-98.

- c. Mengkaji dan menguji permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada¹¹

Selain itu, yang dimaksud dengan pendekatan yuridis yaitu cara meneliti masalah dengan mendasarkan pada peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia yang berkenaan dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016.

3. Tahap Penelitian

Dalam hal tahap penelitian dilakukan melalui dua tahap yaitu :

- a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*),

Penelitian kepustakaan adalah mengumpulkan sumber data primer, sekunder dan tersier. Penelitian ini dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder. Dengan mempelajari literatur, majalah, koran dan artikel lainnya yang berhubungan dengan obyek yang diteliti :

- 1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang peneliti gunakan diantaranya ialah Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 14

1985 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang No. 3 tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Undang-Undang No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Surat Edaran Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Mediasi, Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah: Rancangan peraturan perundang-undangan, buku teks, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian.¹²

3) Bahan hukum tersier

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya: biografi, kamus, artikel internet, majalah, koran.¹³

¹² Ronny Hanitijjo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalian Inonesia, Jakarta, 1990, hlm. 97-98.

¹³ *Ibid*

- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*), dilakukan untuk memperoleh data-data primer yang diperlukan dalam penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan sesuai dengan pendekatan yang digunakan sebagai salah satu instrumen penelitian yang dilakukan melalui :

- a. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu suatu teknik pengumpulan data, yang digunakan melalui data tertulis¹⁴ dengan cara penelaahan data yang meliputi peraturan perundang-undangan mulai dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, serta mempelajari dokumen – dokumen atau bahan-bahan pustaka, seperti buku-buku, literatur-literatur dan jurnal ilmiah serta makalah seminar yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

- b. Studi Lapangan

- 1) Wawancara

Wawancara merupakan cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung kepada pihak yang terkait baik terhadap Hakim, Hakim Mediator, Mediator, Para Pihak

¹⁴ *Ibid*

dan Kuasa para Pihak dengan masalah efektivitas Penerapan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung No.1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dalam Pemeriksaan Perkara Perceraian di Pengadilan Agama.

2) Observasi

Mengamati secara langsung masalah yang akan di teliti pada objek di lapangan.

5. Alat Pengumpul Data

Data yang telah terkumpul melalui kegiatan pengumpulan data diolah untuk dapat menarik kesimpulan bagi tujuan penelitian, alat yang dipergunakan dalam pengolahan data adalah :

- a. Dalam penelitian kepustakaan, alat pengumpul data yang peneliti gunakan ialah alat-alat tulis, dan buku-buku dimana peneliti membuat catatan-catatan tentang data-data yang diperlukan serta ditransfer melalui alat elektronik berupa laptop guna mendukung proses penyusunan dengan data -data yang diperoleh data yang diperoleh.
- b. Dalam penelitian lapangan, alat pengumpul data yang peneliti gunakan yaitu berupa daftar pertanyaan yang dirinci untuk keperluan wawancara, kemudian direkam melalui alat perekam suara (*Voice Recorder*) sebagai instrument penunjang pelaksanaan penelitian

dalam melakukan wawancara tersebut. Pengamatan (observasi) yaitu mengamati secara langsung pada objek lapangan dengan cara membuat catatan lapangan (catatan berkala).

6. Analisis Data

Metode analisis dalam penulisan Usul Penelitian ini dengan menggunakan analisis yuridis kualitatif yaitu data yang diperoleh tersebut disusun secara sistematis, kemudian dianalisis secara kualitatif dengan tidak menggunakan angka-angka maupun rumus statistik dengan cara interpretasi atau penafsiran hukum dan konstruksi hukum.

7. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini dilakukan di dua lokasi antara lain :

a. Data Sekunder/ Penelitian Kepustakaan :

Perpustakaan:

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Besar No. 68 Bandung;
- 2) Perpustakaan Umum Universitas Padjajaran, Jalan Imam Bonjol No. 21 Bandung;
- 3) Perpustakaan Pengadilan Agama Sumedang, Jalan Statistik No. 35 Sumedang;

b. Data Primer/ Penelitian Lapangan:

Data primer mengambil tempat di Pengadilan Agama Sumedang,
Jalan Statistik No. 35 Sumedang.