

**POLITIK HUKUM MEDIASI SEBAGAI METODE PENYELESAIAN
PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA; Analisis PERMA
Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan**

Tesis

Oleh

MUHAMMAD HIDAYAT

NIM 15781002



**PROGRAM MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYYAH
PASCASARJANA**

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2018



**POLITIK HUKUM MEDIASI SEBAGAI METODE PENYELESAIAN
PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA; Analisis PERMA
Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan**

Tesis

Oleh

MUHAMMAD HIDAYAT

NIM 15781002



MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYYAH

PASCASARJANA

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

2018

**POLITIK HUKUM MEDIASI SEBAGAI METODE PENYELESAIAN
PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA; Analisis PERMA
Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan**

Tesis

Diajukan kepada

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang untuk memenuhi salah
satu persyaratan menyelesaikan Program Magister

Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah

OLEH

MUHAMMAD HIDAYAT

NIM 15781002

PROGRAM MAGISTER AL-AHWAL AL-SYAKHSIYYAH

PASCASARJANA

**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM
MALANG**

Juli 2018

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

Tesis dengan judul “Politik Hukum Mediasi Sebagai Metode Penyelesaian Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama; Analisis PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan” ini telah diperiksa dan disetujui untuk diuji,

Malang, *26 Juni 2018*

Pembimbing I

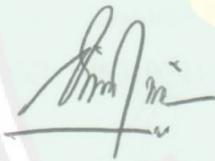


Dr. Mohamad Nur Yasin, SH., M.Ag.

NIP. 196910241995031003

Malang, *25 Juni 2018*

Pembimbing II



Dr. Fakhruddin, M.H.I.

NIP. 197408192000031002

Malang, *28 Juni 2018*

Mengetahui,

Ketua Program Magister Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah



Dr. Umi Sumbulah, M.Ag

NIP. 197108261998032002

LEMBAR PERETUJUAN DAN PENGESAHAN TESIS

Tesis dengan judul “Politik Hukum Mediasi Sebagai Metode Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama; Analisis PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan” ini telah diuji dan dipertahankan di depan sidang dewan penguji pada tanggal 06 Juli 2018

Dewan Penguji,


(Dr. Noer Yasin, M.H.I.),
NIP. 196111182000031001

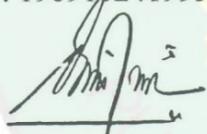
Ketua


(Dr. Umi Sumbulah, M.Ag.),
NIP. 197108261998032002

Penguji Utama


(Dr. Mohamad Nur Yasin, SH., M.Ag.),
NIP. 196910241995031003

Anggota


(Dr. Fakhruddin, M.H.I.),
NIP. 197408192000031002

Anggota

Mengetahui,

Direktur Pascasarjana,


(Prof. Dr. Mulyadi, M.Pd.I)

NIP. 195507171982031005



SURAT PERNYATAAN ORISINALITAS PENELITIAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Hidayat

NIM : 15781002

Program Studi : Magister Al-Ahwal Asy-Syakhsiyah

Judul Penelitian: Politik Hukum Mediasi Sebagai Metode Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama; Analisis PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan

Menyatakan dengan sebenarnya bawah dalam hasil penelitian ini tidak terdapat unsur-unsur penjiplakan karya penelitian atau karya ilmiah yang pernah dilakukan atau dibuat oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila di kemudian hari ternyata hasil penelitian ini terbukti terdapat unsur-unsur penjiplakan dan ada klaim dari pihak lain, maka saya bersedia untuk diproses sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya dan tanpa paksaan dari siapapun.

Batu, 25 Juni 2018

Hormat Saya



Muhammad Hidayat

NIM. 15781002

MOTTO

إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ

Artinya:

“Orang-orang beriman itu sesungguhnya bersaudara. Sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat” (QS. Al-Hujurat: 10)



PERSEMBAHAN

Tesis ini dipersembahkan untuk:

1. Ibu sebagai sosok yang terus memberikan doa dan kerinduan
2. Abang-abang dan adik-adik yang telah mendukung perjuangan menuntut ilmu ini.
3. Teman-teman dan rekan-rekan di jalan dakwah



ABSTRAK

Hidayat, Muhammad. 2018. *Politik Hukum Mediasi Sebagai Metode Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama; Analisis PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*. Tesis, Program Studi Magister Al-Ahwal Asy-Syakhsiyah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, Pembimbing: (1) Dr. Mohamad Nur Yasin, SH., M.Ag. (2) Dr. Fakhruddin, M.H.I.

Kata Kunci: Politik Hukum, Perma Mediasi, Perkara Perceraian

Mediasi merupakan 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. Tren dewasa ini, tumpukan perkara masih didominasi oleh perkara perceraian di Pengadilan Agama. Amanat Pasal 130 HIR/ 154 RBg mendorong Para Pihak untuk menempuh proses perdamaian yang dapat didayagunakan melalui mediasi dengan mengintegrasikannya ke dalam prosedur berperkara di Pengadilan diyakini Mahkamah Agung dengan kata lain menjadi bagian hukum acara perdata, maka dapat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa. UU No. 1 tahun 1974 Pasal 39, UU No. 3 tahun 2006 Pasal 65, KHI Pasal 115, 131 (2), 143 (1-2), 144, dan PP No. 9 tahun 1975 Pasal 32 juga mengamanatkan hakim untuk mengupayakan perdamaian para pihak berperkara di Pengadilan Agama sebelum menjatuhkan putusan.

Penelitian ini bertujuan untuk membahas mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama berkaitan pandangan Islam dan analisis yuridisnya. Dimensi politik hukum perubahan PERMA Mediasi dengan terbitnya PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang menjadi acuan terbaru melakukan praktek mediasi di pengadilan. PERMA Nomor 1 tahun 2016 yang banyak memuat materi-materi baru dalam perumusannya ditinjau dengan perspektif tujuan hukum (keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan).

Penelitian berjenis yuridis normatif dan menggunakan pendekatan kualitatif dengan meneliti bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan mediasi. Pengumpulan data dilakukan dengan mengidentifikasi bahan hukum dengan wawancara kepada pemangku kepentingan di Mahkamah Agung. Teknik analisis data meliputi penelaahan seluruh bahan hukum, pereduksian bahan hukum, penyusunannya dalam satuan-satuan, penganalisisan, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Prosedur mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama tidak berbeda dan sudah lama dipraktikkan untuk menyelesaikan sengketa dan memiliki kesamaan dengan konsep *islah* dalam al-Qur'an. (2) Politik Hukum PERMA Nomor 1 tahun 2016 mengungkap ketidakefektifan PERMA mediasi sebelumnya untuk disempurnakan. (3) Perspektif tujuan hukum PERMA Nomor 1 tahun 2016 adalah sebagai penyempurna PERMA sebelumnya sehingga dan lebih berdayaguna yang pada akhirnya dapat menekan penumpukan perkara.

ABSTRACT

Hidayat, Muhammad. 2018. *Politics of the Law of Mediation as a Method of Settling Divorce Cases in a Religious Court; Analysis of PERMA Number 1 of 2016 concerning Procedure for Mediation in Courts*. Thesis, Master Program of Islamic Family of Law, The State Islamic University of Maulana Malik Ibrahim Malang, Advisor: (1) Dr. Mohamad Nur Yasin, SH., M.Ag. (2) Dr. Fakhruddin, M.H.I.

Keywords: Legal Politics, PERMA of Mediation, Divorce Cases

Mediation is a peaceful way of resolving disputes that is appropriate, effective, and can open wider access to parties to obtain a satisfactory and equitable solution. Today's trend, the pile of cases is still dominated by divorce cases in the Religious Courts. Mandate Article 130 HIR / 154 RBg encourages Parties to take a peace process that can be utilized through mediation by integrating it into litigation procedures believed by the Supreme Court in other words to be part of civil procedural law, so as to strengthen and optimize the functions of judicial institutions in dispute resolution. UU No. 1 of 1974 Article 39, Law No. 3 of 2006 Article 65, KHI Article 115, 131 (2), 143 (1-2), 144, and PP No. 9 of 1975 Article 32 also mandates a judge to seek peace of the parties in litigation in the Religious Court before making a decision.

This study aims to discuss the mediation of divorce cases in the Religious Court regarding Islamic views and juridical analysis. The legal political dimension of change PERMA of Mediation with the issuance of PERMA Number 1 of 2016 concerning Procedure for Mediation in the Court which is the latest reference in conducting mediation practices in court. PERMA Number 1 in 2016 which contains many new materials in its formulation is reviewed with a perspective of legal objectives (justice, legal certainty, and expediency).

The research is a normative juridical type and uses a qualitative approach by examining legal materials relating to mediation. Data collection is done by identifying legal materials by interviewing stakeholders at the Supreme Court. Data analysis techniques include reviewing all legal materials, reducing legal materials, compiling them in units, analyzing, and drawing conclusions.

The results of this study indicate that: (1) Procedures for mediating cases in the Religious Courts are not different and have long been practiced to resolve disputes and have similarities with the concept of *işlah* in the Qur'an. (2) The Legal Politics of PERMA Number 1 in 2016 reveals mediation's PERMA previous ineffectiveness to be perfected. (3) The perspective of legal objectives of PERMA Number 1 in 2016 is as a complement to the previous PERMA so that it is more efficient and ultimately can reduce the accumulation of cases.

الملخص

محمد هدية. ٢٠١٨م. سياسة قانون الوساطة كوسيلة لتسوية قضايا الطلاق في محكمة دينية. تحليل PERMA رقم ١ لعام ٢٠١٦ بشأن إجراءات الوساطة في المحكمة. أطروحة ، رسالة الماجستير في الأحوال الشخصية، جامعة مولانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية مالانج ، المشرف: (١) الدكتور محمد نور ياسينو، الماجستير (٢) الدكتور فخر الدين، الماجستير

الكلمات المفتاحية: السياسة القانونية ، وساطة بيرما ، حالات الطلاق

الوساطة طريقة سلمية لتسوية النزاعات الملائمة والفعالة ، ويمكن أن تفتح مجالاً أوسع للوصول إلى الأطراف للحصول على حل مرضٍ ومنصف. اتجاه اليوم ، لا تزال تسيطر على كومة من القضايا من قضايا الطلاق في المحاكم الدينية. الولاية المادة ١٣٠ من نظام / HIR ١٥٤ يشجع الأطراف على اتخاذ عملية سلام يمكن استخدامها من خلال الوساطة عن طريق دمجها في إجراءات التقاضي التي تعتقد المحكمة العليا أنها تعني ، كجزء آخر ، أن تكون جزءاً من القانون الإجرائي المدني ، وذلك من أجل تعزيز وتحسين وظائف المؤسسات القضائية في حل المنازعات ، القانون رقم ١ من ١٩٧٤ المادة ٣٩ ، القانون رقم ٣ من عام ٢٠٠٦ المادة ٦٥ ، KHI المادة ١١٥ ، ١٣١ (٢) ، ١٤٣ (١-٢) ، ١٤٤ ، ورقم PP ٩ من ١٩٧٥ تنص المادة ٣٢ أيضاً على تفويض القاضي بالسعي إلى تحقيق السلام بين الطرفين في التقاضي أمام المحكمة الدينية قبل اتخاذ قرار.

تهدف هذه الدراسة إلى مناقشة التوسط في قضايا الطلاق في المحكمة الدينية فيما يتعلق بالرأي الإسلامي والتحليل القانوني. البعد السياسي القانوني للتغيير PERMA الوساطة مع إصدار PERMA رقم ١ لعام ٢٠١٦ بشأن إجراءات الوساطة في المحكمة وهو أحدث مرجع في ممارسة ممارسات الوساطة في المحكمة. تتم مراجعة PERMA رقم ١ في عام ٢٠١٦ والذي يحتوي على العديد من المواد الجديدة في صياغتها مع منظور الأهداف القانونية (العدالة واليقين القانوني والنفعية).

البحث هو نوع قانوني معياري ويستخدم نهجاً نوعياً من خلال فحص المواد القانونية المتعلقة بالوساطة. يتم جمع البيانات عن طريق تحديد المواد القانونية من خلال إجراء مقابلات مع أصحاب المصلحة في المحكمة العليا. تتضمن تقنيات تحليل البيانات مراجعة جميع المواد القانونية ، والحد من المواد القانونية ، وتجميعها في الوحدات ، وتحليلها ، واستخلاص النتائج.

تشير نتائج هذه الدراسة إلى ما يلي: (١) إجراءات التوسط في القضايا في المحاكم الدينية ليست مختلفة وتمت ممارستها منذ فترة طويلة لحل الخلافات ولها تشابه مع مفهوم الإصلاح في القرآن. (٢) قانون PERMA رقم ١ في عام ٢٠١٦ يكشف عن عدم فاعلية وساطة PERMA السابقة. (٣) يعتبر منظور قانون PERMA رقم ١ في عام ٢٠١٦ مكملاً لـ PERMA السابقة بحيث يكون أكثر كفاءة ويمكن أن يقلل في النهاية من تراكم الحالات.

KATA PENGANTARA

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah swt. yang masih memberikan kesempatan pada penulis untuk menyelesaikan tugas akhir tesis berjudul “Politik Hukum Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama; Analisis PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan”. Sholawat dan Salam kepada Rasulullah saw. yang telah menjadi suri tauladan dalam berkehidupan.

Banyak pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan tesis ini. Untuk itu penulis sampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya dengan ucapan *jazakumullah khairan jaza'*, terkhusus kepada:

1. Prof. Dr. Abdul Haris, M.Ag., Rektor UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, dan para Wakil Rektor, serta Prof. Dr. Mulyadi, M.Pd.I., Direktur Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, atas segala layanan dan fasilitas yang telah diberikan selama penulis menempuh studi.
2. Dr. Umi Sumbulah, M.Ag., Ketua Program Studi Magister Al-Ahwal Al-Syakhsyiyah, atas motivasi, koreksi, dan perhatian dan dedikasi.
3. Dr. Mohamad Nur Yasin, SH., M.Ag., Pembimbing I, dan Bapak Dr. Fakhruddin, M.H.I., Dosen Pembimbing II atas bimbingan, saran, kritik, dan koreksinya dalam penulisan tesis.
4. Dr. Abdullah, SH, MS., Ketua Biro Hukum dan HUMAS Mahkamah Agung RI, dan Sarno, SH., MH., Kasubag Sistem Jaringan Dokumentasi Hukum Biro

Hukum dan HUMAS Mahkamah Agung RI atas bahan hukum dan informasi yang memudahkan penulis.

5. Semua staff pengajar atau dosen dan semua staff TU Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak memberikan wawasan keilmuan dan kemudahan selama menyelesaikan studi.
6. Ibu penulis yang selalu mendoakan dan merindukan, semoga Allah swt. terus memberikan kesehatan dan balasan kebahagiaan di dunia dan akhirat.
7. Saudara-saudara penulis, abang, adik, yang telah mendukung kemandirian dan perjuangan penulis menempuh studi yang jauh, semoga selalu mendapat kesuksesan di dunia dan di kumpulkan di akhirat.
8. Teman-teman dan rekan di jalan dakwah yang terus menjalin silaturahmi dan saling menguatkan, semoga Allah swt. meridhoi.

Batu, 25 Juni 2018

Penulis,



Muhammad Hidayat

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Sampul	i
Halaman Judul.....	ii
Lembar Persetujuan.....	iv
Lembar Pengesahan	v
Lembar Pernyataan.....	vi
Motto.....	vii
Persembahan	viii
Abstrak	ix
Kata Pengantar	xii
Daftar Isi.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
1. Manfaat Teoritis.....	11
2. Manfaat Praktis	11
E. Orisinalitas Penelitian	12
G. Definisi Istilah	15
BAB II KAJIAN TEORI	
A. Landasan Teori	17
1. Politik Hukum.....	17
2. Tujuan Hukum	26
B. Kerangka Berfikir	31
C. Proses Pembentukan PERMA.....	32

1. Dasar Hukum	32
2. Alur Proses Pembentukan PERMA	35
D. Tinjauan Umum Tentang Mediasi di Indonesia	36
1. Pengertian Mediasi.....	36
2. Dasar Hukum Mediasi	37
3. Proses Mediasi	41
4. Mediator.....	43

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	46
B. Sumber Data.....	46
1. Bahan Hukum Primer	47
2. Bahan Hukum Sekunder	47
3. Bahan Hukum Tersier	48
C. Pengumpulan Data	48
D. Analisis Data.....	49

BAB IV PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN PERMA NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PROSEDUR MEDIASI DI PENGADILAN

A. Latar Belakang Pembentukan Rancangan Perma Nomor 1 Tahun 2016	51
1. Landasan Historis.....	51
2. Landasan Empiris.....	53
3. Landasar Filosofis	54
4. Landasan Sosiologis.....	56
B. Alasan Pembentukan Rancangan	57
C. Tujuan Pembentukan Rancangan.....	58
D. Perumusan Naskah Akademik dan Pembentukan Rancangan.....	60
E. Pengharmonisasian Rancangan	82
F. Proses Pembahasan Rancangan.....	85

G. Konfigurasi dalam Pembahasan Rancangan.....	88
H. Materi Muatan Pengaturan Perubahan PERMA Mediasi	90

**BAB V ANALISIS PERMA NOMOR 1 TAHUN 2016 SEBAGAI
METODE PENYELESAIAN PERKARA PERCERAIAN DI
PENGADILAN AGAMA**

A. Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan Agama	92
1. Prosedur Mediasi Perkara Perceraian	92
2. Mediasi Perkara Perceraian dalam Islam	95
3. Analisis Yuridis	99
B. Politik Hukum PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Sebagai Prosedur Mediasi	105
1. Politik Hukum Perumusan PERMA Mediasi	106
2. Politik Hukum Substansi PERMA Mediasi	109
3. Politik Hukum Pemberlakuan PERMA Mediasi	112
C. PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Perspektif Tujuan Hukum	116
1. Keadilan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016	117
2. Kepastian Hukum dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016	120
3. Kemanfaatan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016	124

BAB VI PENUTUPAN

A. Kesimpulan	127
B. Rekomendasi	129

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh Mediator.¹ Jalan menyelesaikan sengketa melalui mediasi ditempuh bukan hanya untuk mendapatkan kemenangan, tetapi lebih dari itu, menyelesaikan perselisihan dengan damai dan tanpa mengalahkan pihak manapun. Mediasi merupakan salah satu alternatif upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang pada dewasa ini digunakan oleh pengadilan di Indonesia sebagai bagian dari proses penyelesaian perkara, dimana para pihak yang berperkara bersepakat untuk menghadirkan pihak ketiga yang independen guna bertindak sebagai mediator atau penengah sebelum hakim melanjutkan proses persidangan.

Penyelesaian sengketa dengan cara mediasi dipraktikkan di pengadilan ketika perkara sudah didaftarkan. Landasan yuridisnya diawali pada tahun 2002 dengan keluarnya Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya disebut SEMA) Nomor 1 tahun 2002 dan terus mengalami perbaikan baik dalam proses maupun pelaksanaannya. Peraturan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut PERMA) Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan semakin mempertegas terintegrasinya lembaga mediasi dengan proses pengadilan yang sebelumnya dengan SEMA masih bersifat sukarela untuk melaksanakan mediasi

¹ Pasal 1 ayat (1) PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan.

bagi para pihak yang berperkara. Integrasi mediasi ke dalam lembaga peradilan awalnya dimaksudkan sebagai upaya untuk memudahkan proses administrasi sekaligus bagi hakim dalam mendamaikan pihak yang bersengketa dengan bantuan mediator.² Perkara yang akan disidangkan telah diupayakan mediasi pada dasarnya sudah memfasilitasi proses penyelesaian perkara bagi para pihak besengketa.³ Meskipun demikian para pihak boleh memilih tempat dan mediator yang sesuai dengan kesepakatan bersama.⁴

Adanya praktik mediasi di pengadilan bukanlah hal baru dalam sistem peradilan Indonesia, karena praktik mediasi sudah lama diadopsi sebagai salah satu alternatif menyelesaikan sengketa melalui jalan damai, bahkan dalam perkara perceraian menjadi wajib.⁵ Aturan melaksanakan mediasi di lingkungan pengadilan telah ada pada Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHAPerdata) pada pasal 130 HIR dan pasal 154 RBG.⁶ Sebelum perkara memasuki tahap lanjutan, hakim berkewajiban untuk melakukan upaya perdamaian kepada kedua belah pihak, dan pada saat itulah proses mediasi berlangsung di tengah-tengah pengadilan.

² Takdir Rahmadi, *Mediasi; Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 68.

³ Pasal 20 ayat (1), (2), dan (3) PERMA Nomor 1 Tahun 2016

⁴ Pasal 20 ayat (4) PERMA Nomor 1 Tahun 2016

⁵ Rahmadi Wahyu Sururie. "Teori dan Implementasi Mediasi dalam Sistem Peradilan Agama (Kajian Implementasi Mediasi dalam Penyelesaian Perkara di Pengadilan Agama Jawa Barat)", *Jurnal Ijtihad UIN Sunan Gunung Djati Bandung*. (2012), hlm. 10.

⁶ (1) *Apabila pada hari yang telah ditentukan, kedua belah pihak hadir, maka Pengadilan dengan perantara ketua sidang berusaha mendamaikan mereka.*

(2) *Jika perdamaian tercapai pada waktu perdidangan, dibuat suatu akta perdamaian yang mana kedua belah pihak dihukum akan melaksanakan perjajian itu; ata perdamaian itu berkekuatan dan dijalankan sebagai putusan yang biasa.*

(3) *Terdapat putusan sedemikian itu tidak dapat dimohonkan banding.*

(4) *Dalam usaha mendamaikan kedua belah pihak, diperlukan bantuan seorang juru bahasa, maka untuk itu diturut peraturan pasal berikut.*

Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) melihat pentingnya peraturan khusus terhadap mediasi ini sehingga dapat dioptimalkan sebagai bagian dari proses penyelesaian perkara di pengadilan. MA melakukan integrasi mediasi dengan proses pengadilan dan menambahkan unsur pemaksaan kepada para pihak berperkara untuk melakukan tahap tersebut. Dikeluarkannya SEMA Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai dengan tujuan membatasi perkara secara substantif dan prosedural.⁷ Diharapkan dapat menekan penumpukan perkara di pengadilan tingkat pertama, namun ternyata SEMA tersebut belum sepenuhnya mengintegrasikan mediasi ke dalam proses pengadilan, karena tidak mampu mendorong para pihak berperkara menyelesaikan sengketa melalui upaya perdamaian terlebih dahulu. Karena sifatnya yang masih sukarela, maka MA selanjutnya menerbitkan PERMA Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. PERMA ini mengatur secara detail proses mediasi yang akan dilangsungkan di pengadilan serta mewajibkan para pihak untuk melaksanakan tahapan tersebut.

Keberjalanan PERMA Nomor 2 Tahun 2003 dalam mengatasi penumpukan perkara dengan proses cepat, murah, dan memberikan akses menemukan penyelesaian yang berkeadilan bagi para pihak sebagaimana tercantum dalam konsederan PERMA tersebut, belum mampu memperlihatkan keefektivan. MA kemudian menyempurnakannya dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2008 untuk lebih mengatur dan mengefektifkan peran lembaga mediasi dalam mengatasi

⁷ SEMA Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai (Eks. Pasal 130 HIR/ 154 RBg).

penumpukan perkara dan memperkuat fungsi pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa. Dalam PERMA ini penambahan waktu dalam melaksanakan mediasi menjadi 40 hari dengan harapan dapat memberi waktu para pihak untuk menjalankan upaya perdamaian. Namun, PERMA tersebut juga belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan mediasi yang lebih berdayaguna, maka MA kembali menerbitkan PERMA Nomor 1 tahun 2016 dengan pertimbangan meningkatkan keberhasilan Mediasi di Pengadilan dan optimalisasi pemenuhan kebutuhan pelaksanaan mediasi yang lebih berdayaguna.⁸ Selain itu juga, PERMA ini semakin memperkuat peran mediasi sebagai metode penyelesaian sengketa melalui jalan damai dengan memperkuat dan mengoptimalkan fungsi peradilan dalam menyelesaikan sengketa.

PERMA ini memberikan batas waktu mediasi lebih singkat menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan mediasi.⁹ Hal ini akan berdampak pada tingkat efektifitas proses mediasi dengan menutup celah para pihak mengulur-ulur waktu yang menyulitkan hakim untuk segera memproses perkara sebelum masuk ke persidangan. Selain itu, PERMA ini mewajibkan bagi para pihak untuk menghadiri secara langsung pertemuan mediasi dengan atau tanpa didampingi oleh Kuasa Hukum yang juga harus memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi¹⁰. Ketidakhadiran hanya dapat dilakukan jika ada alasan sah seperti kondisi kesehatan¹¹, di bawah pengampuan, sedang berada di luar negeri, atau sedang menjalankan tugas

⁸ Konsederan e PERMA RI Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁹ Pasal 24 ayat (2) PERMA Nomor 1 tahun 2016

¹⁰ Pasal 18 ayat (3) PERMA Nomor 1 tahun 2016

¹¹ Yang tidak memungkinkan hadir berdasarkan surat keterangan dokter.

negara atau tuntutan profesi yang tidak dapat ditinggalkan.¹² Pengaturan *iktikad baik* menjadi hal yang baru dari terbitnya PERMA ini. Konsekuensi dari adanya pihak yang dinyatakan tidak beriktikad baik dalam proses mediasi, maka akan berimbas kepada tidak diterimanya gugatan oleh Hakim Pemeriksa Perkara, dan pembebanan biaya mediasi kepada tergugat. Namun, apakah PERMA ini dapat menyelesaikan permasalahan penumpukan perkara di pengadilan terkhusus di Pengadilan Agama, di samping MA ingin kehadiran lembaga mediasi di pengadilan untuk memperkuat fungsi pengadilan sebagai lembaga penyelesai sengketa.

Dilihat dari tren dewasa ini, tumpukan perkara di Pengadilan Agama masih didominasi oleh perkara perceraian yang mirisnya kebanyakan diajukan oleh pihak istri atau Perkara Cerai Gugat. Melihat data Badan Pengadilan Agama MA, tahun 2016, ada 582.621 perkara perceraian yang telah diterima di Pengadilan Agama dari seluruh Indonesia. Dari keseluruhan, terdapat 426.957 perkara yang telah diputus dan 28.930 dicabut kembali, dan tersisa sejumlah 126.734 perkara yang belum terselesaikan.¹³ Sedangkan untuk tahun 2017 sampai Maret ada 43.827 perkara dan 12.128 yang telah diputus, sedangkan sisanya belum terselesaikan dan tidak bisa diputus karena berbagai hal seperti tidak diterima, digugurkan, atau dicoret dari register.¹⁴

MA juga melakukan inovasi dalam memberikan kriteria keberhasilan mediasi pada perkara perceraian. Mediasi berhasil dalam perkara perceraian tidak

¹² Pasal 6 ayat (4) PERMA Nomor 1 tahun 2016

¹³ Data Perkara diterima dan diputus tahun 2016, <http://badilag.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 05 Agustus 2017 pukul 08.00 wib.

¹⁴ Diolah dari <http://infoperkara.badilag.net.>, diakses tanggal 05 Agustus 2017 pukul 09.00 wib.

lagi difahami dengan dicabutnya perkara atau pasangan suami istri yang berperkara kembali rukun sebagaimana Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 39.¹⁵ Perceraian dalam pasal tersebut dianggap bukan sebuah kerukunan (perdamaian), melainkan perdamaian terjadi jika pasangan suami istri yang berperkara tersebut kembali utuh (tidak bercerai). Dalam PERMA ini perdamaian dalam perkara perceraian dikriteriakan dengan hilangnya perselisihan diantara mereka dan saling bersepakat terhadap tuntutan lainnya, walau berakhir dengan perceraian.¹⁶ Para pihak tidak lagi berselisih mengenai perebutan hak asuh anak atau kepemilikan harta.

Permasalahan lain yang sering muncul sejak adanya kewajiban menempuh mediasi selain menumpuknya perkara adalah menumpuknya jadwal persidangan di pengadilan. Hakim pengadilan umumnya juga merangkap sebagai mediator, sehingga hakim harus melakukan proses mediasi terlebih dahulu sebelum menyidangkan perkara-perkara yang masuk. Hal itu tentu menghambat proses persidangan perkara yang lain, sebab hakim yang bertugas harus membagi tugasnya sebagai hakim sekaligus sebagai mediator yang tidak bisa dilakukan secara bersamaan.

Kehadiran lembaga mediasi di lingkungan pengadilan sesungguhnya juga telah mencitrakan masyarakat Indonesia yang gemar menyelesaikan masalahnya

¹⁵ (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 hidup rukun sebagai suami istri.

¹⁶ Pasal 31 PERMA Nomor 1 Tahun 2016.

dengan cara damai. Tidak dipungkiri bahwa sejak dulu masyarakat Indonesia selalu menempatkan Tokoh Agama dan Tokoh Masyarakat untuk membantu menyelesaikan sengketa yang mereka miliki. Bagi masyarakat Aceh, penyelesaian sengketa dengan cara damai dikenal dengan istilah *Dong Teungoh* yang artinya penengah. Masyarakat Bali menggunakan *Sangkepan* (rapat) untuk penyelesaian sengketa dengan cara damai. Pada masyarakat Dayak penyelesaian cara damai dikenal dengan istilah “*Lembaga Musyawarah Kombong*”.¹⁷ Dalam bukunya *Padju Epat*, Hudson mengemukakan bahwa banyak sengketa yang terjadi pada masyarakat pedalaman Kalimantan diselesaikan hanya oleh Tetua-tetua Adat.¹⁸

Di daerah Toraja di sekitar Ranrepao dan Ma'kele ada sebuah majelis bernama *Dewan Adat* dan merupakan lembaga adat asli Toraja, yang sejak dulu telah berfungsi untuk menyelesaikan sengketa. Di Minangkabau, dikenal *Kerapatan Nagari* yang dikepalai oleh Wali Nagari. Dalam Kerapatan Nagari yang bertindak sebagai badan pencegah adalah hakim perdamaian dalam sengketa. Di kalangan masyarakat suku Sasak Pulau Lombok ada pula dikenal suatu lembaga penyelesaian sengketa yang diberi nama *Begundem*.¹⁹ Budaya masyarakat Indonesia yang menyelesaikan perselisihan ke hadapan Tokoh Agama maupun Tokoh Masyarakat dikarenakan sosok mereka dipandang lebih dipercaya menyelesaikan persengketaan mereka. Ketika mereka menghadap Tokoh Agama maupun Tokoh Masyarakat, motivasi yang mereka miliki adalah untuk ditengahi

¹⁷ Muhammad Saifullah, “Efektivitas Mediasi dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Jawa Tengah.” *Jurnal Al-Ahkam*, Volume 25, 2 (Oktober, 2015), hlm. 184.

¹⁸ A. B. Hudson, *Padju Epat; The Ma'anyan of Indonesian Borneo*, (New York: Irvington Publishers, 1983), hlm. 50.

¹⁹ Rahmadi, *Mediasi; Penyelesaian Sengketa*, hlm. 16.

yang berharap akan memperoleh perdamaian, termasuk bagi pasangan suami istri yang sedang bersengketa. Sebaliknya ketika pasangan suami-istri ke pengadilan, motivasi yang mereka miliki adalah untuk bercerai, bukan untuk berdamai.²⁰

Kebijakan peraturan tentang mediasi di pengadilan yang terus berubah-ubah memperlihatkan arah kebijakan MA terhadap mediasi di pengadilan belum menjurus kepada penekanan masalah penumpukan perkara. Padahal dalam upaya melakukan pembentukan sebuah hukum menghabiskan banyak waktu dan biaya. Walau PERMA sifatnya hanya diperuntukkan bagi internal peradilan di lingkungan MA, namun arah kebijakan aturan internal tersebut juga harus sesuai dengan tujuan hukum. Memberikan keadilan dan kemanfaatan terhadap keberadaan lembaga mediasi di pengadilan, terlebih memberikan kepastian hukum. Sebagaimana maksud dari Tujuan Hukum menurut Gustav Radbruch yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan.²¹ Oleh karena itu, dalam membentuk sebuah hukum sebanyak mungkin mesti memenuhi segala tuntutan tersebut dengan harus merumuskan segala peraturan yang sedemikian rupa sehingga pelaksanaan aturan ini bisa atau dapat memberikan keefektifan secara luas di dalam menjalankan segala aturan tersebut terhadap hal-hal yang sifatnya mengkhusus.

PERMA yang diterbitkan oleh MA sebagai Lembaga Yudikatif tentunya berbeda dengan Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) yang dikeluarkan oleh

²⁰ Saifullah, "Efektivitas Mediasi, hlm. 194.

²¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 288.

Lembaga Legislatif atau juga Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Lembaga Eksekutif. Namun, sistem hukum Indonesia yang menganut *Eropa Kontinental* maka menempatkan peraturan hukum secara tertulis sebagai sumber hukum utama adalah menjadi sistem kaidahnya.²² Konsekuensi menganut sistem hukum ini menuntut keberadaan sebuah lembaga legislasi. Sistem pemerintahan Indonesia yang mendukung kebebasan lembaga legislatif untuk memproduksi sebuah hukum memiliki dominasi besar dari politik hukum yang mempengaruhi.

Dimensi politik hukum memiliki cakupan besar terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan hukum. Politik hukum akan menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan, bahkan juga melihat dari sisi latar belakang dan proses keluarnya *legal policy* tersebut.²³ Politik Hukum tidak hanya melihat hukum dari perspektif formal saja berupa kebijakan-kebijakan hukum dan rumusan-rumusan resminya sebagai produk. Politik memiliki komposisi subsistem yang lebih besar dan memiliki konsentrasi energi lebih besar dari pada hukum dan akan terlihat pengaruh politik atas hukum yang lebih dominan.²⁴ Maka tidak dapat dipungkiri jika berhadapan antara hukum dengan politik, politiklah yang sering berada pada pihak yang lebih kuat dan mengintervensi hukum, tak terkecuali proses lahirnya PERMA Nomor 1 tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

²² Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 101.

²³ Martadinata, "Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 Ke UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Pengadilan Agama Perspektif Politik Hukum," Tesis UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang, (2013), hlm. 144.

²⁴ Satjipto Raharjo, *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Sinar Baru, 1985), hlm. 71.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, mendorong peneliti mengkaji lebih dalam politik hukum pembentukan PERMA mediasi dan perspektif tujuan hukum. Argumen peneliti yaitu: “*Menempatkan mediasi dengan tepat*”. Perlu kejelasan arah kebijakan dalam setiap mengeluarkan produk hukum seperti halnya juga PERMA yang khusus mengatur lembaga mediasi di lingkungan pengadilan. Di satu sisi MA ingin pengadilan semakin kuat sebagai lembaga penyelesai perkara, tetapi juga dengan proses penyelesaian perkara cepat, murah dan berkeadilan.

B. Rumusan Masalah

Kerangka konseptual dan landasan teori tentunya sangat penting dalam sebuah penelitian hukum. Mengkaji pembentukan sebuah hukum dengan berlandaskan teori politik hukum serta tujuan hukum, penelitian pada tataran teori hukum, isu hukum harus mengandung konsep hukum yang dapat dirumuskan dalam suatu gagasan yang dapat direalisasikan.²⁵ Penelitian PERMA ini dikaji dari Hukum Tata Negara, terutama dari segi teori hukum perundang-undangan, serta konfigurasi politik hukum pembentukan dan tujuan hukum yang ada di dalamnya.

Adapun permasalahan yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama?
2. Bagaimana politik hukum PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan?
3. Bagaimana PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan perspektif tujuan hukum?

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 72.

C. Tujuan Penelitian

Mengungkap kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengadakan analisa dan konstruktif adalah tujuan dari sebuah penelitian analitis.²⁶ Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama.
2. Mengetahui politik hukum PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.
3. Mengetahui PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan perspektif tujuan hukum.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khazanah pengembangan di bidang Hukum Keluarga Islam terkhusus tata negara dalam pembentukan kebijakan hukum. Selain itu juga mengkaji teori tujuan hukum Gustav Radbruch dan politik hukum Moh. Mahfud MD dalam menelaah konfigurasi yang terjadi dalam pembentukan aturan hukum.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi institusi dan lembaga terkait seperti Mahkamah Agung agar dapat merumuskan kebijakan yang sesuai kebutuhan dan kemanfaatannya, sehingga berlaku lama dan bermanfaat besar bagi pelayanan keadilan bagi masyarakat.

²⁶ Soejono Soekanto dan Sri Marmuji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 20.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian yang secara spesifik menyoroti arah kebijakan perubahan PERMA Nomor 1 tahun 2016 belum peneliti temukan. Namun, ada beberapa penelitian yang agak relevan dengan hal ini, diantaranya:

1. Rahmadi Wahyu Sururie. “*Implementasi Mediasi dalam Sistem Peradilan Agama (Kajian Implementasi Mediasi dalam Penyelesaian Perkara di Pengadilan Agama Jawa Barat)*”, tahun 2012. Jurnal Ijtihad UIN Sunan Gunung Djati Bandung. Dalam penelitian yang diangkat dari disertasi bersangkutan membahas teori aturan mediasi yang berlaku dan implementasinya dilapangan dengan mengambil sampel di Pengadilan Agama Jawa Barat. Secara alur pembahasan memiliki kesamaan, yaitu menganalisis latar belakang lahirnya aturan yang melegalkan keberadaan praktek mediasi di pengadilan. Teori yang digunakan adalah *ishlah* sebagai *grand teory* dan bagaimana transformasi konsep *ishlah* dalam Islam ke konsep mediasi di pengadilan. Penggunaan teori yang berbeda dengan peneliti gunakan menjadi pembeda penelitian ini, disamping analisis arah kebijakan aturan mediasi yang peneliti lakukan menjadi orisinalitas penelitian ini.
2. Muhammad Saifullah. “*Efektifitas Mediasi dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Jawa Tengah*”, tahun 2015. Jurnal al-Ahkam UIN Walisongo Semarang. Dalam penelitian ini difokuskan kepada sebab-sebab internal dan eksternal yang mempengaruhi keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama. Sebab internal tersebut terdapat pada hakim, seperti tidak bersertifikat sehingga tidak kompeten menjalankan teori-teori bermediasi.

Sedangkan sebab eksternal tersebut terdapat pada para pihak yang berperkara, seperti bersikap tidak kooperatif, tidak beriktikad baik, atau menganggap mediasi tidak perlu. Persamaan penelitian ini terletak pada efektivitas mediasi yang dilakukan oleh Pengadilan Agama. Sedangkan perbedaan penelitian ini adalah analisis peraturan yang digunakan, karena penelitian ini masih menggunakan PERMA Nomor 1 tahun 2008 yang belum mengalami perubahan. Orisinalitas penelitian yang peneliti lakukan adalah analisis efektivitas PERMA Nomor 1 tahun 2016 sebagai yang terbaru.

3. Abdul Wahab, "*Politik Hukum Pembentukan Undang-undang di Indonesia; Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan*", tahun 2012. Tesis Universitas Indonesia Jakarta. Dalam penelitian tersebut dibahas permasalahan sebuah UU produk DPR yang usianya sangat singkat dikarenakan pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi. Latar belakang proses pembuatan sebuah UU yang membutuhkan waktu lama, dan biaya yang tidak kecil ternyata bisa saja menghasilkan produk hukum yang tidak efektif atau malah bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara. Terlihat dari alur analisis penelitian ini memiliki kesamaan, yaitu juga melakukan analisis arah kebijakan sebuah aturan. Namun, yang menjadi pembeda penelitian ini adalah objeknya adalah sebuah undang-undang produk lembaga legislatif (dalam hal ini DPR) yang telah dibatalkan. Orisinalitas penelitian ini yaitu objeknya berupa aturan produk lembaga yudikatif (dalam hal ini MA) yang ditujukan hanya untuk internal aparaturnya dan lembaga-lembaga dibawahnya.

4. Martadinata, “*Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 Ke UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Pengadilan Agama Perspektif Politik Hukum*”, tahun 2013. Tesis UIN Maulana Malik Ibrahim Malang. Dalam penelitian ini memfokuskan latar belakang terjadinya perubahan kebijakan tentang kedudukan Pengadilan Agama yang semula dibawah Departemen Agama menjadi dibawah Mahkamah Agung dengan tambahan beberapa kewenangan. Peneliti melihat arah kebijakan atau politik hukum yang terjadi pada perubahan tersebut memperlihatkan adanya kemajuan dalam pengadopsian Hukum Islam ke dalam hukum negara yang sesungguhnya keberadaanya telah eksis ditengah-tengah masyarakat berdasarkan Teori Eksistensi Ichtianto S.A. Persamaan penelitian ini terletak pada kajian arah kebijakan atau Politik Hukum perubahan aturan yang dalam hal ini sebuah UU. Sedangkan perbedaannya terletak pada teori dan jenis penelitian yang dilakukan dengan historis. Orisinalitas penelitian ini terletak pada analisis arah kebijakan aturan internal Lembaga Tinggi Negara (dalam hal ini MA) kepada lembaga-lembaga dibawahnya serta efektifitasnya.

Persamaan dan perbedaannya penelitian-penelitian di atas dengan penelitian ini dapat dirangkumkan dalam tabel berikut:

Tabel 1: Penelitian terdahulu

No	Nama Peneliti, Judul, dan Tahun Penelitian	Persamaan	Perbedaan	Orisinalitas
1	Rahmadi Wahyu Sururie. “ <i>Implementasi Mediasi dalam Sistem Peradilan Agama (Kajian Implementasi Mediasi dalam Penyelesaian Perkara di Pengadilan Agama Jawa Barat).</i> ” (2012).	Menganalisis latar belakang lahirnya aturan mediasi di pengadilan	Menyoroti transformasi <i>işlah</i> dan <i>hakam</i> ke model mediasi di pengadilan	Analisis arah kebijakan perubahan aturan medias di pengadilan
2	Muhammad Saifullah. “ <i>Efektifitas Mediasi dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Jawa Tengah.</i> ” (2015).	Menganalisis penyebab tidak efektifnya mediasi di pengadilan	Objeknya PERMA No. 1 tahun 2008	Objeknya PERMA No. 1 tahun 2016
3	Abdul Wahab. “ <i>Politik Hukum Pembentukan Undang-undang di Indonesia; Studi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan.</i> ” (2012)	Arah kebijakan, Proses dan latar belakang pembentukan peraturan	Berupa Undang-undang	Berupa peraturan Mahkamah Agung
4	Martadinata. “ <i>Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 Ke UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Pengadilan Agama Perspektif Politik Hukum.</i> ” (2013)	Proses dan latar belakang perubahan peraturan	Jenis historis dan Analisis dengan teori eksistensi hukum Islam	Efektifitas dan Analisis dengan teori Tujuan Hukum

F. Definisi Istilah

1. Politik Hukum

Legal Policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan

penggantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.²⁷ Arah kebijakan pemerintah dalam hukum yang sedang diberlakukan dan hukum yang akan diberlakukan.

2. Mediasi

Salah satu alternatif penyelesaian perkara non litigasi melalui jalan damai, yaitu proses mengikutsertakan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasehat atau penengah.²⁸ Dalam hal status mediasi adalah wajib dilaksanakan dalam perkara perceraian maka mediasi dalam penelitian ini tidak dimaknai sebagai alternatif.

4. Metode

Cara yang teratur berdasarkan pemikiran yang matang untuk mencapai maksud (dalam ilmu pengetahuan dan sebagainya), atau cara kerja yang teratur dan bersistem untuk dapat melaksanakan suatu kegiatan dengan mudah guna mencapai maksud yang ditentukan.²⁹

5. Tujuan Hukum

Keadilan, kepastian dan kemanfaatan.³⁰ Suatu sarana yang diciptakan oleh pejabat yang berwenang untuk membuat peraturan yang memberikan kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum bagi masyarakat.

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 1.

²⁸ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), hlm. 932.

²⁹ Departemen, *Kamus Bahasa*, hlm. 952.

³⁰ Gustav Radbruch, dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 49.

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Landasan Teori

1. Politik Hukum

Politik Hukum merupakan suatu cabang tersendiri dalam kajian Ilmu Hukum. Indonesia dengan sistem hukum Eropa Kontinental pada awalnya mengenal Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) sebagai sesuatu yang diidentikkan dengan hukum. Namun persepsi tersebut adalah keliru, sebab peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia dewasa ini lebih luas produknya ketimbang dengan UU saja.³¹ Selain UU yang hanya diproduksi oleh DPR, peraturan perundang-undangan lainnya adalah semua produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat Negara dalam hal mengatur kebijakan, atau mengatur keberjalanan internalnya. Dengan kata lain, segala produk aturan yang dikeluarkan tersebut adalah hukum yang mengikat.

Hukum yang banyak didaulat sebagai panglima tertinggi dalam menegakkan keadilan dan kepastian, ternyata memiliki hubungan yang tidak dapat dipisahkan dengan faktor politik yang memiliki unsur ketidakpastian. Politik akan selalu berubah-ubah seiring berjalannya waktu dan bergantinya para pelakunya. Hukum dikenal sebagai seperangkat aturan atau moral yang dibebankan kepada masyarakat, sedangkan politik adalah proses atau cara bagaimana memperoleh kekuasaan, menjalankannya, dan mempertahannya. Jika hukum adalah pedang, maka politik adalah pandai besinya. Ketika dihadapkan antara politik dengan

³¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Ilmu Politik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 7.

hukum, maka politiklah yang sering berada pada pihak yang lebih kuat dan mengintervensi hukum.

Politik Hukum didefinisikan oleh Satjipto Raharjo sebagai aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu yang cakupannya meliputi jawaban atas beberapa pertanyaan mendasar, yaitu tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada, cara-cara apa dan yang mana dirasakan paling baik digunakan dalam mencapai tujuan tersebut, kapan waktu dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah, dan dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik.³²

Bellfroid sebagaimana dikutip oleh Abdul Latif, menyebut Politik Hukum adalah *rechtspolitik*, yaitu menyelidiki proses pembentukan *ius contitutum* (hukum yang sedang diberlakukan) dari *ius contituendum* (hukum yang akan diberlakukan) untuk memenuhi kebutuhan perubahan dalam kehidupan masyarakat.³³ Politik Hukum terkadang juga dikaitkan dengan kebijakan publik (*public policy*) yang menurut Thomas Dye : “*whatever the government choose to do or not to do*” (apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan).³⁴ Definisi terpisah diberikan oleh Padmo Wahjono yaitu, kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.³⁵ Definisi ini mengisyaratkan

³² Raharjo, *Ilmu Hukum*, hlm. 10.

³³ Abdul Latif, *Ilmu Politik*, hlm. 6.

³⁴ Sri Wahyuni, “Politik Hukum Islam di Indonesia (Studi terhadap Legislasi Kompilasi Hukum Islam)”, *Al-Hikmah Jurnal Mimbar Hukum* No. 59 Th. XIV, (2003), hlm. 74.

³⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

bahwa Politik Hukum berkaitan dengan hukum yang akan diberlakukan di masa yang akan datang (*ius contituendum*). Sedangkan Teuku Mohammad Radhie memaknai *ius contitutum* dengan mendefinisikan Politik Hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.³⁶ Definisi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah menurut Moh. Mahfud MD, yaitu arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijakan dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara.³⁷ Dengan kata lain, Politik Hukum adalah arah kebijakan hukum yang dirumuskan oleh lembaga atau pejabat berwenang dan pemberlakuannya di tengah-tengah masyarakat atau di kalangan internalnya sendiri.

Sistem pemerintahan Demokrasi Presidensial yang diadopsi oleh Indonesia dengan penyesuaian kearifan lokal yaitu Pancasila, memiliki tujuan dan cita-cita negara yang demokratis dan berkeadilan. Sebagaimana menurut Abdul Hakim G. Nusantara, Politik Hukum harus berorientasi pada cita-cita Negara Hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam satu masyarakat Bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.³⁸ Cita-cita dan tujuan Bangsa Indonesia tidak bisa diwujudkan dengan arah kebijakan Hukum Nasional yang tidak memiliki pedoman pembentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan Pancasila dan

³⁶ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm 27.

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 15, lihat juga *Politik Hukum di Indonesia*, hlm. 1.

³⁸ Abdul Hakim G Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: LBH Indonesia, 1988), hlm. 20.

UUD 1945. Politik Hukum Nasional mencerminkan kebijakan para pemimpin bangsa dalam membuat hukum berdasarkan cita-cita dan tujuan negara yang terdapat pada asas dan dasar Negara Indonesia sejak merdeka.

Mewujudkan cita-cita dan tujuan negara sesuai Pembukaan UUD 1945 dilakukan dengan pembangunan hukum yang terarah dan terukur. Arah pembangunan hukum tersebut pernah direncanakan pada masa Orde Baru yang tertuang dalam GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara), baik pembangunan jangka menengah maupun jangka panjang. Mahfud MD mengutip poin pembangunan hukum pada GBHN tahun 1993 bab II E.5 tentang sasaran bidang hukum yang berbunyi:

Terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memperhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparatur hukum, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.³⁹

Politik Hukum Nasional yang dalam perspektif formal termuat dalam GBHN tersebut mengarahkan pembangunan hukum dengan menetapkan garis-garis besarnya secara terus-menerus dan dari waktu ke waktu.

Ketika memasuki era Reformasi, pembangunan hukum mengalami reformasi dengan mengganti GBHN menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)⁴⁰ dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah

³⁹ Madfud MD, *Politik Hukum*, hlm. 18-19.

⁴⁰ RPJPN dilaksanakan dari tahun 2005 sampai 2025, lihat UU No. 17 tahun 2007 tentang RPJPN.

Nasional (RPJMN)⁴¹. Perencanaan jangka panjang dijelaskan dalam UU Nomor 17 tahun 2007 tentang RPJPN, bahwa:

Perencanaan jangka panjang lebih condong pada kegiatan olah pikir yang bersifat visioner, sehingga penyusunannya akan lebih menitikberatkan partisipasi segmen masyarakat yang memiliki olah pikir visioner seperti perguruan tinggi, lembaga-lembaga strategis, individu pemikir-pemikir visioner serta unsur-unsur penyelenggara negara yang memiliki kompetensi olah pikir rasional dengan tetap mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai subyek maupun tujuan untuk siapa pembangunan dilaksanakan.⁴²

Sedangkan RPJMN dilakukan menyesuaikan dengan visi dan misi Presiden dalam satu periode jabatannya berupa PERPRES yang berlaku selama 5 tahun. Walaupun berganti-ganti puncak kepemimpinan negara, namun perencanaan pembangunan hukum tetap menggariskan penempatan budaya hukum (*legal culture*) sebagai landasan utama dalam melakukan pembangunan hukum nasional sesuai amanat UUD 1945.⁴³

Dalam pembangunan hukum, jika melihat hubungan politik dengan hukum yang terjadi tolak tarik dimana hukum yang berada pada posisi dipengaruhi oleh politik, maka hukum bisa dikatakan sebagai produk politik. Karena menurut Dahrendof, hukum dapat menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan atau identik dengan kekuasaan.⁴⁴ Karakter produk hukum yang dilahirkan akan sesuai dengan Konfigurasi Politik⁴⁵ yang digunakan. Namun dalam konteks Indonesia, Pancasila sebagai dasar negara juga menjadi cita hukum atau ukuran dalam

⁴¹ RPJMN disesuaikan berdasarkan visi dan misi presiden terpilih selama jangka waktu 5 tahun atau 1 periode.

⁴² Penjelasan Atas UU No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005 – 2025.

⁴³ Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1991), hlm. 1.

⁴⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum*, hlm. 21.

⁴⁵ Gambaran dinamika atau keadaan politik, lihat Departemen, *Kamus Bahasa*, hlm. 746.

pembangunan hukum yang menggariskan pokok-pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945. Pancasila sebagai pokok pikiran memiliki nilai-nilai yang idiil yang dijadikan sebagai cita hukum untuk menentukan apakah tata hukum yang ada merupakan tata hukum yang sudah benar. Fungsi regulatif Pancasila menjadi penentu apakah hukum yang diterapkan merupakan hukum yang adil atau tidak. Cita hukum merupakan standar hukum yang harus dicapai dalam membangun negara menuju ke arah hukum yang adil dan bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yang artinya menentukan bahwa tanpanya hukum akan kehilangan makna sebagai hukum.⁴⁶ Dengan kata lain hukum yang dilahirkan tidak akan bertentangan dengan cita hukum jika memang berpegang pada dasar negara dalam merumuskannya.

Konfigurasi Politik yang demokratis menjadi hal mutlak bagi sebuah negara hukum. Konsep negara hukum *Rechtsstaat* dengan teori milik Montesquieu membagi kekuasaan kepada tiga fungsi, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴⁷ Masing-masing fungsi memiliki lembaga tersendiri dengan aturan yang mengikat masyarakat maupun lembaganya sendiri. Begitu juga dengan konsep negara hukum *Rule of Law*, dimana menurut A.V. Dicey memiliki prinsip *Supremacy of law*⁴⁸, *Equality before the Law*⁴⁹, dan *Due Process of Law*⁵⁰. Maka tidak ada kata lain bagi

⁴⁶ Zen Zanibar M.Z., "Deregulasi dan Konfigurasi Politik di Indonesia; Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara", Tesis Universitas Indonesia, (1997), hlm. 40.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 131.

⁴⁸ Supremasi hukum, dengan menjadikan konstitusi sebagai hukum tertinggi.

⁴⁹ Kedudukan sama di mata hukum, baik dalam penegakan hukum maupun pemerintahan.

⁵⁰ Tindakan pemerintah berdasarkan aturan, mengeluarkan kebijakan dan tindakan memiliki acuan hukum yang sah dalam perundang-undangan.

Lihat Asshiddiqie, *Konstitusi dan*, hlm. 131.

Negara Hukum Indonesia tidak memiliki Konfigurasi Politik yang menunjukkan politik hukum yang responsif. Hukum yang responsif merupakan hukum yang pada dasarnya ramah dengan menerima masukan sebanyak-banyaknya dan mengambil jalan tengah yang dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan masyarakat.

Sistem Hukum Indonesia yang mengadopsi sistem hukum Eropa Kontinental dengan sistem kaidah menempatkan peraturan hukum secara tertulis sebagai sumber hukum utama.⁵¹ Sistem menurut Sudikno adalah tatanan satu kesatuan utuh yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berkaitan erat satu sama lain. Satu kesatuan itu terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai kesatuan tersebut. Dalam sistem tidak menghendaki adanya konflik dengan akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.⁵² Bagian-bagian dalam sistem, yakni peraturan-peraturan yang tampak sepintas berdiri sendiri-sendiri, namun karena adanya ikatan asas-asas hukum, maka peraturan-peraturan tersebut menjadi satu kesatuan. Sistem yang memiliki bagian-bagian akan terdapat hierarki norma secara berjenjang, dimana hierarki norma tersebut menentukan hukum yang lebih rendah akan mengacu pada hukum yang lebih tinggi, dan hukum yang lebih tinggi akan mengacu pada hukum yang lebih tinggi lagi sampai pada norma dasar negara sebagai norma yang tertinggi. Hierarki norma tersebut juga menentukan norma yang lebih rendah sah apabila dibentuk berdasarkan dan bersumber pada norma yang lebih tinggi.⁵³ Dalam

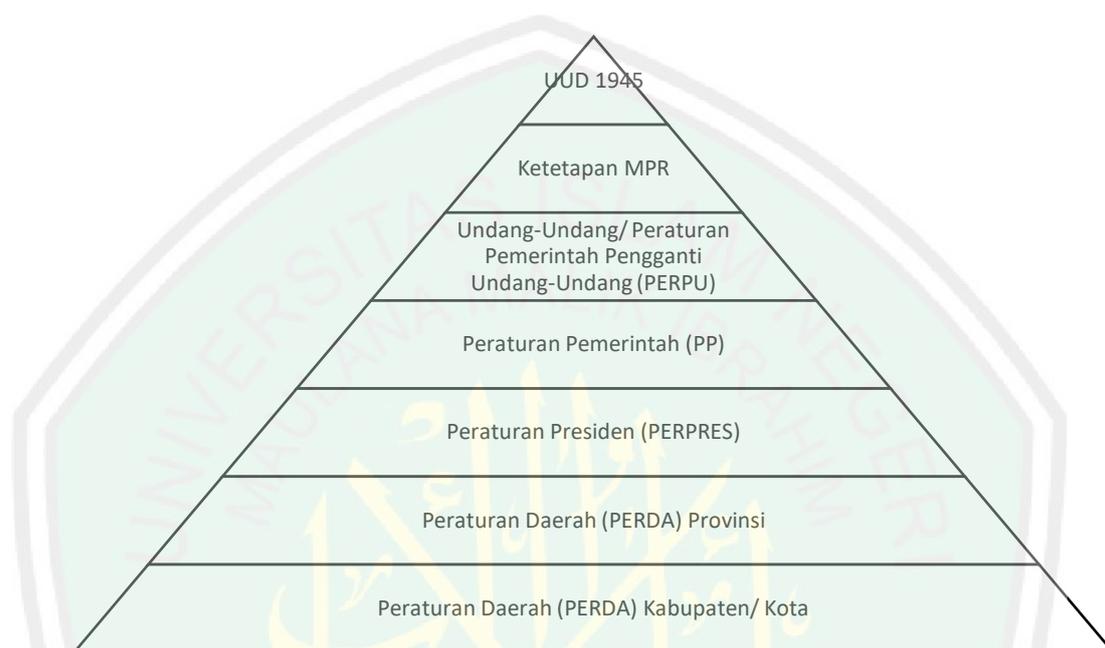
⁵¹ Bagir dan Kuntana, *Beberapa Masalah Hukum*, hlm. 101.

⁵² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm. 100-101.

⁵³ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi Universitas Indonesia, (1990), hlm. 211.

UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat digambarkan struktur norma hukum Indonesia sebagai berikut:

Bagan 1: Hierarki norma hukum berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011



Susunan hierarki diatas menunjukkan sebuah struktur hukum yang mencerminkan sistem isi, penegakkan, dan pembentukan hukum yang harus mengikuti pola pikir tertentu dan berhubungan fungsional antara komponen-komponen Sistem Hukum Nasional Indonesia. Adanya hierarki dalam sistem perundang-undangan hukum akan mendukung arah pembangunan hukum di masyarakat. Jika dilihat arah Pembangunan Hukum Nasional dari masa ke masa, ada harapan untuk mewujudkan budaya hukum. Dalam GBHN, Arah Pembangunan Hukum Nasional secara substantif dapat dilihat pada kalimat, *menjamin kepastian hukum, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung Pembangunan Nasional*. Namun fungsi instrumen hukum tersebut dijadikan sebagai sarana kekuasaan

politik dominan yang lebih terasa dari pada fungsi-fungsi lainnya.⁵⁴ Sedangkan dalam RPJPN 2005-2025 dan RPJMN 5 tahun, digariskan untuk menempatkan Budaya Hukum (*Legal Culture*) dijadikan sebagai landasan utama untuk melakukan pembangunan hukum nasional sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD 1945 pasal 32 yaitu memajukan kebudayaan Indonesia.⁵⁵

Legal Culture yang mengadopsi teori pembangunan hukum Lawrence M. Friedman, menempatkan sistem hukum sebagai budaya hukum itu sendiri, sehingga tanpanya adanya budaya hukum akan mematikan hukum itu sendiri. Friedman dengan teori hukum pembangunannya menyebutkan pada dasarnya ada 3 elemen sistem hukum dalam suatu negara, yaitu: *structure*, *substance*, dan *legal culture*.⁵⁶ Diibaratkan *structure* itu adalah sebuah mesin, sedangkan *substance* adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu, dan *legal culture* adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.⁵⁷ Kaitannya dengan dasar pertimbangan Pembangunan Hukum Nasional Indonesia adalah ketiga elemen tersebut menghasilkan hukum yang responsif, dan apabila menyimpang dari tiga elemen sistem hukum tersebut, maka hukum yang dihasilkan cenderung semena-mena dan tidak efektif. Terlebih lagi pada Budaya Hukum, apabila tidak didasarkan atas hal ini, maka hukum yang dihasilkan akan menjadi hukum yang refresif dan tidak efektif dalam implementasinya.

⁵⁴ Mahfud MD., *Politik Hukum*, hlm. 19.

⁵⁵ Arinanto, *Hukum dan*, hlm. 1.

⁵⁶ Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York: W.W. Norton, 1998), hlm. 19.

⁵⁷ Friedman, *American Law*, hlm. 21.

2. Tujuan Hukum

Setiap masyarakat dalam hubungannya terdapat berbagai macam interaksi karena adanya kepentingan dari setiap anggota masyarakat tersebut. Berbagai macam hubungan tersebut membutuhkan aturan yang bisa memberikan menjamin adanya keseimbangan, agar tidak terjadi kekacauan. Dibutuhkannya aturan atau hukum tersebut dilandasi atas keinginan setiap anggota masyarakat yang bersifat memaksa pada setiap anggota untuk mentaatinya, dan ketika terjadi pelanggaran, maka akan diberikan sanksi.

Menjaga peraturan atau hukum tersebut kepada setiap anggota masyarakat harus sesuai dan tidak berlawanan dengan asas-asas keadilan pada masyarakat tersebut. Dengan demikian, maka peraturan atau hukum tersebut bertujuan menjamin adanya sebuah kepastian yang bertumpu pada keadilan yang terdapat dalam masyarakat tersebut. Karena manusia yang pada dasarnya memiliki kekuasaan untuk mengeksploitasi dan mengeksplorasi alam tentunya harus memiliki batasan sebagai pelaku atau subyek yang memiliki kepentingan dan tuntutan yang diharapkan dapat terlaksana dengan baik.⁵⁸

Hukum menjadi pelindung kepentingan manusia dari resiko konflik yang mengancam dengan mengatur hubungan. Mengatur hubungan antar manusia agar tercipta ketertiban dan kestabilan yang diharapkan dapat mencegah atau mengatasi terjadinya konflik, maka hukum yang berfungsi melindungi kepentingan manusia, akan terealisasi jika dipatuhi dan ditegakkan.⁵⁹

⁵⁸ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Cahaya Atma, 2012), hlm. 13.

⁵⁹ Mertokusumo, *Teori*, hlm. 17.

Senada dengan itu, beberapa pendapat para tokoh tentang tujuan hukum yang diantaranya sebagai berikut:

a. Francois Geny

Tujuan hukum adalah untuk mencapai keadilan semata-mata.⁶⁰

b. Roscou Pound

Tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan manusia.⁶¹

c. Jeremy Bentham

Tujuan hukum adalah untuk dapat mencapai sebuah kemanfaatan. Berarti hukum mesti menjamin kebahagiaan bagi banyak orang atau masyarakat. (teori utilitas).⁶²

d. L.J. Van Apeldoorn

Tujuan hukum adalah untuk dapat mengatur segala pergaulan hidup yang ada dimasyarakat secara damai dengan cara melindungi segala kepentingan hukum manusia, semisal kemerdekaan jiwa, harta benda, dan kehormatan.⁶³

Teori Etis memiliki tolak ukur pada etika dimana isi hukum ditentukan oleh keyakinan yang sesuai dengan nilai etis tentang keadilan dan ketidakadilan. Hukum bertujuann untuk mencapai keadilan dan memberikannya kepadaa setiap anggota masyarakat yang menjadi haknya. Sedangkan Teori Utilitas, yang

⁶⁰ Francois Geny, dalam C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001),, hlm. 43.

⁶¹ Rosco Pound, dalam Lili Rasjidi, *Filsafata Hukum; Apakah Hukum Itu?* (Bandung: Remadja Karya, 1988), hlm. 228.

⁶² Jeremy Bentham, dalam Kansil, *Pengantar Ilmu*, hlm. 43.

⁶³ Van Apeldoorn, dalam Salim, *Pengembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 44.

menganggap hukum dapat memberikan manfaat kepada orang banyak dalam masyarakat.

Jeremy Bentham dengan teori utilitarianismenya mengemukakan bahwa tujuan hukum dan wujud keadilan adalah untuk mewujudkan *the greatest happiness of the greatest number* (kebahagiaan yang sebesar-besarnya untuk sebanyak-banyaknya orang).⁶⁴ Bentham juga mengemukakan bahwa tujuan perundang-undangan untuk menghasilkan kebahagiaan bagi masyarakat. Perundang-undangan harus berusaha untuk mencapai empat tujuan yaitu :⁶⁵

- 1) *To provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup)
- 2) *To provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah)
- 3) *To provide security* (untuk memberikan perlindungan)
- 4) *To attain equity* (untuk mencapai kebersamaan).

Pada hakikatnya, tujuan hukum adalah manfaat dalam menyalurkan kebahagiaan atau kenikmatan yang besar bagi jumlah yang terbesar. Utilitarianisme sederhana dilakukan dengan menghasilkan kebaikan terbesar. Prinsip utilitarianisme dikemukakan oleh murid Bentham, yaitu John Stuart Mill yang menyatakan bahwa kemanfaatan atau prinsip kebahagiaan terbesar adalah tindakan tertentu benar dan cenderung memperbesar kebahagiaan. Ide dasar utilitarianisme adalah suatu tindakan dinilai benar atau salah tergantung pada apakah tindakan tersebut meningkatkan kebahagiaan atau kebaikan gagasan tersebut menentukan pengimplementasian mazhab ini saat membahas mengenai keadilan.⁶⁶ Keadilan

⁶⁴ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 111.

⁶⁵ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, hlm. 112.

⁶⁶ Franz Magnis Suseno, *13 Tokoh Etika, Sejak Zaman Yunani Sampai Abad ke-19*, (Yogyakarta: Kanisius, 1997), hlm. 181.

tradisional tampak diabaikan oleh konsep teori yang mengklaim benarnya tindakan jika dapat memaksimalkan kebaikan. Hak atau klaim individual dipertimbangkan berdasarkan kebahagiaan orang lain. Kemanfaatan dan kecenderungan dari luhurnya keadilan demi memperoleh kebahagiaan dan rasa aman dengan cara memelihara keteraturan didalam masyarakat.⁶⁷ Sunaryati Hartono mengemukakan bahwa hukum sebagai alat yang merupakan sarana dan langkah pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Upaya untuk mencapai itu dengan menggunakan hukum sebagai alat melalui pemberlakuan hukum-hukum sesuai dengan tahap-tahap perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara.⁶⁸

Dalam sudut filsafat terdapat dua hal yang menjadi penting dalam sumber hukum, yaitu *pertama*, ukuran untuk menentukan bahwa sesuatu itu bersifat adil, karena hukum yang dimaksudkan adalah untuk menciptakan keadilan maka hal-hal yang secara filosofis dianggap adil dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil. *Kedua*, faktor-faktor yang mendorong seseorang mau tunduk pada hukum. Hukum diciptakan agar ditaati, maka semua faktor yang dapat mendorong seseorang taat pada hukum harus diperhatikan dalam pembuatan aturan hukum positif.⁶⁹ Jika melihat dari fungsinya, aturan hukum dapat dibagi menjadi Hukum Materiil (*materieel recht*), dan Hukum Formil (*formeel recht*). Hukum materiil adalah aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-

⁶⁷ Karen Lebacqz, *Six Theories of Justice: Perspectives from Philosophical and Theological Ethics*, (Minneapolis: Augsburg Fortress Publishers, 1986), hlm. 17-18.

⁶⁸ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 2.

⁶⁹ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 23

orang yang menentukan hak dan kewajiban, memerintahkan dan melarang berbagai perbuatan kepada orang dalam masyarakat. Sedangkan hukum formil adalah aturan hukum yang mengatur cara bagaimana mempertahankan aturan hukum materiil. Mempertahankan atau melaksanakan hukum materiil di dalam negara hukum adalah jalan tertentu, jalan hukum yaitu dengan beracara.⁷⁰

Menurut Gustav Radbruch, tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan.⁷¹ Tujuan kepastian hukum menempati peringkat yang paling atas diantara tujuan yang lain, namun belakangan Radbruch meralat teorinya tersebut dengan menempatkan tujuan keadilan menempati posisi diatas tujuan hukum yang lain. kenyataannya sering kali antara kepastian hukum terjadi benturan dengan kemanfaatan, atau antara keadilan dengan kepastian hukum, antara keadilan terjadi benturan dengan kemanfaatan.⁷² Terpelihara dan terjaminnya keteraturan (kepastian) dan ketertiban, tidak lain adalah maksud dari suatu hukum. Tanpa keteraturan dan ketertiban kehidupan manusia yang wajar memang tidak mungkin, seseorang tidak dapat mengembangkan bakatnya tanpa adanya kepastian dan keteraturan.⁷³

Tujuan hukum dapat dimaknai suatu sarana yang diciptakan oleh pejabat yang berwenang untuk membuat peraturan yang memberikan kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum bagi masyarakat. Prinsip utama yang menjadi dasar

⁷⁰ Hartono Hadisoeparto, *Pokok-pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, (Yogyakarta: Liberty, 1984), hlm. 35.

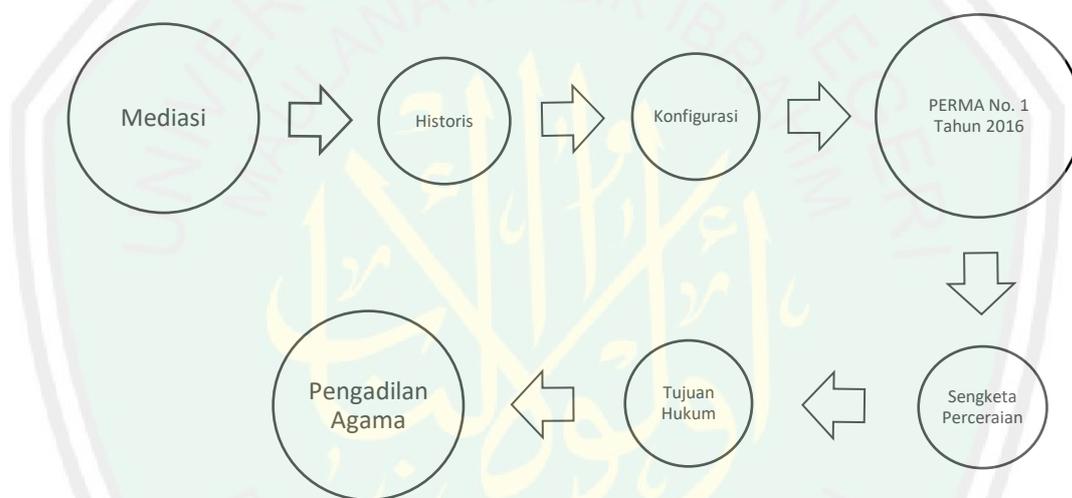
⁷¹ Ali, *Menguak Teori Hukum*. hlm. 288.

⁷² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), hlm. 151.

⁷³ Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu*, hlm. 49.

sistem hukum yang dianut oleh Indonesia adalah hukum memperoleh kekuatan mengikat karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang tertulis dan tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi atau kompilasi tertentu. Prinsip dasar ini dianut mengingat bahwa nilai utama yang merupakan tujuan hukum adalah kepastian hukum.⁷⁴

B. Kerangka Berfikir



Penelitian ini menggunakan PERMA No. 1 Tahun 2016 sebagai objek, dimulai dengan pembahasan keberadaan mediasi di Indonesia dan menggali aspek historis terintergrasinya lembaga mediasi dengan proses pengadilan di Indonesia. Aspek politik hukum yang mempengaruhi lahirnya Perma mediasi ini dan menganalisis tujuan hukum dari kelahiran perma dan sengketa perceraian yang hasilnya dapat menjadi bahan masukan bagi MA dan Pengadilan Agama.

⁷⁴ R. Abdul Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1993), hlm. 67.

C. Proses Pembentukan PERMA

1. Dasar Hukum

Keberadaan Peraturan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut PERMA) dalam sistem perundangan-undangan memiliki dasar hukum yang jelas. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan menyebutkan keberadaan “Lembaran Resmi”. Pada Pasal 81, yakni : “Dengan diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, setiap orang dianggap telah mengetahuinya.⁷⁵ Lembaran resmi yang dimaksud di dalam ketentuan Pasal 81 terdiri dari 7 jenis yakni:

- a) Lembaran Negara Republik Indonesia,
- b) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia,
- c) Berita Negara Republik Indonesia,
- d) Tambahan Berita Negara Republik Indonesia,
- e) Lembaran Daerah,
- f) Tambahan Lembaran Daerah, atau
- g) Berita Daerah.

Salah satu peraturan perundang-undangan yang diundangkan pada Berita Negara Republik Indonesia adalah Peraturan Mahkamah Agung yang disingkat dengan PERMA. PERMA adalah peraturan yang berisi ketentuan bersifat hukum

⁷⁵ Asas Fiksi Hukum, suatu peraturan yang telah diundangkan, maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu (*presumption iures de iure*) dan ketentuan tersebut berlaku mengikat sehingga ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan/ memaafkannya dari tuntutan hukum (*ignorantia jurist non excusat*). Lihat Siti Soetami, A., *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), hlm. 21.

acara.⁷⁶ PERMA merupakan peraturan perundang-undangan yang disusun berlandaskan tiga ketentuan, yakni :

- a) Pasal 79 UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung⁷⁷

Ketentuan ini merupakan refleksi dari kewenangan lain yang dimiliki MA selain mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.

- b) Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁷⁸

Pengakuan kewenangan MA menyusun peraturan dipertegas dalam pasal tersebut sebagai salah satu lembaga dengan peraturan yang dikeluarkan memiliki kekhususan.

- c) Pasal 149 Peraturan Presiden RI Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011

Menteri melakukan tahap penempatan Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga yang diatur dengan Undang-Undang dalam Berita Negara, Tambahan Berita Negara.

⁷⁶ Pengertian sebagaimana dimaksud dalam Lampiran Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: 57/KMA/SK/1V/2016 Tentang Perubahan Atas Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 271 /KMA/SK/X/2013 Tentang Pedoman Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

⁷⁷ “Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang ini”.

⁷⁸ “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, KY, BI, Menteri, Badan Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kab./ Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Dasar hukum keberadaan sebuah PERMA di atas memberikan kewenangan MA untuk mengatur dan memproses hingga terbitnya sebuah PERMA. Proses administrasi sebuah PERMA yang berada dalam kewenangan Biro Hukum dan Humas melakukan tugas dalam pembinaan dan komunikasi agenda-agenda MA kepada masyarakat⁷⁹. Biro Hukum dan Humas juga melaksanakan tugas di bidang perpustakaan, dokumentasi, teknologi, informatika, dan pendistribusian ketentuan-ketentuan hukum yang terbit di lingkungan MA.

Biro Hukum dan Humas juga membawahi Unit Bagian Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai tugas melaksanakan pengumpulan, pengolahan peraturan perundang-undangan, dan penyusunan konsep peraturan dalam memberikan bahan pertimbangan serta menyelenggarakan dokumentasi peraturan perundang-undangan. Unit ini melakukan tugas-tugas dengan membagi kepada beberapa sub bagian dengan memfokuskan pada bidang tertentu yang terdiri dari:

- a. Sub bagian Penyusunan Naskah Perundang-undangan.
- b. Sub bagian Sistem Jaringan Dokumentasi Hukum.
- c. Sub bagian Administrasi Kebijakan Mahkamah Agung.

Setiap unit bagian menjalankan tugas pentingnya dalam melahirkan sebuah peraturan kebijakan mahkamah agung baik Peraturan Mahkamah Agung, Surat Edaran Mahkamah Agung, dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung.

⁷⁹ Sebagaimana diatur dalam Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung Nomor : MA/SEK/07/SK/III/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Mahkamah Agung Republik Indonesia.

2. Alur Proses Pembentukan PERMA

Sebuah PERMA dalam proses penerbitannya, memiliki beberapa tahapan yang hampir sama dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan lain sebagaimana terdapat pada Peraturan Presiden RI Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Alur yang biasa ditemukan adalah dimulainya dengan tahap prakarsa. Tahapan ini biasa muncul dari internal Mahkamah Agung, hakim pengadilan, pengamat, dan bahkan NGo yang konsen terhadap permasalahan tertentu yang bersangkutan. Masukan-masukan dalam tahap ini diakomodir dalam bentuk Naskah Akademik oleh Biro Hukum dan Humas MA untuk disampaikan ke Pimpinan MA agar segera mengumpulkan pihak-pihak yang berkompeten.⁸⁰

Setelah mengumpulkan orang-orang yang berkompeten dan mengeluarkan SK tentang Pembentukan Tim Kelompok Kerja (POKJA) Rancangan PERMA tertentu yang biasanya dipimpin oleh hakim agung dan beranggotakan para hakim, pejabat struktur serta pejabat fungsional lainnya. Selanjutnya tim POKJA melaksanakan pembahasan Rancangan Peraturan Mahkamah Agung (RAPERMA) tertentu dengan berpedoman pada Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor : 57/KMA/SK/1V/2016 serta melibatkan stakeholder, semisal para ketua pengadilan, para peneliti, para praktisi hukum lainnya. Setelah RAPERMA disusun kemudian draf RAPERMA diserahkan kepada Ketua Mahkamah Agung melalui salah satu

⁸⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Sarno, SH., MH. Kasubag Sistem Jaringan Dokumentasi Hukum Biro Hukum dan Humas MA. tanggal 18 April 2018, pukul 12.30 wib, di gedung Biro Hukum dan Humas lantai 1.

Ketua Kamar untuk disetujui atau tidak disetujui dibahas dalam forum rapat pimpinan MA yang melibatkan pihak-pihak tertentu yang berkepentingan.⁸¹

RAPERMA disetujui, maka selanjutnya Biro Hukum dan Humas melakukan harmonisasi dengan berpedoman pada pedoman format Penyusunan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. RAPERMA beserta Naskah Akademik dikirim kepada Kementerian Hukum dan HAM untuk diundangkan dengan ditanda tangani oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.⁸²

D. Tinjauan Umum Tentang Mediasi di Indonesia

1. Pengertian Mediasi

Kata mediasi berasal dari bahasa Inggris “*mediation*”, yang artinya penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau penyelesaian sengketa secara menengahi, yang menengahinya dinamakan “*mediator*” atau orang yang menjadi penengah.⁸³ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia mediasi adalah proses mengikutsertakan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasehat.⁸⁴ Menurut PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dinyatakan bahwa Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh

⁸¹ Hasil Wawancara dengan Bapak Sarno.

⁸² Mulanya Menteri Hukum dan HAM yang menandatangani sebagaimana terdapat pada Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, namun dengan terbitnya Surat Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Nomor : PPE.PP.03.01-603 tahun 2015 perihal Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam LNRI, TLNRI, BNRI, dan TBNRI.

⁸³ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, & Hukum Nasional* (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 3.

⁸⁴ Departemen, *Kamus Bahasa*, hlm. 932.

kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.⁸⁵ Mediasi dapat dipahami sebagai salah satu jalan untuk menyelesaikan sengketa yang umumnya berupa perkara perdata dengan menghadirkan pihak penengah yang tidak memihak salah satu pihak yang berperkara guna menuju kesepakatan damai tanpa mengalahkan pihak manapun. Mediasi juga dikenal sebagai salah satu Alternatif Penyelesaian Perkara di samping Pengadilan yang bersifat memutuskan salah satu pihak sebagai pemenang dan pihak yang lain sebagai yang kalah, meskipun disebut keadilan.

2. Dasar Hukum Mediasi

a. Hukum Islam

Islam memperkenalkan metode untuk mendamaikan pihak-pihak yang berselisih dikenal dengan *išlah*. *Išlah* adalah proses mendamaikan pihak-pihak yang bertikai dengan menghilangkan segala bentuk pertikaian dan permusuhan. Para pihak yang berperkara ke peradilan agama pada dasarnya mereka yang terlibat perselisihan. Secara formal para pihak tersebut beragama Islam. *Išlah* merupakan norma dasar di dalam menghadapi setiap sengketa yang terjadi antara orang-orang yang beriman. Hal ini terdapat dalam al-Qur'an Surat al-hujurat.

وَإِنْ طَائِفَتَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتَتَلُوا فَأَصْلِحُوا بَيْنَهُمَا...⁸⁶

*Dan kalau ada dua golongan dari mereka yang beriman itu berperang hendaklah kamu damaikan antara keduanya!.*⁸⁷

⁸⁵ Pasal 1 Ayat (1) PERMA Nomor 1 Tahun 2016.

⁸⁶ QS. Al-Hujurat (49): 9

⁸⁷ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya: Al-Jumanatul 'Ali*, (Bandung: J-Art, 2005), hlm. 517.

إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ فَأَصْلِحُوا بَيْنَ أَخَوَيْكُمْ وَاتَّقُوا اللَّهَ لَعَلَّكُمْ تُرْحَمُونَ⁸⁸

*Orang-orang beriman itu sesungguhnya bersaudara. Sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat.*⁸⁹

Menurut al-Quran *ishlah* merupakan *haq* Allah yang bersifat *ta'abud* yang harus ditaati oleh orang *mu'min* ketika menghadapi sengketa, sedangkan *haq insāniah*-nya adalah teknis melaksanakan *ishlah* baik berupa metode, syarat, dan kewenangan dalam forum *ishlah*. Diperingatkan oleh al-Quran bahwa perintah *ishlah* (*faṣliḥū*) itu bukan hanya ditujukan kepada orang atau lembaga yang berwenang mengadakan *ishlah*, melainkan juga menjadi kewajiban para pihak yang berperkara sebagaimana disinggung pada ayat 10 tersebut.⁹⁰

b. Perundang-undangan

Praktik mediasi yang lekat dengan kehidupan hukum masyarakat Indonesia tentunya menjadi salah satu hukum yang ditata dalam sistem hukum Indonesia. Selain pada PERMA No. 1 Tahun 2016, ketentuan hukum yang menegaskan mengenai praktik mediasi dalam perundang-undangan setidaknya terdapat pada:

- 1) Pasal 130 HIR (Pasal 154 RBg/ Pasal 31 Rv),
- 2) Pasal 39 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan,
- 3) Pasal 65 UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama,
- 4) Pasal 115, 131 (2), 143 (1-2), 144 Kompilasi Hukum Islam,

⁸⁸ QS. Al-Hujurat (49): 10.

⁸⁹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*.

⁹⁰ Rahmadi, "Teori dan Implementasi, hlm. 22.

- 5) Pasal 32 PP No. 9 tahun 1975 tentang Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974,
- 6) Pasal 52 A UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen,
- 7) UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa,
- 8) PP Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan,

Penegasan perihal praktik bermediasi sebelum lahirnya SEMA, terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 dengan mengatur dua hal utama, yaitu arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. Ketentuan dalam Pasal 1 menegaskan bahwa sengketa yang dapat diselesaikan melalui jalur arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa adalah sengketa perdata dan bukan sengketa yang termasuk dalam kategori hukum publik. Dalam Pasal 2 UU Nomor 30 Tahun 1999 disebutkan mengenai objek sengketa yang dapat diselesaikan melalui jalur arbitrase atau alternatif penyelesaian sengketa yaitu sengketa perdata.⁹¹

Dari ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2 UU No. 30 Tahun 1999 dapat dipahami beberapa hal antara lain :

- 1) Objek sengketa yang dapat diselesaikan dengan arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa adalah sengketa perdata dan sengketa yang tidak dapat diselesaikan melalui arbitrase adalah sengketa yang menurut undang-undang tidak dapat diadakan perdamaian.

⁹¹ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.*

- 2) Sengketa tersebut baru dapat diselesaikan melalui arbitrase bila dalam perjanjian pokok tertulis secara tegas menyatakan bahwa bila terjadi sengketa atau beda pendapat timbul atau mungkin timbul dari suatu hubungan hukum akan diselesaikan melalui arbitrase.

Pengaturan mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan juga ditemukan dalam UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Ditemukan juga dalam PP Nomor 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan. Peraturan Pemerintah ini telah meletakkan konsep yang jelas mengenai mediasi, mediator, persyaratan mediator dan beberapa hal seputar mekanisme mediasi dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup.⁹²

Peraturan perundang-undangan yang mengatur secara terperinci mengenai ketentuan menyangkut mediasi di luar pengadilan pada mulanya diatur dalam PERMA Nomor 02 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Kemudian MA lebih melengkapkan dengan mengeluarkan PERMA Nomor 01 Tahun 2008 dan revisinya Nomor 1 Tahun 2016 sebagai yang terbaru. Peraturan Mahkamah Agung ini menempatkan mediasi sebagai bagian dari proses penyelesaian perkara yang diajukan para pihak ke pengadilan. Hakim tidak secara langsung menyelesaikan sengketa melalui proses peradilan (litigasi), tetapi harus terlebih dahulu diupayakan mediasi (non-litigasi). Mediasi menjadi suatu kewajiban yang harus ditempuh hakim dalam memutus perkara di pengadilan.

⁹² Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Arbitrase*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 20.

Kemudian pada tahun 2016, MA menerbitkan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. PERMA ini hadir sebagai usaha menutup celah timbulnya sebab-sebab gagalnya proses mediasi yang dilakukan dengan mewajibkan masing-masing pihak untuk hadir dalam proses mediasi, penyingkatan waktu proses mediasi menjadi 30 hari.⁹³ Inovasi juga dilakukan dalam melakukan proses mediasi di pengadilan dengan ditekankannya kuasa hukum dalam mediasi memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi⁹⁴ dan aturan tentang iktikad baik yang memuat konsekuensinya.⁹⁵

3. Proses Mediasi

Dalam melakukan mediasi, setidaknya terdapat 3 tahapan proses. Hal tersebut juga tergambar dalam Perma Nomor 1 Tahun 2016, yaitu:

a. Tahap Pra

Pada tahapan pramediasi, unsur-unsur dalam proses mediasi menuntut untuk dipenuhi. Di pengadilan sendiri para tahap ini ditekankan untuk Hakim Pemeriksa Perkara mewajibkan para pihak melakukan proses mediasi dan memiliki formulir yang berisi pernyataan para pihak telah memperoleh penjelasan, memahami prosedur, dan bersedia melakukan proses mediasi.⁹⁶ Bagi para pihak yang telah menentukan mediator memiliki iktikad baik untuk menghadiri proses mediasi dengan atau tanpa kuasa hukum. Kuasa Hukum membantu para pihak untuk melaksanakan hak dan kewajibannya dalam proses

⁹³ Pasal 24 Perma Nomor 1 tahun 2016

⁹⁴ Pasal 18

⁹⁵ Pasal 7

⁹⁶ Pasal 17

mediasi dengan memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi⁹⁷ Bagi Mediator yang telah dipilih dan memperoleh resume perkara dari para pihak, setidaknya melakukan beberapa langkah yaitu: menentukan jadwal pertemuan, dan memanggil para pihak untuk menghadiri pertemuan.⁹⁸

b. Tahap Pelaksanaan

Tahapan pelaksanaan mediasi diberikan waktu paling lama 30 hari sejak penetapan perintah dari hakim pemeriksa. Namun atas dasar kesepakatan, dapat diperpanjang kembali paling lama 30 hari sejak berakhirnya jangka waktu pertama.⁹⁹ Ruang lingkup materi perundingan yang dilakukan tidak terbatas pada posita dan petitum gugatan saja,¹⁰⁰ namun dapat menggali hal lain guna menuju dan menemukan celah perdamaian. Dalam hal telah mencapai kesepakatan yang mampu dilaksanakan dan tidak bertentangan dengan hukum maupun lainnya, serta tidak merugikan pihak lain selain para pesengketa, maka para pihak dibantu mediator merumuskan kesepakatan secara tertulis dalam surat Kesepakatan Perdamaian dengan dibubuhi tanda tangan para pihak dan mediator.¹⁰¹ Kesepakatan sebagian juga dapat dihitung sebagai sebuah keberhasilan dalam mediasi, dimana pihak tergugat berjumlah lebih dari satu pihak, salah satu atau sebagiannya telah menyepakati perdamaian. Adapun pihak tergugat lainnya yang belum mencapai kesepakatan akan pihak lawan tersendiri dengan gugatan tersendiri kembali.¹⁰²

⁹⁷ Pasal 18

⁹⁸ Pasal 21

⁹⁹ Pasal 24 ayat (2), dan (3).

¹⁰⁰ Pasal 25

¹⁰¹ Pasal 27

¹⁰² Pasal 29

Jika mediasi yang dilakukan tidak berhasil menemukan kesepakatan perdamaian maupun tidak dapat dilaksanakan, mediator memberitahukan kepada hakim pemeriksa baik dalam hal iktikad baik, kehabisan jangka waktu, dan materi yang tidak dapat disepakati.¹⁰³

c. Tahap Akhir Hasil Mediasi

Para pihak hanyalah menjalankan hasil-hasil kesepakatan, yang telah mereka tuangkan bersama dalam suatu perjanjian tertulis.

4. Mediator

Mediator adalah pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian. Dalam Perma Nomor 1 Tahun 2016, mediator adalah hakim atau pihak lain yang memiliki sertifikat mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak berunding.¹⁰⁴

a. Syarat Menjadi Mediator

Mediator merupakan profesi yang mulia dan berat. Ia harus mampu bersikap bijak, arif, netral dan tidak memihak salah satu pihak yang bersengketa. Oleh sebab itu dalam menyelesaikan sengketa, mediator harus memenuhi persyaratan yaitu:

- 1) disetujui oleh para pihak yang bersengketa,
- 2) tidak mempunyai hubungan keluarga dengan salah satu pihak,
- 3) tidak memiliki hubungan kerja dengan salah satu pihak bersengketa,
- 4) tidak punya kepentingan secara finansial atau lainnya terhadap para pihak, dan;

¹⁰³ Pasal 32

¹⁰⁴ Pasal 1 Ayat (2)

5) tidak punya kepentingan terhadap proses yang berlangsung maupun hasilnya.

Pada perkembangan dewasa ini, dalam melakukan proses mediasi di pengadilan, mediator secara khusus wajib memiliki sertifikat Mediator dari lembaga yang diakui oleh MA dalam melakukan sertifikasi dan pelatihan mediator.

b. Kewenangan dan Tugas Mediator

Seorang mediator yang bertugas dalam mediasi pada dasarnya memiliki kewenangan dalam melakukan proses mediasi, diantaranya:

- 1) Mengontrol proses dan menegaskan aturan dasar.
- 2) Mempertahankan struktur dan momentum dalam negosiasi.
- 3) Mengakhiri proses bilamana mediasi tidak produktif lagi

Sementara itu, tugas seorang mediator sebagaimana tercantum dalam pasal 14 PERMA Nomor 1 Tahun 2016, setidaknya dapat dirangkum sebagai berikut:

- 1) Saling memperkenalkan diri dan menjelaskan perihal mediasi dan prosesnya.
- 2) Menyusun agenda, memperlancar, dan mengendalikan komunikasi.
- 3) Mengubah pandangan egosentris para pihak.
- 4) Membantu menyusun dan merumuskan hasil perdamaian.
- 5) Menyampaikan hasil laporan keberhasilan dan unsur-unsur iktikad baik.

c. Fungsi Mediator

Proses mediasi yang akan menghasilkan perdamaian dalam suatu perkara menuntut keberadaan mediator yang memiliki peran besar dalam menciptakan nya. Sesuai dengan definisinya bahwa mediator adalah seorang fasilitator yang menjadi penengah dalam sengketa, maka fungsi mediator dalam proses mediasi menjadi

bagian penting dalam menjalankan proses mediasi dan menemukan titik perdamaian yang memuaskan berbagai pihak.

d. Peran Mediator

Menurut Howard Raiffa sebagaimana dikutip Rachmadi Usman, peran mediator sebagai sebuah garis rentan dari sisi peran yang terlemah hingga sisi peran yang tekuat. Sisi peran terlemah jika hanya menjalankan peran-peran:

- 1) Penyelenggara pertemuan
- 2) Pemimpin diskusi yang netral
- 3) Pemelihara aturan-aturan perundingan agar perdebatan dalam proses perundingan berlangsung secara beradab
- 4) Pengendali emosi para pihak
- 5) Pendorong pihak atau peserta perundingan yang kurang mampu atau segan untuk mengungkap pandangannya.¹⁰⁵

Sementara itu, posisi mediator juga memiliki sisi peran kuat dalam melakukan proses perundingan, diantaranya:

- 1) Mempersiapkan dan notulasi perundingan
- 2) Merumuskan dan mengartikulasi kesepakatan para pihak
- 3) Membantu para pihak agar menyadari bahwa sengketa bukan sebuah pertarungan yang harus dimenangkan, tetapi diselesaikan
- 4) Menyusun dan mengusulkan berbagai pilihan pemecahan masalah
- 5) Membantu para pihak untuk menganalisis berbagai pilihan pemecahan masalah.¹⁰⁶

Aspek mediator sangat menentukan faktor gagal atau berhasilnya proses mediasi yang dilakukan. Kegigihan, motivasi, skill, dan sertifikasi yang dimiliki oleh mediator merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan mediasi.

¹⁰⁵ Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan: Dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 43.

¹⁰⁶ Muhammad Saifullah, *Mediasi dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, (Semarang: Walisongo Press, 2009), hlm. 30.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Menggunakan jenis penelitian yuridis normatif karena penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau bahan hukum sekunder berkaitan dengan mediasi.¹⁰⁷ Sedangkan pendekatan penelitian yang dipilih menggunakan metode kualitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mendalami pemikiran Gustav Radbruch tentang tujuan hukum. Teori tujuan hukum Gustav Radbruch tersebut pada akhirnya digunakan sebagai pisau analisis arah kebijakan atau Politik Hukum perubahan PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang menguatkan lembaga pengadilan dan menekan penumpukan perkara perceraian di Pengadilan Agama.

B. Sumber Data

Penelitian hukum normatif yang menjadi jenis dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum sebagai sumber datanya. Penelitian hukum normatif menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (yang dinamakan juga bahan hukum penunjang).¹⁰⁸

¹⁰⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 12.

¹⁰⁸ Soejono Soekanto dan Sri Marmuji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 33.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan berupa kontrak, konvensi, dokumen hukum, dan putusan hakim. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah Pancasila, UUD 1945, KUHAPerdata, UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Proses Mediasi di Pengadilan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa buku-buku hukum berkaitan dengan kajian ini, jurnal-jurnal hukum, tesis atau disertasi, dan media cetak atau elektronik berupa komentar-komentar atas PERMA No.1 Tahun 2016, antaranya:

- a. Pedoman Format Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung
- b. Naskah Akademik PERMA Nomor 1 tahun 2016
- c. Disertasi Yayah Yarotul Salamah berjudul Mediasi dalam proses beracara di Pengadilan : Studi mengenai Mediasi di Pengadilan Negeri proyek percontohan Mahkamah Agung, dan Disertasi Wirhayuddin berjudul Mediasi Perspektif Hukum Islam (Studi kasus di Wilayah Pengadilan Tinggi Agama Makassar).
- d. Buku Laporan Tahunan MA Tahun 2016
- e. Webside Mahkamah Agung dan webside Badilang Mahmamah Agung

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan penunjang terhadap bahan hukum primer dan sekunder diluar kajian hukum, berupa teori-teori seperti sosiologi dan komunikasi. Sebagaimana menurut Soejono Soekanto dan Sri Mamuji, bahwa bahan hukum tersier dibagi menjadi 2 yaitu:

- a. Bahan hukum yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu lebih dikenal dengan acuan bidang hukum, seperti abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum, dan seterusnya.¹⁰⁹
- b. Bahan-bahan primer, sekunder, dan tersier (penunjang) diluar bidang hukum, seperti yang berasal dari bidang sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat, dan lain sebagainya, oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitian.¹¹⁰

C. Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan melakukan studi dokumen atau bahan pustaka, dengan langkah-langkah:

1. Mengidentifikasi bahan hukum yang akan diperoleh melalui katalog perpustakaan atau langsung ke sumbernya, seperti Naskah Akademik PERMA Nomor 1 Tahun 2016, Politik Hukum karya Moh. Mahfud M.D, dan Ilmu Hukum karya C.S.T. Kansil, ditambah wawancara mendalam kepada pemangku kepentingan dalam hal ini Mahkamah Agung.

¹⁰⁹ Soekanto dan Sri Marmuji, *Penelitian Hukum Normatif*, hlm. 7.

¹¹⁰ Soekanto dan Sri Marmuji, *Penelitian Hukum Normatif*, hlm. 7.

2. Menginventarisasi bahan hukum yang diperlukan melalui daftar isi pada produk hukum tersebut.
3. Mencatat dan mengutip bahan hukum yang diperlukan pada lembar catatan yang telah disiapkan secara khusus dan memberikan tanda pada setiap bahan hukum berdasarkan klasifikasi bahan hukumnya.
4. Menganalisis bahan hukum yang diperoleh dengan masalah dan tujuan penelitian

D. Analisis Data

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh bahan hukum yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari sumber hukum primer, wawancara, sumber hukum sekunder, dan sebagainya. Langkah berikutnya adalah mengadakan reduksi bahan hukum. Langkah-langkah yang dilakukan adalah menajamkan analisis, menggolongkan atau pengkategorisasian ke dalam tiap permasalahan melalui uraian singkat, dan mengorganisasikan bahan hukum sehingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

Setelah dilakukan reduksi bahan hukum, langkah selanjutnya adalah menyusunnya dalam satuan-satuan. Langkah pertama dalam penyusunan satuan ialah membaca dan mempelajari secara teliti seluruh jenis bahan hukum yang sudah terkumpul agar satuan-satuan itu dapat diidentifikasi. Tahap akhir dari analisis bahan hukum ialah mengadakan pemeriksaan keabsahan bahan hukum. Setelah selesai tahap ini, kemudian dilanjutkan dengan tahap penafsiran bahan hukum dalam mengolah data sehingga menjadi data yang valid. Hasil analisa bahan hukum

akan diinterpretasikan menggunakan metode interpretasi menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai berikut:

1. Sistematis

Pemilihan interpretasi sistematis ditujukan untuk menentukan struktur hukum dalam penelitian ini. Interpretasi sistematis (*systematische interpretatie*, *dogmatische interpretatie*) adalah menafsirkan dengan memperhatikan naskah-naskah hukum lain. Jika ditafsirkan adalah pasal-pasal suatu undang-undang, ketentuan yang sama apalagi satu asas dalam peraturan lainnya juga harus dijadikan acuan.¹¹¹

2. Gramatikal

Interpretasi gramatikal (*what does it linguistically mean?*), metode penafsiran hukum pada makna teks yang di dalam kaidah hukum dinyatakan. Penafsiran dengan cara demikian bertitik tolak pada makna menurut pemakaian bahasa sehari-hari atau makna teknis-yuridis yang lazim atau dianggap sudah baku.¹¹²

3. Teleologis

Interpretasi teleologis (*what does the articles would like to archieve*), metode penafsiran yang difokuskan pada penguraian atau formulasi kaidah-kaidah hukum menurut tujuan dan jangkauannya. Tekanan tafsiran pada fakta bahwa kaidah hukum terkandung tujuan atau asas sebagai landasan dan tujuan atau asas tersebut memengaruhi interpretasi.¹¹³

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran dalam Penafsiran Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ins-Hill-Co, 1997), hlm. 17

¹¹² Asshiddiqie, *Teori & Aliran dalam*, hlm. 18.

¹¹³ Asshiddiqie, *Teori & Aliran dalam*, hlm. 18.

BAB IV

PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN PERMA NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PROSEDUR MEDIASI DI PENGADILAN

A. Latar Belakang Pembentukan Rancangan Perma Nomor 1 Tahun 2016

1. Landasan Historis

Praktek mediasi di pengadilan telah dirumuskan dalam Pasal 130 HIR dan pasal 154 RBg yang walaupun tidak secara tersurat menyebutkan istilah mediasi namun kedua pasal tersebut mengamanatkan kepada para hakim untuk mengupayakan perdamaian bagi para pihak yang berperkara. Sebelum dikeluarkannya PERMA Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, MA telah mengeluarkan SEMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Lembaga Perdamaian, namun dalam kenyataannya mediasi tidak dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan karena hakim dalam melaksanakan upaya perdamaian dinilai kurang aktif. Agar hakim lebih aktif dalam melaksanakan proses mediasi, MA mengeluarkan PERMA Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dengan tujuan agar masyarakat mudah memperoleh akses peradilan dan untuk mengurangi jumlah perkara di pengadilan. Dengan terbitnya PERMA Nomor 2 Tahun 2003, diberlakukannya court-annexed mediation di Indonesia dan upaya aktif dari hakim untuk melaksanakan mediasi menjadi kewajiban.

Menindaklanjuti PERMA Nomor 2 tahun 2003, MA bekerjasama dengan lembaga-lembaga yang telah memperoleh akreditasi dan lembaga-lembaga donor untuk melakukan berbagai upaya agar proses penyesuaian sengketa melalui mediasi dikenal oleh masyarakat dan secara sukarela dipilih oleh para pihak yang

berperkara sebagai alternatif penyelesaian sengketa yang tujuannya adalah *win-win solution*. Menurut Moor dan Santosa, pola penyelesaian sengketa melalui ini sesuai dengan prinsip musyawarah yang dikenal dalam budaya Indonesia dimana kesepakatan yang diambil dalam penyelesaian sengketa merupakan hasil dari musyawarah.¹¹⁴

PERMA Nomor 2 tahun 2003 direvisi dengan PERMA Nomor 1 tahun 2008 dengan memberikan peluang hasil mediasi yang dilakukan di luar pengadilan untuk memperoleh kekuatan eksekutorial dengan cara pengajuan gugatan ke pengadilan lalu melalui proses peradilan cepat, pengadilan akan mengeluarkan Akte Perdamaian (akte van dading) yang mempunyai kekuatan eksekutorial. Dengan dikeluarkannya akte perdamaian, para pihak tidak dapat mengingkari hasil kesepakatan yang sebelumnya telah dituangkan dalam bentuk Kesepakatan Perdamaian ketika mereka menempuh proses mediasi di luar pengadilan. Perma ini juga memberikan peluang upaya perdamaian tidak hanya di pengadilan tingkat pertama, tetapi juga ke tingkat banding, kasasi, dan PK. Selain itu kesempatan untuk menjadi mediator di pengadilan juga terbuka bagi mediator yang berlatar belakang pendidikan hukum.¹¹⁵

Mediasi yang merupakan bagian dari budaya Indonesia dalam bermusyawarah, penyusunan pengaturannya terus mengalami penyempurnaan. Sejak berlakunya PERMA Nomor 1 tahun 2008 pun dirasa masih memberikan celah ketidakmaksimalan mediasi untuk mengurangi penumpukan perkara.

¹¹⁴ Christopher W. Moore, *The Mediation Process Practical Strategies for Resolving Conflict*, (San Francisco: Jossey-Boss, 2003), hlm. 21.

¹¹⁵ Takdir Rahmadi, Naskah Akademik PERMA Nomor 1 Tahun 2016, hlm. 19.

2. Landasan Empiris

Mahkamah Agung memiliki perhatian yang besar terhadap penyelesaian perkara melalui jalan damai. Perhatian tersebut juga dimaksudkan agar penumpukan perkara di pengadilan dapat ditekan dan lebih mengutamakan masyarakat atau para pihak yang berperkara melakukan musyawarah dalam menyelesaikan perkara. Mediasi yang pada dasarnya mengadopsi nilai-nilai musyawarah diatur prosedurnya di pengadilan dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 yang merevisi PERMA Nomor 1 Tahun 2008. Sejak berlakukannya PERMA Nomor 1 Tahun 2008, implementasinya ternyata tidak sesuai dengan yang diharapkan. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Indonesian Institute for Conflict Transformation* (IICT) menunjukkan beberapa temuan penting antara lain: a) pengadministrasian mediasi tidak dilakukan secara benar, b) tingkat keberhasilan mediasi rendah. Ini mengindikasikan mediasi yang diterapkan di pengadilan belum dilakukan secara maksimal untuk mengurangi penumpukan perkara.¹¹⁶ Disamping itu, IICT dalam laporan *Desk Review on Alternative Dispute Resolution*-nya juga mengungkapkan beberapa penyebab yang menghambat keberhasilan mediasi di pengadilan, antara lain: 1) belum merata hakim yang mendapatkan pelatihan mediator, 2) keterbatasan SDM hakim di daerah yang berakibat lebih memfokuskan penyelesaian melalui litigasi, 3) para pihak yang masih kurang pemahaman mengenai proses mediasi, 4) Kuasa Hukum yang kurang mendukung terjadinya perdamaian, 5) kurang terberdayakan mediator non hakim.¹¹⁷

¹¹⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah dengan Bapak Abdullah, Kepala Biro Hukum dan Humas Badan urusan Administrasi Mahkamah Agung RI, tanggal 19 April 2018, pukul 14.30 wib, di ruang kepala biro gedung Biro Hukum dan Humas lantai 2.

¹¹⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

Selain itu, beberapa penelitian tentang studi implementasi PERMA Nomor 1 tahun 2008 ditemukan hasil yang masih jauh dari harapan. Seperti Yayah Yarotul Salamah¹¹⁸ mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan mediasi, yaitu: iktikad baik para pihak yang berperkara maupun kuasa hukum, dan profesionalisme hakim mediator. Penelitian yang dilakukan oleh Wirhanuddin¹¹⁹ juga ditemukan bahwa: 1) mediasi belum efektif menekan tumpukan perkara, 2) masih lemahnya profesionalisme hakim mediator, dan 3) penerapan mediasi tidak bertentangan dengan Hukum Islam.

3. Landasar Filosofis

Nilai-nilai moral dan etika Bangsa Indonesia merupakan falsafah hukum yang berakar pada Pancasila. Kandungan nilai-nilai Pancasila dalam menata kehidupan masyarakat Indonesia melahirkan norma-norma hukum yang mengatur dan mengarahkan, kehidupan berbangsa dan bernegara masyarakat Indonesia dengan ketetapan maupun perubahan. Nilai-nilai ini juga yang menjadi dasar dalam melakukan pembentukan dan perubahan suatu aturan hukum yang berupa perundang-undangan untuk diberlakukan di sebagian atau seluruh masyarakat Indonesia. Aturan hukum tertulis yang berlaku di Indonesia selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan oleh masyarakat yang membutuhkannya sesuai cita-cita luhur kehidupan berbangsa dan bernegara. Karena itulah, aturan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundangan-undangan dapat digambarkan

¹¹⁸ Yayah Yarotul Salamah, "Mediasi dalam Proses Beracara di Pengadilan: Studi Mengenai Mediasi di Pengadilan Negeri Proyek Percontohan Mahkamah Agung RI", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.

¹¹⁹ Wirhanuddin, "Mediasi Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus di Wilayah Pengadilan Tinggi Agama Makassar)", Disertasi, Pascasarjana UIN Alauddin Makassar, 2012.

sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur yang hendak diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dalam kenyataan.

Pancasila sebagai falsafah Bangsa Indonesia harus menjadi landasan filosofis yang terkandung di dalam setiap peraturan perundangan-undangan yang dibuat. Karena suatu falsafah bangsa, disejalankan dengan cita-cita dan landasan filosofis bermasyarakat yang terkandung dalam suatu peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang menjadi landasan filosofis perubahan terhadap PERMA Nomor 1 tahun 2008 yang mengoptimalkan pemenuhan prinsip-prinsip dasar musyawarah sebagaimana yang terdapat pada Sila Keempat Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Prinsip musyawarah sebagaimana yang terkandung dalam Pancasila menjadi dasar dalam melaksanakan prosedur mediasi di Pengadilan untuk mencapai penyelesaian perkara melalui perdamaian.¹²⁰

Prosedur mediasi dalam pelaksanaannya pada dasarnya juga dilandasi oleh 5 filosofi dasar yang disebut oleh David Spencer dan Michael Brogan sebagai “*The five philosophies of mediation*”, yakni *confidentiality* (kerahasiaan), *voluntariness* (sukarela), *empowerment* (pemberdayaan), *neutrality* (netralitas), dan *a unique solution* (sebuah solusi yang unik/ terbaik).¹²¹ Kerahasiaan materi yang dibahas dalam mediasi, tidak adanya paksaan para pihak untuk melakukan mediasi, menggunakan suara-suara yang berasal dari para pihak sendiri dalam menemukan

¹²⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹²¹ David Spencer dan Michael Brogan, *Mediation Law and Practice*, (London: Cambridge University Press, 2007), hlm. 84.

titik perdamaian, mediator sebagai fasilitator yang tidak condong ke salah satu atau pihak lain, dan menemukan solusi yang mungkin saja tidak harus sesuai dengan standar legal dalam rangka penyempurnaan aturan prosedur mediasi.¹²²

4. Landasan Sosiologis

Sebuah aturan hukum yang dikatakan baik, tidak cukup jika hanya memenuhi persyaratan-persyaratan filosofis dan yuridis saja, tetapi juga secara sosiologis aturan hukum itu berlaku. Namun bukan berarti bahwa setiap aturan hukum harus segera diperbaharui apabila ada gejala yang mengindikasikan bahwa aturan hukum tersebut tidak hidup di tengah-tengah masyarakat. Peraturan perundang-undangan memiliki jeda waktu agar dapat meresap dalam diri masyarakat yang apabila ketika sudah berlaku, terjadi berbagai pelanggaran-pelanggaran tertentu bukan berarti aturan hukum tersebut secara sosiologis tidak berlaku di tengah-tengah masyarakat.¹²³

Landasan sosiologis dalam melakukan perumusan sebuah aturan hukum pada kenyataannya memiliki manfaat dalam beberapa hal, diantaranya:¹²⁴

- a. Memberikan pemahaman sebuah aturan hukum yang dibutuhkan.
- b. Menganalisis efektifitas suatu aturan hukum yang berlaku pada masyarakat sebagai sarana pengendalian sosial, pengubah budaya masyarakat, dan mengatur interaksi sosial untuk mencapai keadaan sosial tertentu.
- c. Mengevaluasi perubahan masyarakat di tengah-tengah penerapan.

¹²² Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹²³ http://www.bphn.go.id/data/documents/naskah_akademik_tentang_paten.pdf.
Diakses tanggal 12 Mei 2018 pukul 9.27 wib.

¹²⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

Berbagai temuan dari hasil penelitian dan kajian terhadap prosedur mediasi di pengadilan yang termuat dalam perma sebagai elemen peraturan dasar pelaksananya, penting untuk dilakukan revisi terhadap pasal-pasal PERMA Nomor 1 Tahun 2008 tentang prosedur mediasi di Pengadilan ini. Orientasi pemikiran sosial antara lain menunjukkan adanya perkembangan dinamika masyarakat, dan kecenderungan penilaiannya terhadap pengalaman empiris pada PERMA nomor 1 Tahun 2008. Para praktisi dan penggiat mediasi menghendaki perbaikan-perbaikan dalam proses dan tata kelola mediasi agar tingkat keberhasilan semakin tinggi dan pengadilan dapat menekan penumpukan perkara.¹²⁵

B. Alasan Pembentukan Rancangan

IICT memberikan salah satu rekomendasi penting dari survei yang pernah mereka lakukan terhadap implementasi PERMA nomor 1 tahun 2008, agar perlu dilakukannya revisi terhadap PERMA nomor 1 tahun 2008 tentang prosedur mediasi di pengadilan. Alasan utamanya adalah saat ini praktek mediasi sebagai salah satu *Alternative Dispute Resolution* telah semakin berkembang. Agar pelaksanaan mediasi di pengadilan dapat lebih efektif, PERMA nomor 1 tahun 2008 perlu disesuaikan dengan perkembangan-perkembangan terkini.¹²⁶

Kelompok kerja Alternatif Peyelesaian Sengketa MA telah memaparkan hasil identifikasi mereka terhadap rendahnya tingkat keberhasilan mediasi di pengadilan disebabkan antara lain:¹²⁷

¹²⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹²⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹²⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

1. Prilaku para pihak maupun kuasa hukum yang berperkara dalam mendukung kesuksesan mediasi masih minim.
2. Lingkungan pengadilan maupun hakim yang masih rendah mendukung proses mediasi, baik tata kelola administrasi, sertifikasi, dan prosedur.
3. Kelembagaan mediasi di pengadilan yang belum tertata baik perihal pencatatan, pelaporan proses, dan hasil mediasi.
4. Sosialisasi manfaat dan prosedur mediasi di pengadilan bagi para pihak yang berperkara masih kurang aktif dilakukan.
5. Peran mediator hakim dalam menjamin mediasi yang berkualitas dan intensif, dan peran mediator non hakim bersertifikat untuk lebih diberdayakan.
6. Permasalahan muatan materi perma yang belum mengakomodir permasalahan tuntutan sebagian, dan jangka waktu melakukan mediasi yang begitu lama.

Berbagai pasal-pasal dan sejumlah aturan berkaitan dengan prosedur mediasi di pengadilan yang perlu mendapatkan perhatian untuk direvisi guna pengembangan dan penyempurnaan prosedur mediasi di pengadilan ke depan. Tuntutan perkembangan terkini baik tren dunia dan masyarakat Indonesia sendiri yang cepat berubah menuntut juga dinamika perubahan aturan prosedur mediasi di pengadilan agar upaya MA dalam mengembangkan mediasi sebagai *alternative dispute resolution* di Indonesia membuahkan hasil yang optimal.¹²⁸

C. Tujuan Pembentukan Rancangan

Sebagai sebuah peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam Berita Negara, dan memiliki kebutuhan penting dalam menata prosedur mediasi di

¹²⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

pengadilan yang lebih berdaya guna dan menekan penumpukan perkara, PERMA nomor 1 tahun 2008 dilakukan perubahan, mengingat mediasi merupakan 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.¹²⁹

Pada dewasa ini reformasi birokrasi yang sedang dilakukan oleh MA, reformasi yang berorientasi pada visi terwujudnya badan peradilan Indonesia yang agung, salah satu elemen pendukung adalah mediasi sebagai instrumen untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap keadilan sekaligus implementasi asas penyelenggaraan peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan. Karena itu penyempurnaan PERMA nomor 1 tahun 2008 sebagai perangkat aturan prosedur mediasi di pengadilan memiliki tujuan penting tersebut.¹³⁰

Jika menilik pada ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, pada Pasal 154 Reglemen Hukum Acara untuk Daerah Luar Jawa dan Madura (*Reglement Tot Regeling Van Het Rechtswezen In De Gewesten Buiten Java En Madura, Staatsblad 1927:227*) dan Pasal 130 Reglemen Indonesia yang diperbaharui (*Het Herziene Inlandsch Reglement, Staatsblad 1941:44*) terdapat ketentuan agar hakim dan para pihak berperkara didorong untuk menempuh proses perdamaian. Proses penyelesaian perkara melalui jalan damai yang dapat didayagunakan melalui mediasi dengan mengintegrasikannya ke dalam prosedur berperkara di pengadilan memperkuat institusi pengadilan sebagai lembaga penyelesai perkara. Prosedur

¹²⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹³⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

Mediasi di Pengadilan menjadi bagian hukum acara perdata dapat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan Mediasi di Pengadilan, dibutuhkan revisi untuk menyesuaikan dan memperkaya pasal-pasal dan muatan aturan yang belum diatur guna lebih mengefektifkan mediasi yang diselenggarakan.¹³¹

D. Perumusan Naskah Akademik dan Pembentukan Rancangan

Ketua MA telah membentuk kelompok Kerja Alternatif Penyelesaian Sengketa dengan SK KMA No. 123/KMA/SK/VII/2013. Tugas utama dari Kelompok Kerja ini adalah mengkaji kembali efektifitas PERMA nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang diketuai oleh Prof. H. Takdir Rahmadi, SH., L.L.M. Kelompok Kerja Alternatif Penyelesaian Sengketa kemudian membuat “naskah akademik” tentang revisi PERMA Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Naskah akademik ini bertujuan untuk merumuskan persoalan-persoalan terkait implementasi PERMA Nomor 1 Tahun 2008 yang tidak efektif dan membangun argumen pentingnya revisi terhadap Perma tersebut. Sesuai dengan tugasnya, Kelompok Kerja ini melakukan kajian dengan grup-grup kecil yang melibatkan akademisi, organisasi-organisasi pemerhati hukum dan mediasi yang ada di Indonesia dan beberapa negara asing seperti NGO

¹³¹ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah
Lihat juga konsederan PERMA nomor 1 tahun 2016

Australia dan Jepang guna membahas perihal perkembangan model mediasi yang dilakukan di berbagai negara dan hal-hal yang kurang pada materi dan pasal-pasal PERMA Nomor 1 tahun 2008.¹³²

Perumusan dan penyusunan rancangan PERMA Nomor 1 Tahun 2016, tim penyusun naskah akademik yang ketua oleh Prof. Takdir Rahmadi yang mengutip dari penelitian Wirhanuddin dalam disertasinya, menjelaskan bahwa saat ini di pengadilan, posisi hakim telah memiliki tugas yang sangat berat, yaitu memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan perkara yang diterima sebagaimana yang sudah menjadi tugas pokok utama hakim. Namun, dengan diintegrasikannya mediasi dalam beracara di pengadilan menjadikan hakim kemudian diberi tugas dan tanggungjawab untuk menjadi mediator pada setiap perkara perdata yang masuk di pengadilan. Hal ini pastinya menambah beban hakim yang selama ini sudah memiliki tugas utama yang cukup berat. Hakim yang menjalankan fungsi sebagai mediator pada dasarnya masih kurang terlatih dan menguasai. Di samping itu juga, jumlah hakim dan jumlah perkara yang masuk tidak seimbang sehingga pelaksanaan mediasi yang dilakukan lebih hanya bersifat formalitas untuk menghindari putusan tersebut batal demi hukum. Dan sementara itu mediator non hakim yang berada di luar pengadilan belum maksimal diberdayakan sebagai mediator independen oleh para pihak yang berperkara. Permasalahan lainnya adalah dalam pelaksanaan mediasi terkadang kesepakatan tidak dapat diterapkan. Hal ini terjadi ketika masing-masing pihak yang berperkara tidak memiliki keinginan untuk melaksanakan kesepakatan atau wanprestasi. Dikarenakan

¹³² Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

kesepakatan yang dibuat oleh para pihak dengan perantara mediator tidak mempunyai kekuatan eksekutorial, sehingga pada akhirnya para pihak melakukan penyelesaian melalui litigasi kembali.¹³³

Selain mengefektifkan peran hakim dalam menyelesaikan perkara melalui mediasi, dan memberdayakan mediator non-hakim, tujuan dalam perumusan PERMA nomor 1 tahun 2016 ini adalah untuk mendorong mediasi sebagai pilihan cara penyelesaian sengketa di pengadilan dan mendorong berlangsungnya proses mediasi di pengadilan secara efektif. Keduanya selain menjadi tujuan perumusan juga tercermin dalam norma-norma yang akan diatur dalam perumusan. Tujuan perumusan ini memiliki relevansi dengan maksud Pasal 130 HIR dan Pasal 154 RBg, yakni apabila para pihak sudah mencapai perdamaian atas sengketa yang mereka ajukan ke pengadilan, maka pengadilan akan membuat akta perdamaian untuk mengukuhkan perdamaian tersebut. Pengukuhan melalui akta perdamaian ini menunjukkan upaya pengadilan menempatkan upaya perdamaian atau upaya penyelesaian secara damai sebagai bentuk penyelesaian yang utama.¹³⁴

Di sisi lain, sebagai konsekuensi dari penempatan mediasi sebagai pilihan cara penyelesaian sengketa, diperlukan adanya suatu jaminan bahwa proses mediasi yang dijalankan di pengadilan berlangsung efektif dan berkolerasi positif bagi penyelesaian sengketa melalui proses mediasi. Upaya menjadikan mediasi sebagai pilihan bentuk penyelesaian perkara di pengadilan dan mengefektifkan proses mediasi di pengadilan sesungguhnya memiliki keterkaitan yang kuat dengan fungsi

¹³³ Naskah akademik, hal, 7

¹³⁴ Naskah akademik hal, 27

peradilan. Berkontribusi positif bagi terwujudnya asas peradilan yang cepat, sederhana, dan berbiaya ringan. Fungsi lembaga peradilan sebagai tempat menyelesaikan sengketa yang paling akhir (*the last resort*) akan demikian terbantu dengan proses mediasi yang memberikan output dan outcome positif dalam menyelesaikan sengketa.¹³⁵

Perumusan PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan ini bertujuan untuk menyempurnakan pengaturan prosedur mediasi di pengadilan agar lebih efektif dilaksanakan dan akhirnya mengurangi penumpukan perkara di pengadilan. Pada dasarnya mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa, dalam hal ini dianggap dapat mengakomodir kelemahan-kelemahan litigasi dan memberikan jalan keluar yang lebih baik dari pengadilan.¹³⁶ Oleh karena itu arah pengaturan dari rancangan PERMA ini adalah:

1. Ketentuan Umum

- a. Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh Mediator.
- b. 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.
- c. Sertifikat Mediator adalah dokumen yang diterbitkan oleh Mahkamah Agung atau lembaga yang telah memperoleh akreditasi dari Mahkamah

¹³⁵ Naskah akademik hal 27.

¹³⁶ Mariam Darus Badruzaman, "*Peran BAMUI dalam Pembangunan Nasional*" dalam *Arbitrase Islam di Indonesia*, (Jakarta: Badan Arbitrase Muamalat Indonesia, 1994), hlm. 58-59.

Agung yang menyatakan bahwa seseorang telah mengikuti dan lulus pelatihan sertifikasi Mediasi.

- d. Daftar Mediator adalah catatan yang memuat nama Mediator yang ditunjuk berdasarkan surat keputusan Ketua Pengadilan yang diletakkan pada tempat yang mudah dilihat oleh khalayak umum.
- e. Para Pihak adalah dua atau lebih subjek hukum yang bersengketa dan membawa sengketa mereka ke Pengadilan untuk memperoleh penyelesaian.
- f. Biaya Mediasi adalah biaya yang timbul dalam proses Mediasi sebagai bagian dari biaya perkara, yang di antaranya meliputi biaya pemanggilan Para Pihak, biaya perjalanan salah satu pihak berdasarkan pengeluaran nyata, biaya pertemuan, biaya ahli, dan/atau biaya lain yang diperlukan dalam proses Mediasi.
- g. Resume Perkara adalah dokumen yang dibuat oleh Para Pihak yang memuat duduk perkara dan usulan perdamaian.
- h. Kesepakatan Perdamaian adalah kesepakatan hasil Mediasi dalam bentuk dokumen yang memuat ketentuan penyelesaian sengketa yang ditandatangani oleh Para Pihak dan Mediator.
- i. Kesepakatan Perdamaian Sebagian adalah kesepakatan antara pihak penggugat dengan sebagian atau seluruh pihak tergugat dan kesepakatan Para Pihak terhadap sebagian dari seluruh objek perkara dan/atau permasalahan hukum yang disengketakan dalam proses Mediasi.

- j. Akta Perdamaian adalah akta yang memuat isi naskah perdamaian dan putusan Hakim yang menguatkan Kesepakatan Perdamaian.
- k. Hakim adalah hakim pada Pengadilan tingkat pertama dalam lingkungan peradilan umum dan peradilan agama.
- l. Hakim Pemeriksa Perkara adalah majelis hakim yang ditunjuk oleh ketua Pengadilan untuk memeriksa dan mengadili perkara.
- m. Pegawai Pengadilan adalah panitera, sekretaris, panitera pengganti, juru sita, juru sita pengganti, calon hakim dan pegawai lainnya.
- n. Pengadilan adalah Pengadilan tingkat pertama dalam lingkungan peradilan umum dan peradilan agama.
- o. Pengadilan Tinggi adalah pengadilan tingkat banding dalam lingkungan peradilan umum dan peradilan agama.
- p. Hari adalah hari kerja.

2. Materi yang Diatur

a. Ruang Lingkup pemberlakuan Peraturan

Perma tentang prosedur mediasi di pengadilan berlaku dalam proses berperkara di pengadilan, baik dalam lingkungan peradilan umum, maupun peradilan agama. Sedangkan pengadilan di luar lingkungan peradilan umum dan peradilan agama dapat menerapkan mediasi sebagaimana diatur dalam peraturan ini sepanjang dimungkinkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, setiap hakim, mediator, para pihak, dan atau kuasa hukum wajib mengikuti prosedur penyelesaian sengketa melalui mediasi. Hakim pemeriksa perkara dalam pertimbangan putusannya wajib menyebutkan bahwa perkara yang

bersangkutan telah diupayakan perdamaianya melalui mediasi dengan menyebutkan nama mediatornya.¹³⁷

Apabila hakim pemeriksa perkara tidak memerintahkan para pihak untuk menempuh mediasi, sehingga para pihak tidak melakukan mediasi, dianggap telah melanggar ketentuan perundang-undangan yang mengatur kewajiban menempuh mediasi ketika berperkara di pengadilan. Pelanggaran terhadap ketentuan mediasi berarti pelanggaran terhadap hukum acara peradilan, karena mediasi telah menjadi bagian dari proses beracara di pengadilan. Hal ini membawa konsekuensi tidak hanya para proses pemeriksaan suatu perkara, tetapi juga memiliki konsekuensi terhadap produk akhir dari suatu proses peradilan.¹³⁸

b. Jenis perkara yang wajib menempuh mediasi

Karena ruang lingkup peraturan ini berlaku pada lingkungan peradilan umum dan peradilan agama, maka semua sengketa perdata yang diajukan ke pengadilan tersebut wajib terlebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui proses mediasi. Kewajiban ini juga melekat pada perkara perlawanan (*verzet*) atas putusan verstek, perlawanan pihak berperkara (*patij verzet*), maupun perlawanan pihak ketiga (*derden verzet*) terhadap pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.¹³⁹

Meskipun demikian, oleh karena karakteristik suatu perkara seringkali berbeda dengan perkara lainnya, maka beberapa jenis perkara diatur dalam PERMA

¹³⁷ Naskah akademik

¹³⁸ Naskah akademik

¹³⁹ Naskah akademik, hlm. 30

nomor 1 tahun 2008 terdapat beberapa perkara yang dikecualikan untuk menempuh proses mediasi, yakni:¹⁴⁰

- 1) Perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga;
- 2) Perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan industrial;
- 3) Keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan ;
- 4) Keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Alasan tidak dimasukkannya perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga dan pengadilan industrial dalam kewajiban melakukan mediasi dikarenakan kedua perkara tersebut dalam proses pemeriksaanya telah ditentukan tenggang waktunya. Begitu pula sama halnya terhadap keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Disamping itu, terhadap dua jenis perkara terakhir, substansi persoalannya berkaitan dengan validitas suatu putusan, sehingga tidak memungkinkan para pihak untuk melakukan proses tawar-menawar terhadap suatu *output* penyelesaian.¹⁴¹

Seiring perjalanan waktu, jenis perkara yang ditentukan tenggang waktu pemeriksaannya tersebut semakin bertambah. Hal ini kemudian membutuhkan pengaturan lebih lanjut mengenai perlu tidaknya proses mediasi. Diantara perkara yang serupa dengan perkara-perkara yang telah disebutkan, antara lain:¹⁴²

- 1) Permohonan pembatalan putusan arbitrase;
- 2) Keberatan atas putusan Komisi Informasi, dan;

¹⁴⁰ Naskah akademik

¹⁴¹ Naskah Akademik, hlm. 31

¹⁴² Naskah Akademik.

3) Penyelesaian perselisihan partai politik.

Dalam wilayah hukum perkawinan juga terdapat beberapa perkara yang secara substantif menghendaki hakim unntu memastikan keabsahan atau validitas suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum. Hal ini menjadikan ketidakmungkinan adanya ruang untuk menegosiasikan output penyelesaian. Jenis-jenis perkara yang termasuk dalam wilayah ini juga dipandang untuk dipertimbangkan perlu tidaknya melaksanakan mediasi, di antaranya:¹⁴³

- 1) Gugatan pencegahan perkawinan;
- 2) Gugatan penolakan perkawinan;
- 3) Gugatan pembatalan perkawinan, dan;
- 4) Gugatan pengesahan perkawinan dalam hal suatu pengesahan perkawinan diajukan secara berlawanan (*contentiosa*).

Selain itu, seiring meningkatnya kesadaran masyarakat akan peranan dan fungsi mediasi dalam penyelesaian sengketa, sangat dimungkinkan terjadi budaya di masyarakat dimana menjadikan mediasi sebagai proses awal penyelesaian sengketa sebelum akhirnya didaftarkan sebagai perkara di pengadilan. Praktek di berbagai negara, seperti Australia, dalam hal para pihak telah berusaha menunjukkan iktikad baiknya untuk menyelesaikan permasalahannya di luar pengadilan (*genuine effort*) dengan menempuh proses mediasi, perkara tersebut tidak diwajibkan untuk menempuh proses mediasi, tetapi langsung diperiksa dalam proses litigasi.¹⁴⁴

¹⁴³ Naskah Akademik.

¹⁴⁴ Naskah Akademik, hlm. 32.

Pengaturan jenis perkara yang dimediasi ini secara tidak langsung mempersepsi kedudukan mediasi terhadap penyelesaian perkara, dimana mediasi sepanjang perkara-perkara yang tidak dikecualikan bersifat wajib. Sifat wajib ini didasari atas pandangan bahwa semua perkara pada dasarnya dapat diselesaikan melalui mediasi. Inilah yang secara teoritik disebut sebagai asas praduga mediasi (*presumption of mediation*).¹⁴⁵

c. Sifat proses Mediasi

Proses mediasi pada dasarnya bersifat tertutup kecuali para pihak menghendaki lain. Sifat tertutupnya mediasi ini meliputi terbatasnya pihak-pihak yang dapat menghadiri proses mediasi, yakni para pihak sendiri dan atau kuasa hukumnya serta mediator. Mereka yang bukan termasuk di dalamnya tidak dapat berpartisipasi dalam proses mediasi, kecuali para pihak menyatakan persetujuannya.¹⁴⁶

Di samping itu, sifat tertutup mediasi juga meliputi pembicaraan selama proses mediasi tidak dapat diberitahukan kepada pihak lain yang tidak berkepentingan, seperti menyampaikan materi pembicaraan atau negosiasi kepada media massa dan lain sebagainya. Dikecualikan dari sifat tertutup mediasi ini adalah menyampaikan laporan mediator kepada hakim pemeriksa perkara mengenai pihak yang tidak beriktikad baik dan ketidakberhasilan proses mediasi. Keduanya tidak termasuk dalam sifat tertutupnya mediasi.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Naskah Akademik.

¹⁴⁶ Naskah Akademik.

¹⁴⁷ Naskah Akademik.

d. Iktikad baik dalam menempuh proses mediasi

Keberadaan pengaturan iktikad baik PERMA Nomor 1 tahun 2008 terdapat pada pasal 12 sebagaimana disebutkan bahwa para pihak wajib menempuh proses mediasi dengan iktikad baik. Memunculkan pengaturan iktikad baik ini didasari atas suatu keyakinan bahwa iktikad baik merupakan kunci menuju keberhasilan dalam sebuah proses mediasi. Tanpa adanya iktikad baik dari para pihak, maka perdamaian dalam proses mediasi tidak akan pernah tercapai.¹⁴⁸

Sayangnya pengaturan iktikad baik dalam PERMA nomor 1 tahun 2008 masih bersifat abstrak dan untuk sebagian hal dapat dipahami tanpa konsekuensi apapun bilamana dalam proses mediasi para pihak tidak menunjukkan iktikad baik tersebut. Padahal dalam praktek mediasi yang diselenggarakan di berbagai negara, pengaturan tentang iktikad baik (*good faith*) dalam proses mediasi dijadikan sebagai salah satu instrumen untuk mendorong partisipasi para pihak dalam proses mediasi. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari setidaknya-tidaknya tiga hal, yaitu:¹⁴⁹

- 1) Menjadikan mediasi sebagai proses yang bersifat proforma dan sama sekali tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa;
- 2) Para pihak menempuh proses mediasi hanya untuk memenuhi ketentuan hukum acara yang mewajibkan melakukan mediasi sebelum suatu perkara dapat diperiksa secara litigasi;
- 3) Para pihak menggunakan mediasi untuk maksud lain diluar tujuan mediasi, seperti taktik mengulur waktu (*buying time*), atau menguras energi lawan.

¹⁴⁸ Naskah Akademik, hlm. 33.

¹⁴⁹ Naskah Akademik.

Adapun kemungkinan-kemungkinan di atas dapat dihindari dengan mengkonkritkan pengaturan tentang iktikad baik dengan memperjelas konsekuensi kepada para pihak jika melakukan perbuatan yang tidak memperlihatkan iktikad baik.

Sebagaimana dalam prakteknya, pengaturan mengenai iktikad baik ketika proses mediasi diselenggarakan mencakup diantaranya:¹⁵⁰

- 1) Kategori perbuatan-perbuatan yang dinilai sebagai iktikad baik dan tidak beriktikad baik dalam proses mediasi.
- 2) Mekanisme pelaporan mediator mengenai perilaku pihak atau para pihak yang tidak beriktikad baik.
- 3) Jenis-jenis sanksi terhadap pihak atau para pihak yang tidak beriktikad baik.
- 4) Mekanisme penerapan sanksi terhadap pihak atau para pihak yang tidak beriktikad baik.

Pengaturan tentang Iktikad Baik dalam proses mediasi dan akibat hukum para pihak yang tidak beriktikad baik dalam proses mediasi adalah hal yang paling baru dalam PERMA nomor 1 tahun 2016. Mediator yang memfasilitasi sebuah mediasi adalah yang memutuskan apakah salah satu pihak atau Para Pihak dan/ atau kuasa hukum dapat dinyatakan tidak beriktikad baik. Setidaknya dapat dinilai tidak beriktikad baik jika salah satu pihak atau para pihak dan/ atau kuasa hukum dalam hal, yaitu:¹⁵¹

¹⁵⁰ Naskah Akademik.

¹⁵¹ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

- 1) tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;
- 2) menghadiri pertemuan Mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut tanpa alasan sah;
- 3) ketidakhadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;
- 4) menghadiri pertemuan Mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi Resume Perkara pihak lain; dan/ atau
- 5) tidak menandatangani konsep Kesepakatan Perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah.

Konsekuensi dari adanya pihak yang dinyatakan tidak beriktikad baik dalam proses Mediasi, maka akan berimbas kepada tidak diterimanya gugatan oleh Hakim Pemeriksa Perkara, dan pembebanan biaya mediasi kepada tergugat. Hakim Pemeriksa Perkara mengeluarkan putusan yang merupakan putusan akhir yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima disertai penghukuman pembayaran Biaya Mediasi dan biaya perkara.¹⁵²

Biaya Mediasi sebagai penghukuman kepada penggugat yang tidak beriktikad baik dapat diambil dari panjar biaya perkara atau pembayaran tersendiri oleh penggugat dan diserahkan kepada tergugat melalui kepaniteraan Pengadilan. Sedangkan Tergugat dikenai kewajiban pembayaran Biaya Mediasi jika tidak

¹⁵² Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

beriktikad baik. Mediator menyampaikan laporan tergugat tidak beriktikad baik kepada Hakim Pemeriksa Perkara disertai rekomendasi pengenaan Biaya Mediasi dan perhitungan besarnya dalam laporan ketidakberhasilan atau tidak dapat dilaksanakannya Mediasi.¹⁵³

Biaya Mediasi yang dibebankan kepada penggugat yang tidak beriktikad baik merupakan bagian dari biaya perkara yang wajib disebutkan dalam amar putusan akhir. Sedangkan pembebanan biaya mediasi kepada tergugat yang tidak beriktikad baik dimenangkan dalam putusan, amar putusan menyatakan Biaya Mediasi dibebankan kepada tergugat, sedangkan biaya perkara tetap dibebankan kepada penggugat sebagai pihak yang kalah.¹⁵⁴

e. Kewajiban kuasa hukum

Kuasa hukum menjadi determinasi penting keberhasilan mediasi di pengadilan. Beberapa survey menunjukkan tidak *supportif*-nya kuasa hukum terhadap prinsipalnya acapkali mempengaruhi ketidakberhasilan sebuah proses mediasi. Keadaan ini menjadi alasan penting perlunya pengaturan tentang prosedur mediasi di Pengadilan. Oleh sebab itu, tindakan yang diambil oleh kuasa hukum dalam mediasi juga menjadi objek pengaturan iktikad baik. Hal ini sebagaimana ditemukan dalam praktek pengaturan tentang *good faith* di sejumlah negara yang tidak hanya menasar pada pihak materiil dalam suatu perkara.¹⁵⁵

¹⁵³ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁵⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁵⁵ Naskah Akademik, hlm. 34.

Dalam konteks ini, perlu diatur perilaku-perilaku seperti apakah yang perlu ditunjukkan oleh seorang kuasa hukum terhadap kliennya yang dapat mendukung terciptanya suatu proses mediasi yang wajar dan beriktikad baik. Termasuk di dalamnya adalah peran kuasa hukum ketika mewakili kliennya dalam proses mediasi. Dan salah satu yang banyak menjadi persoalan di berbagai negara adalah kewenangan kuasa hukum untuk mengambil keputusan (*authority to settle*). Kewenangan ini menjadi suatu pra-syarat dimungkinkannya kuasa hukum yang terlibat dalam proses mediasi, menghasilkan opsi-opsi (*generating options*), mengembangkan opsi-opsi, bahkan memilih opsi penyelesaian tanpa terlebih dahulu berkonsultasi dengan kliennya. Maka dalam hal ini, keputusan yang diambil oleh kuasa hukumnya secara inheren merupakan keputusan klien yang tidak dapat diganggu gugat oleh kliennya.¹⁵⁶

f. Kewajiban dan Kewenangan Hakim Pemeriksa Perkara

Hakim pemeriksa perkara memiliki peranan penting dalam proses mediasi. Kedudukannya tidak hanya memerintahkan para pihak untuk menempuh proses mediasi. Namun, jika dilihat dari alur proses perkara hingga proses mediasi hakim pemeriksa perkara menjadi pintu utama para pihak mengenal dan mengetahui tentang mediasi dan kedudukannya dalam penyelesaian perkara. Karena itu, pengaturan tentang kewajiban hakim pemeriksa perkara dimaksudkan agar para pihak yang bersengketa melalui hakim pemeriksa perkara memahami benar tentang mediasi, baik maksud dan tujuan, tata cara bermediasi di pengadilan, mediaator di pengadilan, dan kedudukannya dalam proses mediasi. Selain itu, para pihak dapat

¹⁵⁶ Naskah Akademik, hlm. 34-35.

juga memahami konsekuensi apabila mediasi berhasil atau tidak berhasil, serta hal-hal yang berkenaan dengan perlakuan pengadilan terhadap mediasi yang berhasil dan juga memahami produk hakim pemeriksa perkara.¹⁵⁷

Selain itu, pengaturan tentang kewajiban hakim pemeriksa perkara ini sedapat mungkin menjangkau akuntabilitas hakim pemeriksa perkara dalam menjalankan tugasnya menjelaskan tentang proses mediasi kepada para pihak, sehingga para pihak tergerak untuk menempuh proses mediasi. Dan disamping itu, sangat perlu diatur kewenangan hakim pemeriksa perkara terhadap suatu kesepakatan perdamaian yang dihasilkan oleh para pihak bersama mediator. Dengan itu dapat dilanjutkan apakah dengan serta merta hakim pemeriksa perkara akan menguatkannya dengan Akta perdamaian atau hakim pemeriksa perkara terlebih dahulu memastikan klausula-klausula yang dihasilkan oleh para pihak sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku.

Dalam hal sebuah kesepakatan yang dihasilkan oleh para pihak nyatanya tidak sesuai dengan kaidah-kaidah hukum mengenai perdamaian, maka hakim pemeriksa perkara akan melihat apakah dimungkinkan hakim pemeriksa perkara sebelum menguatkannya menjadi akta perdamaian dengan memberikan saran dan pertimbangan.¹⁵⁸

g. Mediator

PERMA nomor 1 tahun 2008 tentang prosedur mediasi di pengadilan secara umum mengatur bahwa mediator dari lembaga-lembaga yang terakreditasi

¹⁵⁷ Naskah Akademik, hlm. 35.

¹⁵⁸ Naskah akademik.

oleh MA. Selain itu, hakim yang diperbolehkan untuk menjalankan fungsi mediator tanpa memiliki sertifikat mediator. Kebolehan ini didasarkan atas ketentuan pasal 130 HIR dan Pasal 154 RBg yang pada dasarnya membebankan upaya perdamaian itu kepada hakim yang memeriksa suatu perkara.

Meskipun demikian, MA senantiasa mengupayakan hakim pun memiliki sertifikat mediator. Hal ini dikarenakan mediator merupakan pekerjaan yang bertumpu pada keahlian tertentu (*skilled*) dan memerlukan peatihan (*trained*) yang memadai. Untuk itu, peranan hakim sebagai mediator yang diatur dalam pasal 130 HIP dan 154 RBg diatas akan dapat berfungsi maksimal manakala dibekali dengan program sertifikasi.

Urgensi sertifikasi bagi mediator ini dapat dilihat dari kewajiban-kewajiban yang diemban oleh seorang mediator (*mediator's duties*). Kewajiban tersebut memberikan pembelajaran bahwa hal itu hanya mungkin dapat dilakukan oleh seorang yang terlatih dan memiliki kemampuan untuk itu.

Menurut Bobette Wolski, sebagaimana dikutip oleh Takdir Rahmadi kewajiban mediator itu setidaknya-tidaknya mencakup empat hal, yakni:¹⁵⁹

- 1) Kewajiban (memiliki) kompetensi (*duty of competence*)
- 2) Kewajiban untuk menjamin keadilan dalam menjalankan prosedur mediasi (*duty of procedural fairness*)
- 3) Kewajiban untuk senantiasa menjamin imparialitas dalam menjalankan proses mediasi (*duty to remain impartial*)

¹⁵⁹ Naskah Akademik, hlm. 37.

- 4) Kewajiban untuk menjamin tercapainya keluaran yang adil (*duty to ansure fair outcome*).

Sementara, kemestian untuk memiliki kompetensi itu sendiri, jika ditelusuri lebih jauh, setidaknya terdiri dari lima kompetensi utama yang selanjutnya dirinci menjadi kompetensi-kompetensi yang lebih kecil. Kelima kompetensi utama tersebut, meliputi:¹⁶⁰

- 1) Membangun kontak dengan para pihak (*esteblish contact witu parties*);
- 2) Mempersiapkan dan merancang (proses) mediasi (*prepare and set up mediation*);
- 3) Melakukan pentahapan pertemuan mediasi (*stage mediation meetings*);
- 4) Mengelola proses mediasi (*manage mediation prosess*); dan
- 5) Bekerja dalam kerangka kode etik (*work within code of ethics*).

Hanya saja, berpegang kepada ketentuan mengenai mediator sebagaimana dalam PERMA nomor 1 tahun 2008 menyisakan setidaknya dua persoalan:¹⁶¹

- 1) Eksistensi MA yang melakukan pelatihan sertifikasi melalui pusat pendidikan dan pelatihan (PUSDIKLAT) belum terakomodir mengingat sertifikat mediator hanya dapat dikeluarkan oleh lembaga pelatihan yang sudah terakreditasi oleh MA. Maka muncul pertanyaan, mungkinkah MA mengakreditasi dirinya sendiri?

¹⁶⁰ Naskah Akademik.

¹⁶¹ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

- 2) MA melalui PUSDIKLAT telah melakukan pendidikan dan pelatihan sertifikasi mediator yang diperuntukkan bagi para calon hakim, sehingga perlu segera dimanfaatkan untuk mengisi kekuarangan mediator hakim bersertifikat. Persoalannya diperaturan tersebut belum ada payung hukum bagi pemanfaatan mediator bersertifikat dari pengadilan yang tidak beerlatar belakang hakim.

Konsekuensi dari permasalahan teersebut adalah perlunya merumuskan pengaturan-pengaturan yang dapat mengakomodir PUSDIKLAT MA sebagai lembaga yang juga diberi wewenang untuk melaksanakan pelatihan sertifikasi dan mengeluarkan sertifikat mediator, serta perlunya norma yang dapat dijadikan payung hukum pemanfaatan mediator bersertifikat dari lingkungan peradilan, tetapi tidak berlatar belakang hakim.¹⁶²

h. Tahapan Tugas Mediator

Sejalan dengan pengaturan tentang mediator sebagaimana diuraikan sebelumnya, dipandang perlu untuk membuat norma-norma tentang tahapan tugas mediator. Secara umum, gambaran tentang tugas-tugas seorang atau beberapa orang mediator telah diatur dalam PERMA nomor 1 tahun 2008. Tedapat pada pasal 15, tugas-tugas mediator diantaranya:¹⁶³

- 1) Mempersiapkan usulan jadwal pertemuan mediasi kepada para pihak untuk dibahas dan disepakati;
- 2) Mendorong para pihak untuk secara langsung berperan dalam proses mediasi;
- 3) Melakukan kaukus, jika dipandang perlu; dan,

¹⁶² Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁶³ Pasal 15 PERMA Nomor 1 tahun 2008

- 4) Mendorong para pihak untuk menelusuri dan menggali kepentingan mereka dan mencari berbagai pilihan penyelesaian terbaik bagi para pihak.

Dengan memperhatikan masih banyaknya hakim yang belum memiliki sertifikat sementara yang bersangkutan tetap menjalankan fungsi mediator, maka karakteristik norma yang dibutuhkan adalah norma-norma yang dapat menuntun mediator hakim yang tidak bersertifikat dapat menjalankan fungsi mediator dengan baik.

Disamping itu, gambaran tahapan tugas mediator yang perlu dimuat dalam peraturan tentang prosedur mediasi di pengadilan adalah gambaran tahapan tugas yang ideal, sistematis, dan runtut sejak dimulainya proses mediasi hingga berakhirnya proses mediasi. Secara teoritik, gambaran tahapan tugas tersebut, setidaknya-tidaknya mencakup dua tahapan utama, yakni:

- 1) tahapan mendalami permasalahan (*prolem defining stages*); dan,
- 2) tahapan mencari penyelesaian masalah (*problem solving stages*).

Masing-masing tahapan tersebut memiliki rincian yang semuanya secara sistematis dijalankan oleh mediator sehingga dapat berfungsi dengan baik dan akhirnya mengarahkan para pihak menemukan titik perdamaian yang dapat mereka sepakati untuk menyelesaikan sengketa.

- i. Kesepakatan Perdamaian Sebagian

Salah satu perkembangan yang menarik dari proses mediasi pengadilan yang dipraktekkan di berbagai negara adalah dengan dimungkinkannya para pihak mencapai perdamaian dengan sama-sama menyepakati sebagian tuntutan dan

menyisakan permasalahan yang tidak mencapai kesepakatan kepada hakim pemeriksa perkara.¹⁶⁴

Kesepakatan sebagian (*partial settlement*) dari beberapa tinjauan memiliki manfaat bagi penyelesaian perkara di pengadilan. Diantara manfaat yang mungkin dicapai diantaranya adalah sebagai berikut:¹⁶⁵

1) Mengurangi beban litigasi

Dikarenakan sebagian telah diselesaikan melalui proses mediasi, maka proses litigasi tidak perlu memeriksa seluruh perkara, dan menyangkut hal-hal yang belum disepakati oleh para pihak saja.

2) Menambah pengetahuan terhadap posisi masing-masing para pihak

Terhadap permasalahan-permasalahan yang belum disepakati oleh para pihak, meskipun sudah dinegosiasikan dalam proses mediasi. Hal ini juga memungkinkan adanya ketidaktahuan akan sesuatu yang berharga oleh para pihak sebelumnya dan dapat memberikan pemahaman kepada para pihak mengenai langkah-langkah yang mungkin ditempuh manakala dikemudian hari kembali menginginkan untuk menempuh proses mediasi.

Secara teoritik, kesepakatan perdamaian sebagian ini dapat meliputi kesepakatan perdamaian sebagian subyek hukum yang berperkara dan kesepakatan perdamaian sebagian objek yang menjadi permasalahan hukum diantara pihak-pihak yang berperkara. Diperlukannya pengaturan-pengaturan yang memungkinkan

¹⁶⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁶⁵ Naskah akademik

kesepakatan perdamaian sebagian, baik subyek maupun obyek itu dapat diterima sebagai penyelesaian yang dicapai oleh para pihak.¹⁶⁶

j. Tata Kelola Mediasi di Pengadilan

Dikarenakan mediasi telah diintegrasikan dalam prosedur pengelolaan penanganan perkara di pengadilan, maka mediasi kemudian menjadi program pengadilan. Dengan menjadi bagian dari proses peradilan, maka pengelolaan mediasi juga menjadi tanggungjawab pengadilan.

Amerika Serikat mengukur sejauhmana tanggungjawab pengadilan terhadap sebuah program penyelesaian sengketa, terdapat sebuah kaedah yang diberlakukan, yaitu: “*The more closely related to the court an alternative dispute resolution program is the higher control the court should exercise* (semakin dekat keterkaitan pengadilan dengan program alternatif penyelesaian sengketa, maka semakin tinggi tingkat pengawasan yang dilakukan oleh pengadilan)”. Konsekuensi logis dari pengintegrasiam mediasi dalam sistem peradilan, pengadilan perlu membangun tata kelola yang memungkinkan mediasi dapat terus berkembang dan berkontribusi positif bagi penyelenggaraan fungsi-fungsi peradilan. Memasukkan mediasi dalam tata kelola pengadilan berarti memperhitungkan mediasi dalam setiap gerak manajemen peradilan, mulai dari perencanaan (*planning*), pembagian tugas (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan evaluasi (*evaluating*) program-program pengadilan.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Naskah Akademik

¹⁶⁷ Naskah akademik

Tata kelola mediasi di pengadilan ini perlu dilaksanakan secara berjenjang, dari pengadilan tingkat pertama, pengadilan tingkat banding, hingga pengadilan tingkat kasasi. Rumusan mengenai bentuk dan cakupan tata kelola mediasi di pengadilan menjadi penting sebagai pedoman pengadilan dalam melaksanakan program mediasi dengan baik (*good mediation governance*).¹⁶⁸

k. Jenis Mediasi yang Diatur

PERMA Nomor 1 tahun 2008 tentang prosedur mediasi di pengadilan mengatur setidaknya-tidaknya empat jenis mediasi, yakni:¹⁶⁹

- 1) Mediasi wajib (*mandatory mediation*);
- 2) Mediasi pada tahap pemeriksaan perkara;
- 3) Mediasi pada tahap upaya hukum, dan;
- 4) Mediasi di luar pengadilan

Masing-masing jenis mediasi tersebut telah diatur tata cara kelola dan penyelenggaraannya, mulai penetapan penunjukkan mediator, pelaksanaan mediasi, hingga pelaporan hasil mediasi. Jenis-jenis mediasi tersebut perlu dipertahankan dalam peraturan mengenai mediasi yang baru dengan mempertimbangkan efektifitas dalam pelaksanaannya.¹⁷⁰

E. Pengharmonisasian Rancangan

Pada dasarnya konsep harmonisasi sebuah peraturan perundang-undangan sering juga disebut sebagai pengharmonisasian hukum. Konsep ini merupakan

¹⁶⁸ Naskah akademik

¹⁶⁹ Naskah akademik

¹⁷⁰ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

ilmu, teknik perancangan, seni, penerapan metode dalam melihat asas, norma, dan pranata hukum dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷¹ Pengharmonisasian sebuah peraturan perundang-undangan dilakukan dalam rangka untuk melihat kesesuaian suatu rancangan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Fungsi harmonisasi dalam hal ini adalah untuk mendeteksi dan menghilangkan pertentangan, tumpang tindih, konflik, kesenjangan (*gap/ disparity*), inkonsistensi dalam naskah rancangan sebuah peraturan perundang-undangan dengan ketentuan di atasnya (vertikal) dan ketentuan yang setingkat (horizontal).¹⁷² Harmonisasi yang dilakukan dalam pembentukan revisi PERMA mediasi adalah untuk menselaraskan dengan UU Mahkamah Agung, UU Arbitrase, dan UU HAM.

Secara teknis, harmonisasi rancangan PERMA yang berada di Biro Hukum dan Humas, dilakukan setelah rancangan revisi PERMA mediasi diterima dari Ketua MA/ Unit Eselon I melalui mendisposisikan kepada Kepala Biro. Selanjutnya berpedoman pada SOP Harmonisasi/ Penyusunan/ Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Peraturan Mahkamah Agung-RI, Surat Edaran Mahkamah Agung-RI, dan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung-RI dengan Nomor SOP: Bua.6, Tanggal Pembuatan 23 Januari 2009, Tanggal Revisi 31 Desember 2013, Tanggal Efektif 6 Januari 2014, Kepala Biro mendisposisi kepada Kabang PUU untuk dilakukan harmonisasi bentuk dan formatnya dan dilaksanakan oleh Kasubbag Adm Kebijakan MA. Setelah diperiksa kelengkapan administrasi

¹⁷¹ Ahmad Yani, *Pasang Surut Kinerja Legislatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 68.

¹⁷² Ahmad Yani, hlm.

penerbitan, Kasubbag Adm Kebijakan MA memberi arahan kepada staf untuk dilakukan harmonisasi. Jika ditemukan ketidaklengkapan administrasinya, maka rancangan dikembalikan kepada satuan kerja pengaju, yaitu Kelompok Kerja Alternatif Penyelesaian Sengketa serta berkoordinasi dengan satker pengaju.¹⁷³

Setelah staf menyelesaikan hasrmonisasi, Kasubbag Adm Kebijakan MA memeriksa dan meneliti hasil harmonisasi, jika ada perbaikan maka dikembalikan kepada staf untuk diperbaiki. Namun, jika tidak ada perbaikan, maka akan diserahkan kepada Kepala Biro Hukum dan Humas. Setelah itu Kepala Biro Hukum dan Humas menyerahkan naskah PERMA yang telah diharmonisasikan kepada Ketua MA/ Unit Eselon I untuk ditanda tangani, dan selanjutnya Kepala Biro Hukum dan Humas mendisposisikan Kabag PUU untuk mengelola naskah PERMA yang akan diinventarisasi oleh Kasubbag Adm Kebijakan MA sebelum dilakukan perundangan ke Kementerian Hukum dan HAM.¹⁷⁴

Berdasarkan hal ini, maka pengharmonisasian Rancangan revisi PERMA Mediasi memang benar-benar dilakukan dengan sungguh-sungguh dengan sesuai SOP yang berlaku, dan tidak ditemukan perbaikan-perbaikan yang berarti tentang materi muatan dan substansi rancangan PERMA nomor 1 tahun 2016 apakah telah memenuhi syarat sebagai sebuah aturan yang pantas untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lebih dari itu bahwa kehadiran rancangan perma ini adalah upaya menselaraskan dan menyempurnakan dengan PERMA mediasi sebelumnya.

¹⁷³ Tim Penyusun, *Pedoman Format Penyusunan Kebijakan Mahkamah Agung*, Edisi Khusus Cetakan Kedua, (Jakarta: MA-RI, 2016), hlm. 407.

¹⁷⁴ *Pedoman Format Penyusunan Kebijakan*, hlm. 408.

F. Proses Pembahasan Rancangan

Setelah hampir tiga tahun bekerja merancang revisi Perma Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Pokja Mediasi yang dibentuk oleh Ketua Mahkamah Agung melalui SK KMA Nomor KMA/SK/VII/2013 tanggal 26 Juli 2013, berhasil merampungkan tugas dan tanggung jawab yang diamanatkan kepada Pokja tersebut dengan lahirnya Perma Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.¹⁷⁵

Ketika SK pembentukan kelompok kerja telah keluar, mulai saat itu Tim Kelompok Kerja Alternatif Penyelesaian Sengketa melakukan mengumpulkan orang-orang dan pihak-pihak yang berkompeten dan berkepentingan dengan revisi Perma Mediasi ini, baik dari akademisi, NGo dalam dan luar negeri, dan unsur praktisi peradilan. Dilihat dari alur pembentukan sebuah PERMA, maka ditemukan pembahasan rancangan sebuah PERMA dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu:¹⁷⁶

1. Pembicaraan tingkat kelompok kerja Kecil, yang dilakukan dalam rapat tim-tim kecil dan rapat keseluruhan kelompok kerja.
2. Pembicaraan tingkat Rapat Pimpinan MA.

Pembicaraan tingkat kelompok kecil merupakan pembicaraan yang berupa rapat-rapat yang dilakukan oleh tim kecil berkaitan pengevaluasian PERMA nomor 1 tahun 2008 dan naskah akademik, pengumpulan data dan bahan dari kunjungan kerja maupun studi banding, serta penyusunan rancangan PERMA mediasi dan

¹⁷⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁷⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

sosialisasinya. Dalam pembahasan pada tingkat ini, kelompok kerja juga melakukan pembahasan di forum terbuka dengan mengundang para praktisi agar dapat memberikan masukan-masukan terhadap rancangan atau draf yang telah dibuat untuk diajukan ke Ketua Mahkamah Agung.

Tim POKJA juga melakukan agenda sosialisasi draf Perma Mediasi pada pengadilan-pengadilan yang menjadi Proyek Percontohan se-DKI, Banten dan Bandung. Agenda-agenda tersebut setidaknya menghadirkan Wakil Ketua Mahkamah Agung RI Bidang Non Yudisial, dan para Ketua Pengadilan, Hakim, Panitera se-DKI, Banten, dan Bandung.¹⁷⁷ Dilain kesempatan, tim POKJA juga melakukan sosialisasi ke KOMNAS HAM terkait pengaturan tentang Mediasi Komnas HAM dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang masih dinilai multitafsir, sehingga mengharapkan adanya kemungkinan bersesuaian dengan garis besar draft perubahan PERMA mediasi dengan sejumlah substansi SOP Mediasi Komnas HAM yang dapat diakomodir dalam draft perubahan Perma yang akan diajukan.¹⁷⁸

Pada pembicaraan di tingkat rapat pimpinan MA, menjadi penentu apakah draf perubahan PERMA mediasi ini dapat diterbitkan atau belum. Rapat pimpinan MA yang diselenggarakan pada Rabu 03 Februari 2016 salah satu agendanya adalah membahas draf PERMA tentang Mediasi, selain tiga agenda pembahasan lainnya.

¹⁷⁷ <http://www.pn-ternate.go.id/>, diakses tanggal 22 Mei 2018 pukul 07: 13 wib.

<http://pa-jakartapusat.go.id/> diakses tanggal 22 Mei 2018 pukul 07: 40 wib.

¹⁷⁸ <https://www.komnasham.go.id/> diakses tanggal 22 Mei 2018 pukul 08.04 wib.

Dalam rapat tersebut dihadiri oleh 10 dari 16 anggota rapat pimpinan MA, yang diantaranya:¹⁷⁹

1. Prof. Dr. M. Hatta Ali, SH., MH (Ketua MA)
2. Dr. Mohammad Saleh, SH., MH. (Wakil Ketua MA Bidang Yudisial)
3. Suwardi, SH., MH. (Wakil Ketua MA Bidang Non Yudisial)
4. Dr. Artidjo Alkostar, SH., LLM. (Ketua Kamar Pidana MA)
5. Timur P. Manurung, SH., MM. (Ketua Kamar Militer MA)
6. Prof. Dr. Abdul Manan, SH., S.IP., M.Hum. (Ketua Kamar Agama MA)
7. Prof. Dr. Takdir Rahmadi, SH., LLM. (Ketua Kamar Pembinaan MA)
8. Dr. M. Syarifuddin, SH., MH. (Ketua Kamar Pengawasan MA)
9. Soeroso Ono, SH., MH. (Panitera MA)
10. Nurhadi, SH., MH. (Sekretaris MA)

Sedangkan anggota rapat pimpinan yang tidak hadir diantaranya:¹⁸⁰

1. Dr. Andi Samsan Nganro, SH., MH. (Hakim Agung)
2. Dr. Amran Suadi, SH., MH., MM. (Hakim Agung)
3. Edy Wibowo, SH., MH. (Asisten Ketua Kamar Pembinaan)
4. Dr. Yasardin, Sh., MH. (Asisten Hakim Agung)
5. Drs. Nurul Huda, SH., MH. (Asisten Hakim Agung)
6. Wiwiek Awiati, SH. M. Hum. (Tim Pembaruan Peradilan)

¹⁷⁹ Memorandum Mahkamah Agung RI Nomor: 02/SET-KMA/I/2016 tanggal 27 Januari 2016.

¹⁸⁰ Memorandum MA.

Ketidakhadiran enam anggota rapat pimpinan tidak menghalangi terselenggaranya pembahasan revisi perma mediasi yang telah dilakukan selama dua tahun dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan seperti akademisi dari fakultas hukum Universitas Indonesia, Peneliti *Indonesian Institute for Conflict Transformation (IICT)*, *Australia Indonesia Partnership for Justice (AIPJ)*, dan unsur hakim dari lingkungan peradilan Mahkamah Agung. Rapat pembahasan draf revisi PERMA mediasi ini sebelumnya juga sudah pernah dilakukan pada Rapat Pimpinan pada tanggal 18 September 2015. Namun, pada rapat pimpinan Mahkamah Agung tanggal 3 Februari 2016 lah, berhasil disahkannya rancangan PERMA mediasi dan terbitnya PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.¹⁸¹

G. Konfigurasi dalam Pembahasan Rancangan

Proses pembahasan di tingkat POKJA dan sosialisasi draf PERMA mediasi dengan berbagai kalangan dan pemangku kepentingan memiliki urgensi untuk lebih menyempurnakan draf rancangan PERMA mediasi. Metode sosialisasi draf yang mengundang berbagai kalangan dan pemangku kepentingan ini dapat diringkas menjadi beberapa pandangan dari masing-masing kalangan.

Kalangan akademisi memandang perubahan perma mediasi dengan lebih memperkaya materi dan pasal yang lebih terperinci seperti pengaturan Iktikad Baik yang secara detail dijelaskan dalam pasal-pasal. Hal ini dapat lebih memberikan jaminan bahwa mediasi akan berjalan dengan baik dan upaya menuju keberhasilan dengan terjadinya kesepakatan damai akan lebih besar. Pengaturan iktikad baik

¹⁸¹ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

dengan lebih mendetail merupakan komponen kunci untuk menuju keberhasilan dalam proses mediasi, mengingat pada perma mediasi sebelumnya pengaturan tentang iktikad baik dipandang masih bersifat abstrak dan tidak memiliki konsekuensi yang akhirnya selalu menghasilkan proses mediasi yang tidak bersalan dengan baik.¹⁸²

Kalangan organisasi pemerhati mediasi juga berpandangan bahwa perubahan yang ada pada draf PERMA mediasi ini sudah memenuhi kebutuhan dan tren mediasi yang berkembang dewasa di berbagai negara. Pengaturan iktikad baik (*good faith*) dan Kesepakatan Sebagian (*partial settlement*) sudah terlebih dahulu dikembangkan di Australia yang memiliki jumlah keberhasilan penyelesaian sengketa melalui mediasi dengan angka yang sangat baik. Dan tentunya jika prinsip dan budaya musyawarah yang ada di tengah-tengah kehidupan masyarakat dikemukakan pengaturannya, maka peluang untuk keberhasilan sebuah penyelesaian sengketa melalui jalan damai akan semakin baik.¹⁸³

Kalangan hakim peradilan juga menyambut baik perubahan perma mediasi ini dengan jangka waktu melakukan mediasi menjadi lebih singkat sehingga dapat mempercepat arus antrian perkara lainnya. Disamping itu juga dengan diberdayakannya mediator-mediator non hakim bersertifikat sehingga dapat lebih meringankan beban para hakim yang saat sudah memiliki beban besar dalam tugas pokok utamanya.¹⁸⁴ Namun dari kalangan akvokat masih meragukan PERMA mediasi baru yang akan terbit dapat meningkatkan jumlah keberhasilan

¹⁸² Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁸³ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁸⁴ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

penyelesaian perkara secara damai. Mengingat bahwa para pihak yang menjadi klien kebanyakan lebih memilih menyelesaikan perkara mereka dengan putusan hakim daripada melakukan tatap muka untuk bermusyawarah.¹⁸⁵

Pembahasan pada tingkat rapat pimpinan pada dasarnya tidak memunculkan perdebatan yang berarti. Perdebatan pada pembahasan draf perubahan PERMA mediasi tersebut hanya terjadi pada pengkoreksian penggunaan kalimat dan kata dalam pasal dan ayat yang muncul. Pembahasan yang dilakukan di dua kali pertemuan rapat pimpinan tersebut pada dasarnya memperlihatkan bahwa unsur-unsur yang terlibat dalam terjadinya kriket, dan masukan memiliki tujuan yang tidak berbeda di masing-masing substansinya.¹⁸⁶

Setelah menjalani pembahasan yang begitu panjang yang memakan waktu selama dua tahun, pada akhirnya pada tanggal 3 februari 2016 Rancangan PERMA Mediasi terbaru mendapat pengesahan secara materil dari Ketua Mahkamah Agung RI bersama para pimpinan. Setelah bersepakat terhadap rancangan perubahan PERMA Mediasi dan pada tanggal 4 Februari 2016 diundangkan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Widodo Ekatjahjana menjadi Berita Negera RI tahun 2016 Nomor 175.¹⁸⁷

H. Materi Muatan Pengaturan Perubahan PERMA Mediasi

Berdasarkan uraian tentang materi muatan PERMA diatas, maka untuk mengukur apakah materi muatan Perubahan PERMA Mediasi telah sesuai dengan prinsip materi muatan perundang-undangan di Indonesia, maka dapat dilihat bawah

¹⁸⁵ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁸⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

¹⁸⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Abdullah

Perubahan PERMA Mediasi lahir dari upaya memenuhi kebutuhan pelaksanaan mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan mediasi di pengadilan dibanding dengan PERMA mediasi yang sebelumnya.

Tujuan pembentukan Perubahan PERMA Mediasi ini adalah ingin menciptakan aturan mediasi yang mampu menekan penumpukan perkara di pengadilan sehingga kualitas pelayanan hukum dan keadilan Indonesia menjadi lebih baik. Tujuan pengaturan mediasi yang diperbaharui ini pada proses pembahasan terbuka dengan berbagai kalangan dan pemangku kepentingan mendapat sambutan keraguan dari kalangan advokad. Alasan keraguan terhadap perubahan PERMA Mediasi ini adalah tidak terjaminnya terjadi keberhasilan dan penyelesaian perkara melalui mediasi bagi para pihak yang bersengketa, sehingga jika diberlakukan pun maka akan tetap menjadi tidak efektif dan sia-sia.

Hak setiap warga negara untuk mendapatkan akses keadilan menjadi harapan Mahkamah Agung dalam rangka reformasi birokrasinya dengan menekan penumpukan perkara yang menunda masyarakat yang berperkara memperoleh penyelesaian sengketa mereka. Namun, hal ini masih tumpang tindih dengan semangat yang dihembuskan oleh Perubahan PERMA Mediasi yang menginginkan memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa, sehingga memusatkan penyelesaian sengketa hanya melalui pintu litigasi.

Berdasarkan semangat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi pengadilan, bertolak belakang dengan semangat Pancasila dengan menghadirkan kembali budaya musyawarah dalam menyelesaikan sengketa pada masyarakat Indonesia, maka secara tidak langsung Mahkamah Agung telah melakukan

BAB V

ANALISIS PERMA NOMOR 1 TAHUN 2016 SEBAGAI METODE PENYELESAIAN PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA

A. Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan Agama

Penyelesaian sengketa melalui mediasi sudah dipraktikkan dalam badan Peradilan Agama di Indonesia untuk menyelesaikan sengketa. Bentuk penyelesaian sengketa yang sekarang dipraktikkan dan diintegrasikan dengan proses peradilan. Mediasi merupakan salah satu upaya penyelesaian sengketa dimana para pihak yang berselisih atau bersengketa bersepakat untuk menghadirkan pihak ketiga yang independen guna bertindak sebagai mediator (penengah).

1. Prosedur Mediasi Perkara Perceraian

Mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama dilakukan ketika perkara sudah didaftarkan di pengadilan. Ketua pengadilan akan menunjuk majelis hakim yang akan memeriksa perkara. Hakim Pemeriksa Perkara mewajibkan para pihak untuk melakukan tahapan mediasi sebelum sidang dilanjutkan ke persidangan. Berdasarkan PERMA Nomor 1 tahun 2016 dalam melakukan prosedur mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama terlebih dahulu hakim memberikan penjelasan urgensi melakukan proses mediasi dan memastikan para pihak memahami dan bersedia melakukan mediasi. Hakim Pemeriksa Perkara mewajibkan para pihak melakukan proses mediasi dan memiliki formulir yang

berisi pernyataan para pihak telah memperoleh penjelasan, memahami prosedur, dan bersedia melakukan proses mediasi.¹⁸⁸

Hakim memberikan arahan bagi para pihak untuk menentukan mediator yang mereka sepakati bersama berdasarkan nama-nama mediator hakim atau non-hakim yang tersedia di Pengadilan Agama setempat. Selama 30 hari adalah batas para pihak melakukan pertemuan dengan mediator untuk melakukan mediasi.¹⁸⁹ Namun dapat diperpanjang kembali paling lama selama 30 hari sejak berakhirnya jangka waktu pertama. Hakim menekannya untuk para pihak untuk beriktikad baik dalam melaksanakan mediasi, baik dengan menghadiri dan mengikuti jalannya mediasi, sampai proses saling merumuskan kesepakatan untuk berdamai. Jika ada kuasa hukum yang mewakili, maka kewajiban kuasa hukum memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi untuk dapat membantu para pihak yang diwakili untuk melaksanakan hak dan kewajibannya.¹⁹⁰ Dengan memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi, maka mediator dapat menegaskan kepada pihak lawan untuk Kuasa Hukum sah mewakili kebijakan dan keinginan kliennya.

Pada tahapan pelaksanaan mediasi, mediator melakukan tahapan mediasi mulai dari tahap pra, tahap pelaksanaan, dan tahap akhir. Ruang lingkup materi perundingan yang dilakukan tidak terbatas pada posita dan petitum gugatan saja, namun tetap dapat menggali hal lain guna menuju dan menemukan celah perdamaian.¹⁹¹ Jika proses mediasi telah mencapai kesepakatan, maka mediator

¹⁸⁸ Pasal 17 PERMA Nomor 1 tahun 2016

¹⁸⁹ Pasal 21.

¹⁹⁰ Pasal 18.

¹⁹¹ Pasal 25.

memastikan bahwa kesepakatan yang telah dicapai adalah kesepakatan yang mampu untuk dilaksanakan dan tidak bertentangan dengan hukum maupun lainnya. Jika tidak terdapat kesepakatan yang dapat merugikan pihak lain selain para pesengketa, maka para pihak dibantu mediator merumuskan kesepakatan secara tertulis dalam surat Kesepakatan Perdamaian dengan dibubuhi tanda tangan para pihak dan mediator.¹⁹²

Kesepakatan sebagian juga dapat dihitung sebagai sebuah keberhasilan dalam mediasi, dimana pihak tergugat berjumlah lebih dari satu pihak, salah satu atau sebagiannya telah menyepakati perdamaian. Adapaun pihak tergugat lainnya yang belum mencapai kesepakatan akan pihak lawan tersendiri dengan gugatan tersendiri kembali.¹⁹³ Dalam perkara perceraian ketika kesepakatan tercapai pada para pihak perihal tuntutan hak asuh anak, harta bersama, dan nafkah, walau berakhir dengan kesepakatan untuk bercerai, maka kesepakatan sebagian seperti ini juga dapat dijadikan sebuah keberhasilan.

Adapun jika mediasi yang dilakukan tidak berhasil menemukan kesepakatan perdamaian maupun tidak dapat dilaksanakan, mediator memberitahukan kepada hakim pemeriksa baik dalam hal iktikad baik, kehabisan jangka waktu, dan materi yang tidak dapat disepakati.¹⁹⁴

Akta perdamaian yang telah dirumuskan oleh pra pihak dibantu oleh mediator, akan dikuatkan oleh pengadilan agar memiliki kekuatan eksekutorial.

¹⁹² Pasal 27.

¹⁹³ Pasal 29.

¹⁹⁴ Pasal 32.

Selanjutnya para pihak menjalankan hasil-hasil kesepakatan yang telah mereka tuangkan dalam akta perdamaian sebagai bentuk ketaatan terhadap hukum.

Melihat prosedur dalam proses melakukan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama tidak terdapat perbedaan yang besar dengan prosedur mediasi yang terdapat di PERMA sebelumnya. Hanya saja ada penyingkatan jumlah hari dalam masa melakukan mediasi yang menjadi 30 hari dan metode tambahan dalam mengkategorikan salah satu pihak dinilai beriktikad baik atau tidak.

2. Mediasi Perkara Perceraian dalam Islam

Islam sebagai agama damai, juga mengajarkan praktek melakukan tindakan mendamaikan pihak atau orang yang berselisih. *Ishlah* adalah proses mendamaikan pihak-pihak yang bertikai dengan menghilangkan segala bentuk pertikaian dan permusuhan. *Ishlah* merupakan norma dasar di dalam menghadapi setiap sengketa yang terjadi antara orang-orang yang beriman. Menurut al-Quran *ishlah* merupakan *haq Allah* yang bersifat *ta'abud* yang harus ditaati oleh orang *mu'min* ketika menghadapi sengketa, sedangkan *haq insāniah*-nya adalah teknis melaksanakan *ishlah* baik berupa metode, syarat, dan kewenangan dalam forum *ishlah*. Al-Quran memperingatkan bahwa perintah *ishlah* (*faṣliḥū*) itu bukan hanya ditujukan kepada orang atau lembaga yang berwenang mengadakan *ishlah*, melainkan juga menjadi kewajiban para pihak yang berperkara.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Rahmadi, "Teori dan Implementasi, hlm. 22.

Ishlah yang dikenal dalam Islam sebagai sebuah teori menghubungkan tali silturahim yang telah terputus, dapat diterapkan untuk memahami konteks mediasi di Pengadilan Agama, diantaranya sebagai berikut:

- 1) Para pihak yang melakukan penyelesaiannya dengan berperkara di Pengadilan Agama adalah tidak lain merupakan orang beriman. Setiap orang beriman dengan sesama mukmin lainnya adalah bersaudara. Persaudaraan antara orang beriman merupakan persaudaraan seagama yang memiliki konsekuensi hukum yaitu antara orang beriman dilarang saling menzalimi dan membiarkannya dizalimi. Perumpamaan seorang *mu'min* dengan *mu'min* lainnya laksana satu tubuh.¹⁹⁶
- 2) Akibat persaudaraan antara orang *mu'min*, jika mereka bersengketa di pengadilan agama maka mereka harus mencari penyelesaian sengketa tersebut dengan *ishlah* karena *ishlah* merupakan perintah al-Quran yang ditujukan bagi orang yang beriman (*faṣlihu baina akhawaikum*);
- 3) Pasangan suami isteri yang bersengketa di pengadilan agama adalah orang *mu'min*. Jika mereka mengangkat seorang hakam untuk meng*ishlahkan* mereka di dalam menghadapi kemelut dalam rumah tangganya Allah akan memberi taufiq kepada suami isteri itu.
- 4) Para pihak yang bersengketa di pengadilan agama dan menyelesaikan sengketa dengan *ishlah* memiliki nilai yang sangat luhur dalam pandangan Allah, yaitu pelakunya memperoleh pahala yang besar.

¹⁹⁶ Ibnu Katsir, *Tafsir al-Quran al-'Azim*, (Beirut: Dar al-Fikr, 1999), Juz II, hlm. 296-297.

- 5) Jika salah satu pihak yang bersengketa di pengadilan agama berkeinginan untuk melakukan *ishlah*, maka pihak lain ikut juga berdamai sambil bertawakkal kepada Allah atas apa yang akan dan telah diputuskan dalam perdamaian itu, sebagaimana dalam al-Qur'an surat al-Anfal ayat 61.

¹⁹⁷ وَإِنْ جَنَحُوا لِلسَّلْمِ فَاجْنَحْ لَهَا وَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّهُ هُوَ السَّمِيعُ الْعَلِيمُ

*Dan jika mereka condong kepada perdamaian, maka condonglah kepadanya dan bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Dialah Yang Maha Mendengar lagi Maha Mengetahui.*¹⁹⁸

Pasangan suami istri yang bersengketa dan mengajukan perkara ke Pengadilan Agama, akan melalui proses *ishlah* oleh hakim atau mediator yang ditunjuk oleh pasangan suami istri yang bersengketa tersebut. Keterlibatan hakim atau mediator sebagai pihak ketiga yang bertugas menyelesaikan sengketa perceraian tersebut diatur didalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang memiliki kesamaan dengan *ishlah* dalam al-Qur'an. Namun demikian, terdapat perbedaan pada segi-segi tertentu, terutama pada teknis dan konsep yang terkandung di dalam *ishlah*, sehingga *ishlah* dan mediasi memiliki segi-segi perbedaan yang cukup banyak di dalam implementasinya.

Penyelesaian perkara perceraian dengan lahirnya PERMA Nomor 1 tahun 2016 sebagai perubahan dari PERMA mediasi sebelumnya menghadirkan konsep keberhasilan *ishlah* yang berbeda dari kriteria *sulh* (damai) dalam sengketa suami

¹⁹⁷ QS. Al-Anfal (8): 61

¹⁹⁸ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, hlm. 185.

istri. Kriteria *sulh* adalah kembali kepada keadaan semula. Jika suami isteri terjadi perselisihan dan memutuskan ingin bercerai, maka kriteria *sulh*-nya adalah kembali hidup rukun sebagaimana adanya. Jika menilik pada PERMA Mediasi sebelumnya, maka kriteria keberhasilan mediasi di peradilan agama dalam perkara perceraian terletak pada kembalinya pasangan suami isteri hidup rukun. Namun, dalam PERMA nomor 1 tahun 2016 menghadirkan kriteria *sulh* dengan terjadinya penghilangan perselisihan atau terjadinya perdamaian dengan kesepakatan antara pihak suami dan isteri dalam memperoleh hak-haknya walau berakhir dengan perceraian. Kesepakatan-kesepakatan tersebut bisa dalam hal pengasuhan anak, harta bersama.

Keberhasilan mediasi dalam perkara perceraian tidak lagi difahami dengan dicabutnya perkara atau pasangan suami isteri yang berperkara kembali rukun sebagaimana Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 pasal 39.¹⁹⁹ Perceraian dalam pasal tersebut dianggap bukan sebuah kerukunan (perdamaian), melainkan perdamaian terjadi jika pasangan suami isteri yang berperkara tersebut kembali utuh (tidak bercerai). Dalam PERMA ini perdamaian dalam perkara perceraian dikriteriakan dengan hilangnya perselisihan diantara mereka dan saling bersepakat terhadap tuntutan lainnya, walau berakhir dengan perceraian.²⁰⁰

Konsep perceraian dalam Islam adalah sesuatu yang dibolehkan namun dibenci oleh Allah. Perceraian diperbolehkan agama karena dipandang sebagai

¹⁹⁹ (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 hidup rukun sebagai suami isteri.*

²⁰⁰ Pasal 31 PERMA Nomor 1 Tahun 2016.

solusi penyelesaian konflik yang baik, dan akan menghentikan konflik yang lebih dalam dan berkepanjangan. Perceraian tidak dianjurkan karena pada dasarnya sebagai hamba Allah yang beriman, seharusnya dapat menjauhi perselisihan dan menguatkan ikatan pernikahan yang diridhoi oleh Allah. Namun, perceraian tidak dipandang sebagai kerusakan (*mafsadah*), tetapi dipandang sebagai kemaslahatan (bagi para pihak). Jika perceraian lebih baik (*maslahah*), maka harus ditempuh agar tidak terjerumus pada kerusakan, seperti percekocokan yang terus-menerus dan munculnya tindak kekerasan, serta mengganggu psikologis anak-anak.

3. Analisis Yuridis

Peradilan Agama sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman telah mempraktikkan mediasi di dalam proses penyelesaian perkara. Secara teoritis, penyelesaian sengketa melalui mediasi di Pengadilan Agama akan membawa sejumlah keuntungan, diantaranya perkara dapat diselesaikan dengan cepat dan biaya ringan dan mengurangi kemacetan dan penumpukan perkara (*court congestion*) di pengadilan.

Sebelum terbitnya SEMA Nomor 2 tahun 2002 dan PERMA Mediasi, praktek mediasi perkara perceraian yang diselenggarakan di Pengadilan Agama pada dasarnya mengikuti pasal 130 HIR dan pasal 154 RBg sebagai aturan umum beracara perdata di pengadilan dengan menganjurkan hakim melakukan upaya perdamaian para pihak. Namun, secara lebih khusus melakukan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama dilandasi oleh UU Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan pada pasal 39 dan UU Nomor 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama

pada pasal 65 dan 82. Kedua UU tersebut memberi wewenang khusus melakukan praktek mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama sebagai upaya pengadilan menyelamatkan perkawinan para pihak dan kembali hidup rukun berdasarkan arahan UU tersebut.²⁰¹ Kompilasi Hukum Islam sebagai pedoman para hakim beracara di Pengadilan Agama memberikan arahan lebih kuat dengan mewajibkan hakim mendamaikan para pihak sebelum menjatuhkan putusan. Kewajiban tersebut ditemukan pada pasal 115,²⁰² 131 ayat (2),²⁰³ pasal 143,²⁰⁴ dan pasal 144.²⁰⁵

Integrasi proses mediasi ke dalam sistem peradilan dengan terbitnya SEMA Nomor 1 tahun 2002 tentang Lembaga Perdamaian dan dikuatkan dengan terbitnya PERMA tentang prosedur mediasi di pengadilan, memberikan tekanan lebih kuat kepada hakim untuk wajib menyelenggarakan mediasi. Latar belakang mengapa MA mewajibkan para pihak menempuh mediasi sebelum perkara diputus oleh hakim melalui PERMA, didasari atas beberapa alasan, yaitu:²⁰⁶

²⁰¹ Kesepakatan untuk bercerai tidak dikenal pada UU Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam/ KHI, dan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama.

²⁰² *“Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan Agama setelah Pengadilan Agama tersebut berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.”*

²⁰³ *“Setelah Pengadilan Agama tidak berhasil menashati kedua belah pihak dan ternyata cukup alasan untuk menjatuhkan talak serta yang bersangkutan tidak mungkin lagi hidup rukun dalam rumah tangga, pengadilan Agama menjatuhkan keputusannya tentang izin bagi suami untuk mengikrarkan talak.”*

²⁰⁴ *“(1) Dalam pemeriksaan gugatan perceraian Hakim berusaha mendamaikan kedua belah pihak.” “(2) Selama perkara belum diputuskan usaha mendamaikan dapat dilakukan pada setiap sidang pemeriksaan.”*

²⁰⁵ *“Apabila terjadi perdamaian, maka tidak dapat diajukan gugatan perceraian baru berdasarkan alasan atau alasan-alasan yang ada sebelum perdamaian dan telah diketahui oleh tenggugat pada waktu dicapainya perdamaian.”*

²⁰⁶ *Buku Komentar Peraturan Mahkamah Agung RI No. 01 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan.* Dibuat atas kerjasama MARI, Japan International Cooperation Agency (JICA) dan Indonesia Institute for Conflict Transformation (IICT), 2008, hlm. 7-12.

- a. Proses mediasi diharapkan dapat mengatasi masalah penumpukan perkara.
- b. Proses mediasi dipandang sebagai cara penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah dibandingkan dengan proses litigasi.
- c. Pemberlakuan mediasi diharapkan dapat memperluas akses bagi para pihak untuk memperoleh rasa keadilan.
- d. Institusionalisasi proses mediasi ke dalam sistem peradilan dapat memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga pengadilan dalam menyelesaikan sengketa.
- e. Tren penyelesaian hukum di berbagai negara di dunia.

Langkah pemerintah Indonesia ini berkiblat pada negara-negara maju yang telah berhasil menyelesaikan sengketa melalui mediasi, seperti Jepang, Singapura, Amerika Serikat, Canada, Belanda, dan Australia.

Pengadilan sebagai salah satu instrumen penegak hukum telah melaksanakan mediasi sejak 2008, namun dengan keberhasilan mediasi masih dibawah 4 %. Hal ini menunjukkan bahwa integrasi mediasi dalam sistem beracara di pengadilan belum efektif. Efektivitas mediasi tidak sepenuhnya tergantung kepada pelaksana penegak hukum (hakim, pengadilan). Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa sistem hukum dapat berjalan baik jika tiga elemen sistem hukum saling mendukung, yaitu penegak hukum, aturan hukum dan budaya hukum. Penegak hukum dapat bekerja dengan baik jika aturan hukumnya baik dan jelas, serta masyarakat patuh kepada hukum. Jika ketiga elemen tidak saling mendukung maka penegakkan hukum (*law enforcement*) menjadi tidak efektif.

Kedudukan Peradilan Agama adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kompetensi untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara syari'ah Islam yang diajukan kepadanya. Cakupan kompetensi ini meliputi: perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, shadaqah, dan sengketa ekonomi syari'ah.²⁰⁷ Dari jenis perkara ini, perkara perkawinan menduduki angka tertinggi dibanding perkara lainnya, khususnya perkara perceraian (*marital divorce*).

Perkara perceraian yang pada dasarnya perkara yang mendominasi dan dipandang melelahkan karena para pihak kebanyakan tidak mengikuti proses persidangan dengan baik hanya diwakilkan oleh kuasa hukum yang pada dasarnya juga tidak sepenuhnya memberikan kewenangan mengambil keputusan. Padahal idealnya sebagai kuasa hukum, keputusan apapun yang diambil adalah keputusan yang juga harus dipercayai dan diterima oleh klien. Tidak salah jika kebijakan pengaturan kuasa hukum wajib memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi agar penyelenggaraan mediasi sama-sama difahami sebagai penyelesaian perkara yang lebih baik dari pada litigasi yang menghasilkan pihak yang menang dan pihak yang kalah. Hal ini tentu akan berpengaruh terhadap pemenuhan layanan hukum para advokad kepada kliennya yang pada dasarnya berorientasi akan kemenangan dalam putusan. Namun, jauh dari itu penyelenggaraan mediasi perceraian sebelum putusan dijatuhkan akan berdampak positif pada penguatan budaya bermusyawarah untuk menyelesaikan setiap sengketa ditengah-tengah keluarga dan masyarakat. Sehingga akan mengubah pola orientasi layanan hukum para advokad kepada klien yang tidak

²⁰⁷ Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2006 tentang perubahan UU Pengadilan Agama

melulu menjanjikan kemenangan, tetapi berorientasi kepada penyelesaian dengan perdamaian.

Kriteria keberhasilan mediasi perkara perceraian yang tidak lagi diukur dengan penggugat mencabut perkara dan kembali hidup rukun sebagai suami istri sebagaimana dalam UU Perkawinan dan KHI, melainkan hilang perselisihan diantara mereka dengan mencapai kesepakatan walau tetap bercerai. Di satu sisi terobosan ini merupakan hal yang akan berdampak besar terdapat tingkat keberhasilan mediasi perkara perceraian. Namun, hal ini juga dapat dianggap ketidakharmonisan atau bahkan bertentangan dengan UU perkawinan dan KHI yang pada dasarnya hierarkinya lebih tinggi.

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. Solusi damai dengan cara bercerai dapat menjaga hubungan antara keluarga dan anak-anak, serta proses perceraian dapat dilakukan dengan cepat, mudah dan biaya ringan. Standar keberhasilan mediasi perkara perceraian dengan dicabutnya gugatan perceraian merupakan sesuatu yang sulit untuk dicapai.

Pernikahan merupakan perkara yang berkaitan dengan hati dan perasaan, demikian juga masalah perceraian. Mediasi kasus perceraian disebabkan karena kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), perselingkuhan, permasalahan ekonomi yang berdampak pada kecewa dan sakit hati memiliki tingkat kesulitan yang cukup tinggi. Konflik rumah tangga yang terkait dengan sakit hati ini umumnya sulit

diselesaikan karena diibaratkan seperti orang sedang sakit dan *sakar al-maut* (diambang kematian) sehingga akan menolak apapun usaha merukunkan kembali.

Pada umumnya, hampir semua penggugat yang mengajukan gugatannya ke pengadilan merupakan klimak dari upaya damai yang gagal. Jadi jika dimediasi dalam pengertian rukun kembali (perkawinan menjadi utuh) tentu sulit untuk dilakukan, karena pada umumnya mereka ngotot (bersikukuh) untuk bercerai. Sehingga perkara perceraian yang didaftarkan di pengadilan pada akhirnya diselesaikan melalui cara litigasi. Hal ini berbeda dengan sengketa harta (seperti warisan dan harta bersama) yang mudah untuk diselesaikan secara damai.²⁰⁸

Kriteria keberhasilan mediasi dalam perkara perceraian berbeda dengan kriteria perdamaian dalam UU Pernikahan dan KHI, memang dapat dikatakan sebagai rumusan baru dalam konsep perdamaian dalam mediasi perkara perceraian. Hal ini dipandang selaras dengan prinsip *a unique solution* (solusi yang unik) yang merupakan salah satu dari lima dasar filosofis melaksanakan mediasi yang dikemukakan oleh Spencer dan Brogan. Prinsip ini menunjukkan bahwa mediasi akan menghasilkan solusi yang unik yang mungkin saja tidak harus sesuai dengan standar legal yang berlaku. Prinsip ini memberikan kebebasan para pihak suami istri untuk menentukan solusi yang tepat bagi mereka dan tidak terletak pada kembali kepada keadaan semula.

Jika kriteria keberhasilan mediasi dalam perceraian ini tetap mengacu pada UU Perkawinan dan KHI, maka Pengadilan Agama tidak akan mampu

²⁰⁸ Saifullah, "Efektivitas Mediasi, hlm. 194.

melaksanakan amanat PERMA No. 1 Tahun 2016 dimana melalui mediasi diharapkan dapat mengurangi penumpukan perkara di pengadilan yang pada dasarnya adalah jenis perkara tertinggi di pengadilan dan jumlahnya selalu naik dari tahun ke tahun. Dengan demikian, pada akhirnya Pengadilan Agama akan dianggap sebagai lembaga peradilan yang tidak mampu melaksanakan mediasi dengan baik.

Fakta lain juga menunjukkan bahwa beberapa gugatan perkara perceraian yang dicabut sebagai hasil kesepakatan damai dalam proses mediasi, pada bulan-bulan berikutnya didaftarkan lagi sebagai gugatan. Hal ini disebabkan karena hasil kesepakatan mediasi tidak dapat dilaksanakan (*workable*), dan sebagian lain kesepakatan damai dilakukan tidak sepenuhnya, atau meminjam istilah Johan Galtung, kesepakatan damai hanya pada level *negative peace* dalam artian perdamaian dengan hanya tidak adanya kekerasan, tidak adanya perang, bukan *positive peace* dalam artian integrasi masyarakat.²⁰⁹

B. Politik Hukum PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Sebagai Prosedur Mediasi

Integrasi mediasi dengan proses pengadilan yang dewasa ini diterapkan di pengadilan Indonesia tidak terlepas dari dimensi sosial kultur dan hukum yang terjadi dan berkembang di tengah-tengah masyarakat. Politik dalam hal ini adalah dimensi politik hukum, yakni politik yang menempatkan hukum sebagai objek kajian hukum, analisis, dan wilayah implementasi. Menurut Mahfud MD yang dikutip oleh Nur Yasin dalam bukunya Politik Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia menyebutkan bahwa politik hukum mencakup tiga aspek penting, yaitu:

²⁰⁹ Saifullah, "Efektivitas Mediasi, hlm. 195.

pertama, politik perumusan hukum; *kedua*, politik substansi hukum; dan *ketiga*, politik pemberlakuan hukum.²¹⁰

1. Politik Hukum Perumusan PERMA Mediasi

Masyarakat Indonesia dikenal sebagai masyarakat yang gemar menyelesaikan masalahnya dengan cara damai. Indikatornya adalah masyarakat selalu menempatkan tokoh agama dan tokoh masyarakat untuk membantu menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Tempat penyelesaian dengan cara damai ini dilakukan di balai pertemuan desa atau di rumah toga atau tomas yang dihadiri oleh orang-orang penting setempat. Sedangkan bagi masyarakat Muslim, penyelesaian masalah dengan cara damai (*iṣlāḥ*) dilakukan di serambi-serambi masjid, yang kemudian dikenal dengan Pengadilan Agama.

Dalam sejarah peradaban manusia, konflik pertama kali muncul adalah konflik keluarga dan berhubungan dengan asmara. Anak Nabi Adam AS., Qabil telah membunuh saudara kandungnya atas perjodohan atas dirinya yang tidak sesuai dengan keinginannya. Hingga sekarang, konflik keluarga (perceraian) menjadi konflik yang mendominasi perkara-perkara yang didaftarkan di Pengadilan Agama.

Dalam studi al-Qur'an, konflik rumah tangga terdiri atas *nusyuz* dan *syiqaq*. Untuk dua jenis konflik ini, al-Qur'an memberikan teknis penyelesaiannya dengan cara *iṣlāḥ* (damai). Dalam konflik rumah tangga, penyelesaian sengketa antara

²¹⁰ Mohamad Nur Yasin, Politik Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia, (Malang: UIN Maliki Press, 2018), hlm. 122.

suami istri dalam kasus *nusyuz* harus diselesaikan dengan bertahap dan edukatif.²¹¹ Demikian juga konflik *syiqaq* harus diselesaikan dengan cara mengutus *hakam* (juru damai).²¹²

Hadirnya mediasi di peradilan memiliki tujuan yang sangat mulia. Tujuan tersebut diarahkan kepada para pihak yang sedang berperkara dan kepada Pengadilan itu sendiri. Bagi para pihak yang berperkara mediasi bertujuan untuk (a) tercapainya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh semua pihak sehingga para pihak tidak menempuh upaya banding dan kasasi, (b) penyelesaian perkara lebih cepat dan biaya murah, (c) hubungan baik para pihak yang bersengketa tetap dapat di jaga, dan (d) lebih tinggi tingkat kemungkinan untuk melaksanakan kesepakatan. Sedangkan bagi Pengadilan Agama, tujuan mediasi adalah (a) mengurangi kemacetan dan penumpukan perkara (*court congestion*) di pengadilan, dan (b) memperlancar jalur keadilan (*access to justice*) di masyarakat.²¹³

²¹¹ Tahapan penyelesaian konflik *nusyuz* ini diatur dalam QS. al-Nisā' (4) : 34

²¹² Teknik penyelesaian sengketa ini diatur dalam QS. al-Nisā' (4) : 34. *Hākam* adalah juru damai yang berasal dari pihak suami dan istri. Utusan ini dapat dari kalangan keluarga atau kalangan profesional (*alkhabīr*). Menurut Wahbah al-Zuhaili, bahwa seorang *Hākam* harus ahli dalam bidangnya dan wajib menjaga kerahasiaan masalah kliennya (*khifāzan 'ala asrār al-zaujiyyah*). Oleh karena itu menurut pandangannya, lebih baik jika *Hākam* berasal dari keluarga pihak yang bersengketa. Wahbah al-Zuhaili, *a-Tafsir al-Munir fi al-'Aqidah wa 'l-Syari'ah wa 'l-Manhaj* (Beirut: Dar al-Fikr, 1991), hlm. 58-59

²¹³ Tujuan adanya mediasi yang terintegrasi dalam proses berperkara di pengadilan menurut Perma Nomor 1 Tahun 2016 dalam diktum menimbanginya dikatakan (a) 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 memuaskan serta berkeadilan; (b) bahwa dalam rangka reformasi birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia yang berorientasi pada visi terwujudnya badan peradilan indonesia yang agung, salah satu elemen pendukung adalah Mediasi sebagai instrumen untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap keadilan sekaligus implementasi asas penyelenggaraan peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan.

Di Indonesia, penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi yang dilakukan dengan cara damai sesungguhnya merupakan bagian dari adat yang sudah lama melekat dalam masyarakat Indonesia. Cara ini dipandang lebih baik dari pada penyelesaian dengan cara kekerasan atau bertanding (*contentious*).

Terintegrasinya mediasi dengan proses pengadilan akan memberikan alternatif penyelesaian perkara bagi masyarakat selain putusan hakim, sehingga dapat menekan penumpukan penyelesaian perkara yang pada umumnya adalah lambat dan memakan waktu bertahun-tahun sehingga terjadi pemborosan waktu (*waste of time*) dan proses pemeriksaannya bersifat sangat formal (*formalistic*) dan teknis (*technically*).²¹⁴ Disamping itu juga akan memberi penguatan dan pengoptimalisasian fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa.

Secara historis yuridis, praktik mediasi di lembaga peradilan sudah berlangsung sejak lama. Dalam tinjauan sejarah peradilan di Indonesia, penyelesaian sengketa melalui upaya damai atau dikenal dengan istilah dading telah diatur dalam pasal 130 HIR/Pasal 154 RBg dan UU No. 1 tahun 1974 Pasal 39, UU No. 3 tahun 2006 Pasal 65, KHI Pasal 115, 131 (2), 143 (12), 144, dan PP No. 9 tahun 1975 Pasal 32. Ketentuan inilah yang menjadi celah untuk menyusun Perma tentang mediasi. Kemudian untuk melengkapi upaya damai di dalam persidangan kepada pihak-pihak yang berperkara, dikeluarkanlah SEMA No. 1 tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai. MA mengubah PERMA Nomor 2 Tahun 2003 dengan PERMA Nomor 1 Tahun

²¹⁴ Ramdani Wahyu Sururie, "Implementasi mediasi dalam sistem peradilan agama", Ijtihad, Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan, Vol. 12, No. 2, Desember 2012, hlm. 151.

2008 dan terakhir dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Beratnya tugas pokok utama hakim dalam menyelesaikan sebuah perkara akan bertambah dengan kewajiban hakim untuk melaksanakan mediasi sebelum memutuskan perkara, sehingga arus besarnya jumlah perkara akan berdampak pada tekanan psikologis dan menguras energi hakim yang akhirnya berdampak pada pelaksanaan mediasi yang dilakukan lebih hanya bersifat formalitas untuk menghindari putusan tersebut batal demi hukum. Sementara masih belum termaksimalkannya mediator non hakim untuk diberdayakan.

Selain mengefektifkan peran hakim dalam menyelesaikan perkara melalui mediasi, dan memberdayakan mediator non-hakim, politik hukum perumusan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 ini adalah untuk mendorong mediasi sebagai pilihan cara penyelesaian sengketa di pengadilan dan mendorong berlangsungnya proses mediasi di pengadilan secara efektif. Politik perumusan ini memiliki relevansi dengan maksud Pasal 130 HIR dan Pasal 154 RBg, dengan membuat akta perdamaian untuk mengukuhkan perdamaian tersebut.

2. Politik Hukum Substansi PERMA Mediasi

Jika para pihak dapat menyelesaikan sendiri sengketa tanpa harus diadili oleh hakim, jumlah perkara yang harus diperiksa oleh hakim akan berkurang. Dan jika sengketa dapat diselesaikan melalui perdamaian, para pihak berperkara tidak akan menempuh upaya hukum banding dan kasasi, karena perdamaian merupakan hasil dari kehendak bersama para pihak sehingga mereka tidak akan mengajukan

upaya hukum kembali. Sebaliknya, jika perkara diputus oleh hakim, maka putusan merupakan hasil dari pandangan dan penilaian hakim terhadap fakta dan kedudukan hukum para pihak. Pandangan dan penilaian hakim belum tentu sejalan dengan pandangan para pihak, terutama pihak yang kalah sehingga pihak yang kalah selalu menempuh upaya hukum banding dan kasasi. Pada akhirnya semua perkara bermuara ke MA yang mengakibatkan penumpukkan perkara.

Amanat pasal 130 HIR/Pasal 154 RBg yang memberi akses penyelesaian perkara secara damai adalah poin penting dari usaha MA untuk menekan penumpukan perkara yang didominasi oleh perkara perceraian di Pengadilan Agama. Kewajiban hakim untuk memaksa para pihak untuk menempuh mediasi memberikan tekanan untuk menjadikan mediasi sebagai metode bukan lagi sebagai alternatif penyelesaian perkara yang lebih memberikan keadilan dan kepuasan para pihak.

Menurut Manan dalam sebuah wawancara, rasa keadilan tidak hanya dapat diperoleh melalui proses litigasi, tetapi juga melalui proses musyawarah mufakat oleh para pihak berperkara. Dengan diberlakukannya mediasi ke dalam sistem peradilan formal, masyarakat pencari keadilan pada umumnya dan para pihak yang bersengketa pada khususnya dapat terlebih dahulu mengupayakan penyelesaian atas sengketa mereka melalui pendekatan musyawarah mufakat yang dibantu oleh pihak ketiga sebagai penengah atau disebut mediator. Meskipun jika pada kenyataannya mereka telah menempuh proses musyawarah mufakat sebelum salah satu pihak membawa sengketa ke pengadilan, MA tetap menganggap perlu untuk mewajibkan para pihak menempuh upaya perdamaian yang dibantu oleh mediator.

Tidak saja karena ketentuan hukum acara yang berlaku, yaitu HIR dan Rbg, tetapi juga karena pandangan bahwa penyelesaian yang lebih baik dan memuaskan adalah proses penyelesaian yang memberikan peluang bagi para pihak untuk bersama-sama mencari dan menemukan hasil akhir.²¹⁵

Menekan penumpukan perkara yang didominasi oleh perkara perceraian melalui penyelesaian perkara dengan jalan damai, sejak terbitnya SEMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai mengalami penyempurnaa-penyempurnaan dalam perumusan peraturan prosedurnya. Keterlibatan pihak asing juga tidak dapat dipungkiri memberikan sumbangan inspirasi besar dalam merumuskan pengaturan prosedur mediasi di pengadilan agar lebih efektif menyelesaikan perkara dan pada akhirnya menekan penumpukan perkara di pengadilan.

Jepang merupakan sebuah negara yang telah berhasil melembagakan upaya perdamaian ke dalam sistem peradilan negara. Pengalaman Jepang ini memberikan inspirasi bagi MA untuk mengadopsi beberapa konsep atau pendekatan upaya perdamaian dalam sistem hukum Jepang. Selain Jepang, Australia yang juga sukses menjadikan model mediasi sebagai unggulan dalam menyelesaikan perkara juga ikut diadopsi untuk dituangkan ke dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi di pengadilan setelah memperhatikan secara mendalam peluang-peluang yang dimungkinkan oleh sistem hukum Indonesia.²¹⁶

²¹⁵ Ramdani Wahyu, Implementasi mediasi dalam sistem, hlm. 151.

²¹⁶ www.adr.org. diakses tanggal 2Juni 20108

PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang banyak mengalami perubahan dan penyempurnaan pada substansinya agar mediasi lebih berdaya guna dalam menyelesaikan perkara melalui jalan damai sehingga diminati oleh masyarakat yang akhirnya dapat menekan penumpukan perkara di pengadilan yang didominasi oleh perkara perceraian.

3. Politik Hukum Pemberlakuan PERMA Mediasi

Sejak terbitnya PERMA Nomor 1 Tahun 2016 pada tanggal 3 Februari 2016, penerapan mediasi untuk menekan penumpukan perkara yang didominasi oleh perkara perceraian di Pengadilan Agama masih menunjukkan hasil yang belum memuaskan. Melihat data Badan Pengadilan Agama MA, tahun 2016, ada 582.621 perkara perceraian yang telah diterima di Pengadilan Agama dari seluruh Indonesia. Dari keseluruhan, terdapat 426.957 perkara yang telah diputus dan 28.930 dicabut kembali, dan tersisa sejumlah 126.734 perkara yang belum terselesaikan.²¹⁷ Sedangkan untuk tahun 2017 sampai Maret ada 43.827 perkara dan 12.128 yang telah diputus, sedangkan sisanya belum terselesaikan dan tidak bisa diputus karena berbagai hal seperti tidak diterima, digugurkan, atau dicoret dari register.²¹⁸

Pelaksanaan mediasi dengan aturan yang telah diperbaharui masih memiliki hambatan dalam proses mencapai keberhasilan. Hambatan dalam proses mediasi merupakan faktor penyebab gagalnya proses mediasi di Pengadilan Agama.

²¹⁷ <http://badilag.mahkamahagung.go.id>, diakses tanggal 05 Agustus 2017 pukul 08.00 wib.

²¹⁸ Diolah dari <http://infoperkara.badilag.net>.

a. Aspek Perkara

Pada aspek perkara, perkara perceraian dengan berbagai latar belakang sebab yang didominasi oleh KDRT, rasa cinta yang pudar, perselingkuhan, dan ekonomi jika dilakukan mediasi, acapkali mengalami kegagalan. Hal ini disebabkan:

- 1) Sakit hati yang sulit menerima
- 2) Tingkat kerumitan perkara

Kegagalan dan keberhasilan mediasi, khususnya untuk perkara perceraian yang disebabkan oleh perselingkuhan sangat tergantung dari motivasi para pihak yang berperkara untuk mempertahankan perkawinannya dan memiliki itikad berdamai.²¹⁹

b. Aspek Mediator

Kegagalan mediasi dilihat dari aspek mediator sendiri dapat diidentifikasi dari diantaranya:

- 1) keterbatasan waktu yang dimiliki,
- 2) lemahnya keterampilan/ skill,
- 3) kurang motivasi dan kegigihan menuntaskan perkara, dan
- 4) tidak bersertifikasi.

Keterbatasan waktu yang dimiliki oleh mediator terkait erat dengan menumpuknya jumlah perkara yang ditangani oleh hakim mediator. Begitu juga

²¹⁹ Ramdani Wahyu, "Implementasi mediasi dalam sistem, hlm. 157.

dengan halnya jika mediator hakim tidak memiliki sertifikat pelatihan mediator, yang berdampak pada keminiman skill dan kegigihan dalam menyelesaikan perkara.

c. Aspek Para Pihak

Kegagalan mediasi dapat dilihat pula dari aspek para pihak yang berperkara. Kedudukan para pihak dalam proses mediasi yang sangat penting, kegagalan proses mediasi pada aspek para pihak diantaranya:

- 1) kemauan untuk berdamai tidak ada,
- 2) kebulatan tekad untuk bercerai,
- 3) tidak mau terbuka, dan
- 4) tidak ada itikad baik.

Para pihak yang datang ke peradilan pada dasarnya telah melakukan perundingan terlebih dahulu. Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak-pihak yang bersengketa. Para pihak yang bersengketa menginginkan agar kepentingannya tercapai, hakhaknya dipenuhi, kekuasannya diperlihatkan dan dipertahankan.

d. Aspek Kuasa Hukum

Kuasa Hukum atau advokad adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Salah satu kewajiban Kuasa Hukum sebagai pemberi bantuan hukum di lingkungan peradilan adalah pemenuhan kualifikasi dasar agar dapat berintraksi secara fungsional dengan

pelaku peradilan lainnya dan menjamin terselenggaranya proses peradilan yang mengedepankan prinsip sederhana, murah dan cepat.²²⁰

Para pihak yang diwakili oleh Kuasa Hukum biasanya tidak ikut serta dalam mengikuti proses mediasi yang diselenggarakan di Pengadilan Agama. Segala sesuatu yang terkait dengan penyelesaian sengketa baik pada saat pendaftaran gugatan maupun dalam hal penyelesaian mediasi sepenuhnya diserahkan kepada Kuasa Hukum. Dengan demikian, mengingat Kuasa Hukum mewakili kepentingan kliennya, jika kliennya sudah berketetapan hati untuk bercerai, maka Kuasa Hukum akan mengikuti kehendak sang klien. Sebaliknya, jika kliennya mengharapkan ada upaya damai, biasanya mereka datang didampingi dengan Kuasa Hukumnya.

Kondisi seperti inilah yang memposisikan kalangan advokat tidak begitu menyambut dengan baik aturan kewajiban melaksanakan mediasi sebelum dijatuhkan putusan dengan apapun perubahannya. Ketika menjadi kuasa hukum seorang klien, maka orientasi mereka akan berusaha memberikan kemenangan kepada klien. Mediasi hanya membuang waktu dan jikapun terjadi perdamaian, akan mengurangi jumlah pemenuhan kontrak.

e. Aspek Tempat Mediasi

Di tiga pengadilan agama yang diteliti, sudah ada ruangan mediasi yang cukup layak. Kelayakan ini dapat dilihat dari keterpisahan ruang mediasi dengan ruang sidang, isi dari ruangan mediasi yang meliputi meja oval, kursi, papan tulis dan AC. Namun demikian, di peradilan agama yang sudah tersedia ruangan

²²⁰ Ramdani Wahyu, "Implementasi mediasi dalam sistem, hlm. 160.

mediasipun, pada saat mediasi berlangsung dengan jumlah perkara yang dimediasi cukup banyak, mediator kesulitan menemukan ruangan mediasi yang layak, sehingga sering dijumpai ruangan aula, ruangan hakim dan ruangan rapat digunakan untuk mediasi dengan kondisi ruangan yang tidak standar untuk proses mediasi.²²¹

Tingginya kegagalan perkara yang dimediasi di Pengadilan Agama dapat juga dihubungkan dengan para pihak yang tidak hadir dalam sidang pertama khususnya dalam perkara perceraian sehingga putusan yang diberikan hakim adalah putusan *verstek*.

C. PERMA Nomor 1 Tahun 2016 Perspektif Tujuan Hukum

Lahirnya PERMA Nomor 1 Tahun 2016 sebagai perubahan atas PERMA Mediasi sebelumnya, dapat dikatakan tidak lepas dari perkembangan dan evaluasi efektifitas penyelenggaraan mediasi yang dilakukan di pengadilan. Kebijakan peraturan tentang mediasi di pengadilan yang terus berubah-ubah memperlihatkan arah kebijakan MA terhadap mediasi di pengadilan terus mengalami penyempurnaan yang tentunya dengan menghabiskan banyak waktu dan biaya.

Manusia dalam pergaulan hidupnya memerlukan hukum, sebagaimana yang dikatakan oleh Van Apeldoorn ”bahwa hukum bertujuan untuk mengatur pergaulan hidup secara damai. Hukum merupakan penjaga atau pelindung hak damai, hak sejahtera, hak hidup, hak sehat atau hak manusia, dan lainnya”.²²² Perdamain yang

²²¹ Ramdani Wahyu, “Implementasi mediasi dalam sistem, hlm. 161.

²²² Faisal Santiago, *Memahami Hukum. Dari Kontruksi Sampai Implementas*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 56.

sangat dianjurkan dalam ajaran Islam juga menjadi kewajiban bagi hakim menyelesaikan perkara yang diajukan oleh orang-orang beriman.

PERMA yang bersifat diperuntukkan bagi internal peradilan di lingkungan MA, tetap arah kebijakan tersebut harus sesuai dengan tujuan hukum. Memberikan keadilan dan kemanfaatan terharap keberadaan lembaga mediasi di pengadilan, terlebih memberikan kepastian hukum. Sebagaimana maksud dari tujuan hukum menurut Gustav Radbruch yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.²²³

1. Keadilan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum.²²⁴ Hal yang paling fundamental ketika membicarakan hukum tidak terlepas dengan keadilan dewi keadilan dari Yunani. Dari zaman Yunani hingga zaman modern para pakar memiliki disparitas konsep keadilan yang hal ini disebabkan pada kondisi saat itu. Dalam bukunya *Nicomachean Ethics*, Aristoteles sebagaimana dikutip Shidarta telah menulis secara panjang lebar tentang keadilan. Ia menyatakan, keadilan adalah kebajikan yang berkaitan dengan hubungan antar manusia. Kata adil mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding, yaitu yang semestinya. Di sini ditunjukkan, bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya.²²⁵

²²³ Achmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 288.

²²⁴ Shidarta Dardji Darmohardjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 155.

²²⁵ Shidarta Dardji, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, hlm. 156.

Keadilan yang berasal Bahasa Arab “*al- ‘adl*” yang mana banyak ditemukan dalam al-Qur’an dengan arti sesuatu yang baik, sikap yang tidak memihak, penjagaan hak-hak seseorang dan cara yang tepat dalam mengambil keputusan.²²⁶ Dalam Kamus Bahasa Indonesia adil diartikan sama berat, tidak berat sebelah; tidak memihak, atau sepatutnya; tidak sewenang-wenang.²²⁷ Dalam Bahasa Inggris keadilan disebut *justice*, yang memiliki arti tidak jauh berbeda dengan bahasa Indonesia. Keadilan adalah suatu prediksi atau wacana yang diinginkan oleh hukum. Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum, sampai pada keadilan sosial.

Pengelolaan mediasi yang baik secara profesional, dapat menjaga kestabilan antara hak dan kewajiban saat menyelesaikan perkara dengan jalan damai tersebut. Peran keadilan dalam prosedur mediasi di pengadilan terlihat saat seberapa banyak poin-poin pengaturan mengenai hak dan kewajiban para pihak dan hakim diakomodir dan tidak menyalahi ketentuan HAM. Perubahan prosedur mediasi dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 yang menekankan kewajiban hakim mengusahakan perdamaian sebelum menjatuhkan putusan berdasarkan amanat pasal 130 HIR dan Pasal 154 RBg, dan penekanan para pihak untuk melaksanakan mediasi dengan iktikad baik, karena dilatarbelakangi oleh kepentingan.

Kepentingan untuk mengefektikan mediasi sebagai metode penyelesaian perkara yang diminati oleh masyarakat, yang pada akhirnya akan menekan penumpukan perkara di pengadilan. Kepentingan ini juga akan berdampak pada

²²⁶ M. Quraish Shihab, *Wawasan Al-Qur’an*, (Bandung: Mizan, 2003), hlm. 120.

²²⁷ Departemen Pendidikan, *Kamus bahasa Indonesia*, hlm. 14.

pembebanan yang bertambah kepada hakim disamping tugas pokoknya yaitu memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan perkara. Ditambahnya mengupayakan perdamaian dengan wajib melaksanakan mediasi yang jika tidak dilaksanakan akan berdampak pada putusan batal demi hukum, memang terkesan menambah beban bagi seorang hakim. Namun, jika dilihat dari porsi dan pemberdayaan mediator non-hakim yang telah diatur dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016, maka kebijakan tersebut akan memberikan perimbangan dan lebih berdayaguna.

Keadilan yang dibicarakan, pada umumnya akan memikirkan sebagai keadilan individual, yaitu keadilan yang tergantung dari kehendak baik atau buruk masing-masing individu.²²⁸ Pada kondisi ini diharapkan bahwa setiap orang bertindak dengan adil terhadap sesamanya. Artinya, dalam situasi yang sama memperlakukan siapapun tanpa sikap diskriminatif. Apabila terdapat aturan pemaksaan para pihak berperkara untuk melaksanakan upaya perdamaian tanpa melihat kondisi individu tersebut maka berdasarkan teori ini pihak yang tidak menjalankan proses mediasi dengan baik akan diberlakukan konsekuensi yang sama dengan kedudukan yang sama. Hal ini terlihat pada pengaturan iktikad baik yang pada dasarnya menekankan kepada para pihak untuk mendukung penuh upaya keberhasilan mediasi. Walau sanksi yang diberikan berbeda-beda²²⁹ antara pihak penggugat dan pihak tergugat ketika dinilai tidak beriktikad baik, konsekuensi itu

²²⁸ Antonius Atoshoki, dkk. *Relasi Dengan Sesama*, (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2002), hlm. 332.

²²⁹ Konsekuensi dari adanya pihak yang dinyatakan tidak beriktikad baik dalam proses mediasi, maka akan berimbas kepada tidak diterimanya gugatan oleh Hakim Pemeriksa, dan pembebanan biaya mediasi kepada tergugat.

telah menghembuskan nilai-nilai persamaan. Artinya jika salah satu pihak tidak beriktikad baik, maka akan ada kerugian yang dia terima.

Penyelesaian perkara dengan jalan damai merupakan budaya yang pada dasarnya ditemukan ditengah-tengah masyarakat. Semangat musyawarah yang didengungkan oleh Pancasila menjadi dasar filosofis menyelenggarakan mediasi untuk menyelesaikan perkara dengan nilai-nilai keadilan dan persamaan menuju kesepakatan yang berbuah perdamaian tanpa kalah dan menang.

2. Kepastian Hukum dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016

Negara Indonesia merupakan penganut sistem hukum *Eropa Kontinental* yang diwarisi dari negara kolonial pada era penjajahan. Hukum tertulis merupakan khas dari eropa kontinental dengan *groundnorm* (norma dasar). Pelanggaran atau tindak kejahatan dapat dijatuhi sanksi apabila telah ada dalam peraturan perundangan-undangan atau hukum tertulis terlebih dahulu. Berbeda dengan sistem hukum *Anglo Saxon* yang menggunakan supremasi hukum berasal dari hakim dengan menggali di pengadilan, sistem hukum eropa kontinental sangat kental dengan unsur kepastian hukum. Upaya yang diberikan oleh hukum positif Indonesia untuk memberikan jaminan terhadap korban ataupun tersangka yang didelegasikan konstitusi melalui legislasi. Peran hakim dalam sistem hukum eropa continental terlihat pasif dibandingkan sistem hukum anglo saxon yang lebih aktif. Meskipun demikian, dalam perkembangannya di Indonesia hakim tidak dapat menolak

perkara yang masuk dengan alasan tidak adanya hukum yang mengaturnya,²³⁰ dan tetap mengacu pada hukum tertulis.

Prinsip-prinsip bagi hakim dalam mengadili perkara-perkara hukum konkret mencakup tiga pendekatan sebagai berikut:²³¹

a. Pendekatan Legalistik (Formal)

Pendekatan legalistik dimaksud merupakan model yang digunakan oleh hakim dalam menyelesaikan kasus hukum konkret yang telah mengatur secara jelas sehingga hakim mencari, memilah, dan memilih unsur-unsur hukum dalam kasus hukum konkret dimaksud dan kemudian dipertemukan dengan pasal-pasal relevan dalam undang-undang dimaksud.

b. Pendekatan Interpretatif

Hukum dalam kenyataannya dimungkinkan aturan normatif itu tidak lengkap atau samar-samar. Dalam upaya menegakan hukum dengan keadilan dan kebenaran, hakim harus dapat melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

c. Pendekatan Antropologis

Terhadap kasus hukum konkret yang belum diatur undang-undang maka hakim harus menemukan hukum dengan cara menggali, mengikuti, dan menghayati nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.

Eksistensi ketiga pendekatan tersebut memiliki relevansi dengan sistem hukum eropa kontinental, sistem hukum anglo saxon, dan hukum kebiasaan atau

²³⁰ Pasal 16 UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi: “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”

²³¹ Ade Saptomo, *Hukum & Kearifan Lokal*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm. 54-55

hukum adat. Pendekatan legalistik merupakan unsur yang melekat pada sistem hukum eropa kontinental, sedangkan pendekatan interpretatif merupakan jati diri dari sistem hukum anglo saxon, dan pendekatan antropologis merupakan identifikasi dari hukum kebiasaan atau hukum adat.

Dengan unsur formal, maka kepastian hukum merupakan interpretasi dari hukum tertulis. Sebagaimana pada pengaturan prosedur mediasi di pengadilan, maka subyek hukum dapat saja melakukan praktek saat telah memiliki legalitas dari PERMA. PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan sebagai aturan terbaru tentunya berdasarkan asas kepastian hukum dapat memperhatikan kaidah yang berlaku sehingga dalam pelaksanaannya tidak ada anomali baik dari para pihak atau kuasa hukum, maupun oknum mediator dan hakim.

Tidak dapat dipungkiri, mediasi merupakan 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. Mediasi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap keadilan sekaligus implementasi asas penyelenggaraan peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan.²³² Namun, prosedur mediasi di pengadilan menjadi bagian hukum acara perdata belum dapat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa.

²³² Konsederan PERMA Nomor 1 Tahun 2016

Secara eksplisit untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap penyelenggaraan mediasi di pengadilan, diatur dalam PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dengan tujuan penyempurnaan PERMA mediasi sebelumnya dan lebih berdayaguna. Perubahan dan pemunculan materi-materi baru dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tidak terlepas dari adanya masalah-masalah yang menjadi faktor tidak efektifnya penyelenggaraan mediasi di pengadilan, seperti faktor para pihak dan kuasa hukum, faktor hakim dan lembaga pengadilan, faktor tata kelola administrasi, faktor sosialisasi, faktor sertifikasi mediator, dan faktor peraturan itu sendiri.²³³ Kompleksitas permasalahan tersebut apabila tidak terakomodir oleh norma, maka akan memberikan penekanan kepada pengadilan dengan terjadinya terus-menerus penumpukan perkara, yang akhirnya berdampak buruk pada kinerja peradilan Indonesia di mata dunia.

Karenanya kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum.²³⁴ Sehingga kepastian hukum hanya terjamin, bila pemerintah mempunyai sarana-sarana yang secukupnya untuk memastikan peraturan-peraturan yang ada. Mengakomodir prosedur mediasi dalam regulasi, bertujuan agar penyelenggaraan mediasi dilaksanakan untuk memberikan penyelesaian yang berkeadilan dan dapat diterima semua pihak. Menyikapi realitas ini MA menerbitkan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 yang memberikan kepastian hukum jika para pihak telah sepakat dan mencapai perdamaian dalam penyelesaian perkaranya. Dengan dikuatkannya butir-

²³³ Naskah Akademik, hlm. 19.

²³⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 2010), hlm. 119.

butir kesepakatan melalui penerbitan Akte Perdamaian oleh hakim yang akan memiliki kekuatan eksekutorial.²³⁵

3. Kemanfaatan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016

Eksistensi hukum bertujuan untuk memberikan keamanan dan ketertiban serta menjamin adanya kesejahteraan yang diperoleh masyarakat dari Negara sebagai payung bermasyarakat. Kaidah hukum di samping kepentingan manusia terhadap bahaya yang mengancamnya, juga mengatur hubungan di antara manusia.²³⁶ Identifikasi setiap permasalahan merupakan tugas dari hukum untuk memberikan jaminan adanya kepastian hukum. Masyarakat berkembang secara pesat di dunia komunitasnya atau dalam bernegara. Hal ini dipengaruhi oleh perkembangan zaman sehingga kebutuhan harus dipenuhi sesuai zamannya. Keberlakuan ini secara langsung tidak memiliki relevansi dengan kepastian hukum. Oleh karenanya hukum akan bersifat statis atau juga terjadi kekacuan hukum jika tanpa adanya penyesuaian antara hukum dan perilaku masyarakat kekinian.

Hukum yang kontekstual perlu dihadirkan, dalam arti dapat mengakomodir praktik-praktik sosial di masyarakat dengan diatur oleh norma hukum. Ajaran-ajaran hukum yang dapat diterapkan, menurut Johnson, agar tercipta korelasi antara hukum dan masyarakatnya, yaitu hukum sosial yang lebih kuat dan lebih maju daripada ajaran-ajaran yang diciptakan oleh hukum perseorangan.²³⁷ Artikulasi hukum ini akan menciptakan hukum yang sesuai cita-

²³⁵ Pasal 27 PERMA Nomor 1 Tahun 2016

²³⁶ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011), hlm. 16

²³⁷ Alvin S. Johnson, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Asdi Mahastya, 2006), hlm. 204

cita masyarakat. Oleh karena itu, muara hukum tidak hanya keadilan dan kepastian hukum, akan tetapi aspek kemanfaatan juga harus terpenuhi. Penganut mazhab *utilitarianisme* memperkenalkan tujuan hukum yang ketiga, disamping keadilan dan kepastian hukum, dengan diilanjutkannya tujuan hukum itu adalah untuk kemanfaatan bagi masyarakat.²³⁸

MA mencoba mengakomodir kekhawatiran terhadap rendahnya efektifitas mediasi di pengadilan dalam menyelesaikan perkara melalui jalan damai dengan diterbitkannya PERMA Nomor 1 tahun 2016 sebagai penyempurna PERMA Nomor 1 tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. PERMA Nomor 1 tahun 2016 memuat pengaturan iktikad baik, kewajiban kuasa hukum untuk memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi, dan diakomodirnya kesepakatan sebagian. Dengan adanya materi-materi perumusan tersebut menjadi hal yang berbeda dengan PERMA mediasi sebelumnya. Meskipun dengan komposisi berbeda, PERMA Nomor 1 tahun 2016 tetap tidak dapat memberikan jaminan terhadap masyarakat akan kebahagiaan. Seperti dikatakan oleh Bentham, hukum dapat dikategorikan sebagai hukum yang baik apabila mampu memberikan kebahagiaan kepada sebagian terbesar dari masyarakat (*the greatest happiness of the greatest number*).²³⁹

Instrumen hukum, supra-struktur (legislatif, eksekutif, yudikatif) apabila bekerja secara profesional dan proporsional, sejatinya akan memberikan manfaat hukum terhadap masyarakat. Terlebih lagi jika unsur MA sebagai pemangku penyelenggaraan peradilan di Indonesia, menerbitkan aturan penuh manfaat kepada

²³⁸ Shidarta, *Pokok-pokok filsafat*, hlm. 160.

²³⁹ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, hlm. 111.

pencari keadilan dan penyelesaian perkara. Tentunya PERMA yang mengutamakan masyarakat dengan memberikan manfaat terhadap efektifitas sebaik-baiknya.

Kemanfaatan merupakan tujuan hukum yang memiliki peranan hukum saat proses adjudikasi dengan mengenyampingkan keadilan dan kepastian hukum. Hukum yang baik adalah apabila aplikasi norma hukum memberikan kemanfaatan yang baik bagi masyarakat serta menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat lainnya.²⁴⁰ Untuk itu para hakim pengadilan dapat mengimplementasikan PERMA Nomor 1 tahun 2016 dengan mengutamakan para pihak dan memerhatikan budaya serta komponen lain sebaik mungkin.

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat merupakan suatu gejala yang umum, dengan dipengaruhi akan gejala sosial.²⁴¹ Di mana ada masyarakat di situ ada hukum (*ubi sociates ibi ius*), merupakan adagium dasar menunjukkan pada masyarakat apapun pasti memiliki hukum tertentu.²⁴² Eksistensi masyarakat, sejatinya dapat mempengaruhi lahirnya produk hukum, karena norma tersebut yang akan dirasakan manfaatnya secara langsung.

²⁴⁰ Teguh Prasetyo, *Hukum Pidana*, hlm. 111.

²⁴¹ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) hlm. 370

²⁴² Anggota IKAPI, *Hukum dan Kemajemukan Budaya*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 88

BAB VI

PENUTUPAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian bab-bab di atas, maka dalam penelitian ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama dalam prosedur dan proses tidak berbedda dengan yang sebelumnya dan sudah lama dipraktikkan untuk menyelesaikan sengketa. Mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama dalam Islam memiliki landasan yang kuat sebagaimana dalam al-Qura'an yang mengenalkan konsep *islah* untuk menyelesaikan perkara diantara orang yang beriman dengan jalan menghilangkan perselisihan. Konsep *islah* dalam menyelesaikan perkara rumah tangga diharuskan menghadirkan pihak ketiga sebagai penengah antara pihak suami dan pihak istri. Konsep ini sama dengan konsep mediasi di mana dalam praktiknya harus terdapat unsur mediator sebagai pihak ketiga yang netral. Terbitnya SEMA No. 1 tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai. PERMA No. 2 tahun 2003 dan diubah dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2008 dan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 menjadikan mediasi bagian dari Hukum Acara Perdata di pengadilan.
2. Ada tiga aspek politik hukum PERMA Nomor 1 Tahun sebagai metode penyelesaian perkara percerian di Pengadilan Agama. *Pertama*, politik perumusan yang dilatarbelakangi evaluasi efektifitas mediasi yang belum menunjukkan keberhasilan yang signifikan, dan untuk lebih menyempurnakan

pengaturan yang mengikuti perkembangan model mediasi di negara-negara berpengalaman. *Kedua*, politik substansi perma ini juga tidak jauh berbeda dari keinginan MA menjadikan mediasi sebagai metode penyelesaian perkara yang dapat menekan penumpukan perkara di pengadilan. *Ketiga*, politik pemberlakuan perma mediasi masih menunjukkan rendahnya efektifitas mediasi dengan PERMA Nomor 1 tahun 2016 mengurangi penumpukan perkara.

3. Terdapat tiga aspek PERMA Nomor 1 Tahun 2016 sebagai metode penyelesaian perkara di Pengadilan Agama perspektif tujuan hukum. *Pertama*, aspek keadilan, yaitu memiliki unsur penyeimbangan dan persamaan pada mediator dan para pihak. Pemberdayaan mediator non-hakim menjadi harapan untuk mengurangi beban hakim, dan para pihak yang diberlakukan sama atas sanksi dan kedudukan ketika tidak bertiktikad baik dalam pelaksanaan mediasi. *Kedua*, aspek kepastian hukum, yaitu PERMA mediasi tetap mengatur penerbitan Akte Perdamaian sebagai landasan melakukan eksekusi dari kesepakatan para pihak yang telah berdamai. *Ketiga*, aspek kemanfaatan, yaitu PERMA mediasi pengaturan iktikad baik, kewajiban kuasa hukum untuk memiliki Surat Kuasa Khusus Mediasi, dan diakomodirnya kesepakatan sebagian.

B. Rekomendasi

1. Perlu ditinjau ulang kebijakan pengintegrasian mediasi dengan proses pengadilan oleh MA agar pemisahan upaya hukum litigasi dan non-litigasi dapat memiliki ruang dan kekhasannya masing-masing. Perkara perceraian yang lekat kaitannya dengan unsur perasaan dan psikologis akan melahirkan persepsi kesia-siaan kepada penyelenggaraan mediasi.
2. Mengadopsi mediasi model Amerika yang membuka sarana-sarana untuk melakukan upaya perdamaian dalam menyelesaikan perkara atau yang dikenal dengan *muti-door mediations*. Harapannya dengan begitu paraktek mediasi yang diselenggarakan oleh masyarakat dengan menghadirkan tokoh agama atau tokoh adat menjadi mediator akan lebih menyentuh hati para pihak yang berperkara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Al-Qur'ān al-Karīm.

Abbas, Syahrizal. *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat, & Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2009.

Al-Aynayni, Abu Muhammad Mahmud Ibn Ahmad, *Al-Bidāyah fi Syarh al-Hidāyah*, Beirut: Dar al-Fikr, th, Jilid 9.

Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum Legal Theory & Teori Peradilan Judicialprudence Termasuk Undang-Undang Legisprudence*, Jakarta: Kencana Prenada, 2010.

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

al-Zuhaily, Wahbah, *A-Tafsir al-Munir fi al-'Aqidah wa 'l-Syari'ah wa 'l-Manhaj* Beirut: Dar al-Fikr, 1991.

Arinanto, Satya. *Hukum dan Demokrasi*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1991.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

_____ *Teori & Aliran dalam Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ind-Hill-Co, 1997.

Atoshoki, Antonius, dkk. *Relasi Dengan Sesama*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 2002.

Buku Komentor Peraturan Mahkamah Agung RI No. 01 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan. Dibuat atas kerjasama MARI, Japan International Cooperation Agency JICA dan Indonesia Institute for Conflifket Transformation IICT, 2008.

Darmohardjo, Shidarta Dardji, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006.

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya: Al-Jumanatul 'Ali*, Bandung: J-Art, 2005.

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pusat Bahasa, 2008.

Djamali, R. Abdul. *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1993.

Hadisoeperto, Hartono. *Pokok-pokok Hukum Perikatan dan Hukum Jaminan*, Yogyakarta: Liberty, 1984.

Hudson, A. B., *Padju Epat; The Ma'anyan of Indonesian Borneo*, New York: Irvington Publishers, 1983.

Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 2010.

IKAPI, Anggota, *Hukum dan Kemajemukan Budaya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.

Johnson, Alvin S., *Sosiologi Hukum*, Jakarta: Asdi Mahastya, 2006.

Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2001.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2000.

Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Ilmu Politik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Lebacqz, Karen. *Six Theories of Justice: Perspectives from Philosophical and Theological Ethics*, Minneapolis: Augsburg Fortress Publishers, 1986.

M. Friedman, Lawrence. *American Law: An Introduction*, New York: W.W. Norton, 1998.

Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.

Marbun, SF. dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2009.

Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2009.

MD, Moh. Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

_____ *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

_____ *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 1986.

_____, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2011.

Meuwissen, DHM. *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, terj. B. Arief Sidharta, Bandung: Rafika Aditama, 2009.

Nusantara, Abdul Hakim G. *Politik Hukum Indonesia*, Jakarta: LBH Indonesia, 1988.

Prasetyo, Teguh. *Hukum Pidana*, Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Raharjo, Satjipto. *Beberapa Pemikiran tentang Ancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Sinar Baru, 1985.

_____. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Rahmadi, Takdir. *Mediasi; Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.

Rasjidi, Lili. *Filsafata Hukum; Apakah Hukum Itu?* Bandung: Remadja Karya, 1988.

Saifullah, Muhammad. *Mediasi dalam Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif di Indonesia*, Semarang: Walisongo Press, 2009.

Salim, *Pengembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Santiago, Faisal, *Memahami Hukum. Dari Kontruksi Sampai Implementas*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

- Saptomo, Ade, *Hukum & Kearifan Lokal*, Jakarta: Grasindo, 2009.
- Shihab, M. Quraish, *Wawasan Al-Qur'an*, Bandung: Mizan, 2003.
- Soekanto, Soejono dan Sri Marmuji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
- Soekanto, Soerjono, *Hukum Adat Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Spencer, David dan Michael Brogan, *Mediation Law and Practice*, London: Cambridge University Press, 2007
- Suseno, Franz Magnis. *13 Tokoh Etika, Sejak Zaman Yunani Sampai Abad ke-19*, Yogyakarta: Kanisius, 1997.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Usman, Rachmadi. *Mediasi di Pengadilan: Dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Wahjono, Padmo. *Indonesia Negara Berdasarkan Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. *Hukum Arbitrase*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Yasin, Mohamad Nur, *Politik Hukum Ekonomi Syariah di Indonesia*, Malang: UIN Maliki Press, 2018.

Jurnal

A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, Disertasi Universitas Indonesia, 1990.

Martadinata, “Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 Ke UU No. 3 Tahun 2006 Tentang Pengadilan Agama Perspektif Politik Hukum,” Tesis UIN Maulana Malik Ibrahim, Malang, 2013.

Muhammad Saifullah, “Efektivitas Mediasi dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Jawa Tengah.” Jurnal Al-Ahkam, Volume 25, 2 Oktober, 2015.

Rahmadi Wahyu Sururie. “Teori dan Implementasi Mediasi dalam Sistem Peradilan Agama Kajian Implementasi Mediasi dalam Penyelesaian Perkara di Pengadilan Agama Jawa Barat”, Jurnal Ijtihad UIN Sunan Gunung Djati Bandung. 2012.

_____, “Implementasi mediasi dalam sistem peradilan agama”, Ijtihad, Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan, Vol. 12, No. 2, Desember 2012.

Sri Wahyuni, “Politik Hukum Islam di Indonesia Studi terhadap Legislasi Kompilasi Hukum Islam”, Al-Hikmah Jurnal Mimbar Hukum No. 59 Th. XIV, 2003.

Wirhanuddin, “Mediasi Perspektif Hukum Islam Studi Kasus di Wilayah Pengadilan Tinggi Agama Makassar)”, Disertasi, Pascasarjana UIN Alauddin Makassar, 2012.

Yayah Yarotul Salamah, “Mediasi dalam Proses Beracara di Pengadilan: Studi Mengenai Mediasi di Pengadilan Negeri Proyek Percontohan Mahkamah Agung RI”, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.

Zen Zanibar M.Z., “Deregulasi dan Konfigurasi Politik di Indonesia; Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara”, Tesis Universitas Indonesia, 1997.

Perundang-undangan

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Web

<http://badilag.mahkamahagung.go.id>,

<http://infoperkara.badilag.net>

Riwayat Hidup

Muhammad Hidayat, lahir di Perbaungan, 6 September 1988. Berasal dari Desa Sukajadi, Kecamatan Perbaungan, Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatera Utara. Lulus S-1 dari Fakultas Syariah IAIN (kini UIN) Sumatera Utara di Medan pada tahun 2012. Kemudian melanjutkan menempuh pendidikan S-2 Al-Ahwal Asy-Syakhsiyah di UIN Maulana Malik Ibrahim Malang. Pernah aktif di organisasi kemahasiswaan intra kampus dan ekstra kampus. Diantaranya Lembaga Dakwah Kampus Al-Izzah IAIN Sumatera Utara, Pusat Komunikasi Daerah FSLDK Sumatera Utara, dan Himpunan Mahasiswa Muslim Pascasarjana UIN Maulana Malik Ibrahim Malang. Kini terus aktif mengembangkan diri di organisasi yang konsen kepada perbaikan dan kemajuan bangsa, dan negara.

