



BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pengadilan Agama adalah sebuah lembaga hukum yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa di masyarakat dalam hal perceraian, waris, gono-gini, dan lain sebagainya. Dari pengertian diatas jika kita melihat di lapangan maka Pengadilan Agama merupakan jalan terakhir masyarakat untuk mencari keadilan diantara dua orang yang berperkara. Dalam mengatasi angka perceraian maka Pengadilan Agama memiliki sebuah upaya perdamaian untuk mencari solusi dari masalah yang sedang diajukan yang bisa disebut dengan upaya mediasi, di dalam Islam istilah lain dari mediasi telah disebutkan dalam Al-Quran An-Nisa' ayat 35:¹

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا
إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ بَيْنَهُمَا ۖ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا خَبِيرًا ﴿٣٥﴾

¹ Al-qur'an Imushaf syarif, *al-quran dan terjemahnya*, An-Nisa' ayat 35

Artinya :

“Dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam ²dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. Jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal”.

Pada ayat diatas Allah SWT telah menjelaskan dan memberi anjuran kepada hamba-Nya, apabila ada diantara dua orang (suami istri) yang sedang berperkara, maka hendaklah ia menghadirkan hakam (juru damai) dari pihak perempuan atau pihak laki-laki sehingga mereka bisa menemukan solusi untuk menyelesaikan perkara suami istri tersebut.

Selain *hakam* kata yang sering kita dengar dalam Islam adalah *al-sulh*,³ pada saat ini konsep *al-sulh* di dalam Islam yang dipakai oleh Pengadilan Agama berguna untuk memperingan biaya dan mempercepat kinerja hakim yang didasarkan atas kesepakatan para pihak yang sedang bersengketa.

Penggunaan *al-suhl*⁴ sendiri memiliki persamaan dengan musyawarah dan mediasi dalam segi penerapan yaitu sama-sama diuntungkan tidak ada pihak yang merasa menang ataupun kalah dalam penyelesaian sengketa yang dibantu oleh seseorang bersifat netral, sedangkan orang yang melakukan *sulh* di dalam Pengadilan Agama disebut sebagai mediator.

Mengkaji tentang pengertian mediasi dalam kacamata hukum selalu menimbulkan perbedaan pandangan ataupun pendapat diantara para tokoh hukum,

² Hakam adalah juru damai

³ Al-suhl adalah penyelesaian perkara atau pertengkaran, sayid sabiq mendefinisikan al-suhl adalah dengan akad yang mengakhiri persengketaan antara dua belah pihak.

⁴ Sayyid sabiq, *fiqh al-sunnah* jus 2 (Kairo: dar-al-fath,1990) h 201

diataranya menurut Muhammad saifullah⁵ mediasi adalah sebuah kata yang berasal dari bahasa inggris *mediation* yang memiliki arti penyelesaian sengketa dengan cara menengahi sehingga dapat memberikan kesimpulan *win win solution*.

Menurut Takdir Rahmadi⁶ mediasi adalah sebuah langkah yang diambil seseorang untuk menyelesaikan perselisihan antara dua orang atau lebih dengan jalan perundingan sehingga menghasilkan sebuah perdamaian. Dalam PERMA no 1 tahun 2008 pasal 1 angka (7) menjelaskan tentang mediasi.

Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.⁷ Sedangkan dasar Hukum mediator melakukan mediasi yang merupakan sistem dari ADR adalah tetapkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya disebut SEMA) yang berisikan tentang pemberdayaan pengadilan tingkat pertama menerapkan lembaga damai.

Selain PERMA dan SEMA perihal tentang mediasi juga disebutkan pada pasal 130 ayat (1) HIR yang memiliki arti bahwa hakim berkewajiban dalam mendamaikan para pihak yang bersengketa dengan menggunakan system yang namanya mediasi sebelum persidangan dimulai,⁸ ada juga keterangan lain tentang arti pada pasal 130 ayat 1 :

⁵ Saifullah Muhammad, *mediasi dalam tinjauan hukum islam dan hukum positif di Indonesia*, (Semarang: Walisongo Press, 2009), cet 1, h. 75.

⁶ Takdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2010), h. 12-13.

⁷ Amriani nuraningsih, *mediasi alternative penyelesaian sengketa perdata di pengadilan*, (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2012), cet 2 h. 59.

⁸ Amriani nuraningsih, *mediasi alternative penyelesaian sengketa perdata di pengadilan*, (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2012), cet 2 h. 231

Jika pada hari yang ditentukan, kedua belah pihak datang, maka pengadilan mencoba dengan perantara ketua sidang untuk mendamaikan mereka.

maksud dari pasal diatas adalah sebelum persidangan dimulai hakim ketua berhak untuk mendamaikan mereka, sehingga diharapkan mereka dapat berdamai dan membatalkan niatnya untuk bercerai.

Landasan hukum diatas sudah tepat jika digunakan dalam proses mediasi, namun pada kenyataan dilapangan, dalam praktek selalu terjadi perbedaan dengan teori. Saat ini dalam praktek mediasi dikalangan Pengadilan Agama tidak terkecuali di Pengadilan Agama Blitar yang beralamatkan di jl.imam bonjol nomor 42 kota Blitar.

Mediasi tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, tidak terkecuali mediasi yang dilakukan oleh mediator non hakim yang cenderung mengakhiri pelaksanaan mediasi dengan cepat dan cenderung menunda pelaksanaan mediasi daripada melakukan kaukus atau penggalan data sebagai upaya pencarian titik terang dari permasalahan yang dihadapi.

Hal tersebut terbukti dengan adanya jumlah biaya yang dikenakan oleh para pihak sebesar Rp. 60,000,00, apalagi di awal tahun 2015 biaya mediasi dinaikan kembali oleh AMER PA sejumlah Rp. 100,000,00.⁹ Untuk masalah tarif mediasi sesuai dengan pengamatan (observasi) yang peneliti lakukan selama 8 hari masa kerja senin-kamis selama dua minggu, sepertinya para pihak tidak begitu mempermasalahkan besaran biaya yang dikenakan dalam proses mediasi.

⁹ Kwitansi pembayaran mediasi terlampir pada lampiran.

Selain hal diatas, penyebab para pihak enggan melakukan mediasi dikarenakan kurangnya pengetahuan para pihak tentang hal mediasi, sehingga upaya perdamaian oleh mediator non hakim tidak berjalan semestinya, hal ini sesuai dengan hasil wawancara peneliti dengan aspih:¹⁰

“ wah gak tau mas, pokok suruh masuk ke sini ya masuk gitu aja!, tapi kalau disuruh damai ya saya gak mau mas”.

Selain kurangnya pengetahuan dari para pihak proses mediasi tidak dapat mencapai kesepakatan karena adanya niat kuat para pihak untuk melakukan perceraian dan mengakhiri pernikahan. Sehingga terkadang salah satu pihak tidak hadir dalam mediasi ke dua setelah adanya penundaan untuk mengupayakan perdamaian diluar pengadilan, hal ini dikuatkan juga dengan hasil wawancara dari bapak mahali:

“ karena penggugat berisi keras untuk tetap melanjutkan perkaranya, karena sudah sangat-sangat benci kepada terhugat”.

Di Pengadilan Agama Blitar, jumlah perkara yang masuk di meja mediasi dapat dikatakan banyak yang *gagal* mencapai kesepakatan atau perdamaian, dibandingkan dengan perkara yang dicabut atau damai di meja mediasi, hal diatas dapat dilihat pada laporan mediasi perbulan tepatnya bulan September sampai dengan bulan Desember.

Kegagalan dalam praktek mediasi juga diperkuat dengan beberapa data register mediasi yang dirangkum dalam laporan akhir bulan Pengadilan Agama

¹⁰ Aspih, wawancara, (Blitar, 30 April 2015), aspih adalah salah satu pihak penggugat dalam perkara perceraian.

Blitar, khususnya September sampai Desember 2014.¹¹ Contoh perkara yang masuk dan gagal di meja mediasi: perkara mediasi pada bulan September mencapai 39 perkara dengan prosentase kegagalan dalam mediasi mencapai 30 perkara, sedangkan sisa perkara yang masih diproses adalah 9 perkara.

pada bulan Oktober perkara yang masuk adalah 57 perkara, dengan jumlah kegagalan mediasi mencapai 40 perkara, dan ada 1 perkara yang dicabut pada bulan ini, jika dijumlah keseluruhan dalam waktu September sampai Desember 2014 perkara yang dapat dilakukan mediasi mencapai 175 perkara.

Mayoritas perkara yang masuk pada meja mediasi adalah perkara perceraian baik cerai gugat maupun cerai talak, dengan berbagai faktor yang menyebabkannya, dari empat bulan tersebut yang dapat dinyatakan berhasil mencapai kesepakatan (damai/cabut) di meja mediasi hanya berjumlah 6 perkara.

Kegagalan dalam praktek mediasi di Pengadilan Agama Blitar tersebut diperkuat dengan adanya angka keberhasilan mediasi sampai bulan Desember 2014 yang hanya mencapai 6 perkara, dan sisanya 169 dinyatakan gagal oleh mediator non hakim.¹²

Fakta tentang banyaknya kegagalan Mediasi semakin kuat dengan kita melihat pula dari jumlah mediator non hakim yang ada di Pengadilan Agama Blitar¹³ yakni berjumlah dua orang atas nama Bp.Suwarno, SH, Bp. H. Mahali, SH, dan satu sekretaris mediator non hakim yang bernama Wildanul Ulum, S.HI, hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan H. mahali, S.H:

¹¹ Karena bulan September merupakan awal diberlakukannya sk dari ketua Pengadilan Agama Blitar.

¹² Lihat pada laporan mediasi bulan September-Desember 2014 di lampiran.

¹³ suwarno,wawancara, (Blitar, 2 oktober 2014)

“mediator di Pengadilan Agama Blitar pada sekarang ada dua, atas nama Bp. Suwarno,S.H, dan saya Bp. Mahali, S.H, dan ada sekertaris namanya Wildanul Ulum, S.HI.”

Sedangkan hari aktif di Pengadilan Agama hanyalah empat hari, hari senin sampai hari kamis dan pelaksanaan mediasi sesuai jadwal yang ditentukan. Namun disisi lain jika kita melihat jumlah perkara baru perhari tidak terlalu banyak terkadang 2 sampai 8 perkara, apabila digabungkan dengan penundaan perkara minggu sebelumnya maka jumlah perkara yang masuk dalam 1 hari bisa mencapai 12 sampai 13 perkara.

Mayoritas perkara yang masuk di meja mediasi adalah perkara perceraian dengan faktor ekonomi dan salah satu pihak yang kurang bertanggung jawab. Meskipun hanya berjumlah dua orang dengan perkara yang tidak begitu banyak, para mediator kurang memaksimalkan pelaksanaan mediasi, dalam proses mediasi, mediator lebih cepat untuk mengakhiri dan cenderung menunda dari pada melakukan penggalan data atau mencari celah keberhasilan.

Sedangkan masalah mediasi yang di angkat dalam permasalahan hanya pada tahun 2014, dikarenakan tahun 2014 merupakan tahun pertama pelaksanaan mediator non hakim di Pengadilan Agama Blitar.

Pelaksanaan mediasi oleh mediator yang sebelumnya dilakukan oleh mediator hakim, saat ini telah di gantikan oleh mediator non hakim yang telah memiliki sertifikat mediasi, pergantian mediator ini tidak lain untuk meminimalisir terjadinya penumpukan perkara pada Hakim.

Melihat kondisi di lapangan tersebut, maka penulis tertarik ingin melakukan penelitian tentang ***“Praktek Mediasi oleh Mediator Non Hakim di Pengadilan Agama Blitar dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Blitar Tahun 2014”***.

B. Batasan Masalah.

Agar jawaban dan penjabaran pada rumusan masalah tidak melebar terlalu jauh, maka peneliti pada penelitian ini membatasi masalah pada kinerja mediator non hakim yang ada di Pengadilan Agama Blitar dalam perkara perceraian tahun 2014.

Pada penelitian ini tahun 2014 yang dimaksud adalah 4 bulan terakhir dari tahun 2014, tepatnya bulan September-Desember, hal ini dikarenakan pelaksanaan mediator non hakim di Pengadilan Agama Blitar dilaksanakan pada empat bulan terakhir setelah diturunkannya SK dari Ketua Pengadilan Agama Blitar.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah praktek mediasi oleh mediator non hakim di Pengadilan Agama Blitar?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam mediasi di Pengadilan Agama Blitar prespektif mediator non hakim di Pengadilan Agama Blitar?

D. Tujuan Masalah

1. Untuk menggambarkan praktek mediasi prespektif mediator non hakim di Pengadilan Agama Blitar.

2. Untuk menggambarkan faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan dalam mediasi prespektif mediator non hakim di Pengadilan Agama Blitar.

E. MANFAAT PENELITIAN.

secara praktis, manfaat penelitian ini dapat dibagi menjadi 3 bagian:

1. Untuk Dosen Fakultas Syariah diharapkan bisa dijadikan sumber mengajar dalam studi mediasi, serta bisa mengadakan seminar yang berkaitan dengan mediasi dengan mendatangkan tim ahli dalam menangani mediasi sebagai narasumber.
2. Untuk mahasiswa Fakultas Syariah diharapkan hasil penelitian bisa dijadikan sumber referensi dalam mengerjakan makalah dan dalam belajar perihal tentang mediasi yang ada di lapangan
3. Untuk praktisi dan lembaga hukum mediasi sebagai referensi praktek mediasi oleh mediator non hakim sesuai dengan PERMA pasal 130 ayat 1 dalam *menjembatani* sebuah perkara sehingga dapat mengurangi angka perceraian terutama di Kota Blitar.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Mediasi adalah suatu proses perdamaian yang dilakukan oleh seorang pihak ke tiga (selanjutnya disebut mediator) sebagai penasehat sehingga perkara yang dihadapi para pihak dapat diakhiri dengan perdamaian. Kegiatan mediasi biasa dilakukan di Pengadilan Agama di Seluruh Indonesia apabila para pihak dalam berperkara telah hadir dalam persidangan secara bersamaan.

Orang yang menjadi pihak ketiga sebagai penengah dalam sebuah sengketa adalah (mediator) sedangkan mediator pada umumnya terbagi menjadi dua bagian diantaranya :

1. Mediator hakim yaitu mediasi yang dilakukan oleh hakim sebagai penengah dalam sebuah masalah antara pihak pertama dan pihak kedua
2. Mediator non hakim adalah mediasi yang dilakukan seseorang yang sudah memiliki sertifikat mediasi dan menjadi pihak ketiga dalam sengketa antara kedua belah pihak sebagai penengah.

G. SISTEMATIKA PEMBAHASAN.

BAB I, BAB I adalah awal dari penelitian skripsi, yang didalamnya mencakup latar belakang sebuah masalah umum yang selanjutnya menuju permasalahan yang khusus, pada BAB I ini menggambarkan alasan mengapa peneliti tertarik melakukan penelitian ini, serta pada bab ini pula peneliti melakukan pembatasan masalah sehingga penjelasan pada penelitian tidak terlalu lebar, dilengkapi dengan rumusan masalah yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti, serta penulis juga mencantumkan beberapa manfaat penelitian untuk beberapa kalangan, perkembangan ilmu kedepannya dan sistematika pembahasan yang menjelaskan tentang poin-poin tiap bab.

BAB II, BAB II adalah bab yang menjelaskan tentang Kajian teori, dimana pada BAB ini penulis akan menfokuskan pada pengertian umum tentang, mediasi, manfaat mediasi, tugas mediasi, tatacara mediasi di pengadilan serta beberapa dasar hukum yang digunakan mediator dalam

melaksanakan perdamaian sengketa para pihak, pengertian mediator, syarat-syarat menjadi mediator, maupun tahapan seorang mediator dalam mediasi di Pengadilan Agama, dengan kata lain pada BAB II inilah yang akan penulis gunakan untuk pisau analisis pada BAB IV sebagai penjabaran data untuk menjawab rumusan masalah yang ada pada BAB I.

BAB III, BAB III adalah bab yang berisi tentang metode penelitian dimana peneliti menggunakan beberapa bagian penting seperti lokasi penelitian yang akan dilakukan penulis untuk melakukan penelitian berkaitan dengan judul yang telah disepakati pembimbing, jenis penelitian, serta sumberdata yang akan digunakan penulis dalam mencari sebuah data, metode penelitian ini penulis gunakan guna untuk mendapatkan informasi dan data berkaitan dengan Praktek Mediasi Oleh Mediator Non Hakim di Pengadilan Agama Blitar dalam Perkara Perceraian Kurun Waktu 2014, pada bab ini merupakan bab terpenting dalam sebuah penelitian karena apabila salah mengambil langkah dalam mengambil data maka selanjutnya data tidak bisa diolah untuk dijabarkan di BAB IV.

BAB IV, BAB IV adalah bab yang menjelaskan tentang hasil penelitian dan paparan data yang didapat di lapangan dalam hal ini bertempat di Pengadilan Agama Blitar, sehingga pada bab IV ini penulis akan menjawab pertanyaan yang ada pada Rumusan masalah berkaitan dengan Praktek Mediasi Oleh Mediator Non Hakim di Pengadlan Agama Blitar dalam Perkara Perceraian Kurun Waktu 2014 sesuai dengan hasil

olahan data dilapangan dengan menggunakan pisau analisis kajian teori yang ada pada BAB II.

BAB V, BAB V adalah bab akhir dari sebuah penelitian dimana pada bab ini peneliti memberikan kesimpulan yang menjelaskan tentang inti pokok dari permasalahan dan jawaban dari rumusan masalah yang ada di BAB IV, selain memberikan kesimpulan tidak lupa peneliti juga akan menambahkan beberapa saran terkait dengan hasil penelitian diantaranya saran bagi dosen Fakultas Syariah untuk mengadakan kajian ilmu baru berkaitan dengan fakta yang ada dilapangan, lembaga atau instansi terkait seperti mahkamah agung/pengadilan tinggi agama Surabaya untuk mengadakan sosialisasi dan pengoptimalan kembali kinerja mediator non hakim di setiap Pengadilan Agama, serta mahasiswa Fakultas Syariah sebagai penerus peneliti dalam memecahkan masalah yang berkaitan dengan praktek mediasi.