

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hidup sejahtera, damai, dan harmonis tanpa ada masalah dan persengketaan antara satu dengan yang lainnya merupakan kondisi ideal yang di impikan serta diharapkan oleh setiap individu, baik induvidu dengan induvidu maupun induvidu dengan kelompok, namun dalam kenyataannya tidak jarang terjadi gesekan bahkan benturan yang disebabkan adanya perbedaan keinginan dan kepentingan sehingga berujung konflik atau perselisihan. Perselisihan pertengkaran antara satu sama lain yang kadang-kadang penyelesaiannya harus melibatkan pengadilan untuk mendapatkan keadilan.

Keadilan adalah kebutuhan dalam kehidupan manusia. Apabila keadilan itu kemudian dikukuhkan oleh institusi pengadilan, maka pengadilan harus mampu menjadi saluran agar keadilan dapat diterapkan dan diimplementasikan dengan seksama dan tidak diskriminatif dalam masyarakat. Dalam konteks itu tugas pengadilan yang paling berat adalah memenuhi rasa keadilan masyarakat (para pihak bersengketa), karena standar dan rasa nilai keadilan itu sendiri sudah tentu berbeda, karena tidak ada obat yang paling mujarab untuk memenuhi rasa keadilan dimaksud selain melakukan pendekatan kepada para pihak agar bermusyawarah dan merumuskan penyelesaian perkaranya atas kesepakatan bersama melalui lembaga mediasi.

Pentingnya lembaga mediasi yang menjebatani konflik/sengketa kepentingan antar pihak yang bersengketa untuk dapat mengeliminasi dari kondisi kualifikasi “menang” dan “kalah” menjadi sama-sama menang. Agar lembaga mediasi berhasil sebagai ikon *win-win solution*, maka perang seorang mediator menjadi sangat menentukan dalam mewujudkan visi dan misi lembaga mediasi tersebut. Seorang mediator tidak boleh bersikap kaku dan tekstualitas, melainkan harus bersikap luwes, fleksibel, dan mampu mengembangkan sayap pemahaman maksud mediasi itu sendiri, tidak hanya pemahaman yang harfiah dan parsial, tetapi dengan harus wawasan kontekstual dan dengan pola berpikir problematikal dan sistematikal, yaitu dengan tipologi seorang pemecah masalah yang sistematik dan rasional. Kondisi inilah yang di senyair oleh Al-Syahrastani dalam kitab *Al-Milad Wa al-Nihal* yang dikutip Abdul Wahab Afif dengan menyebutkan bahwa:

Artinya: “Nash-nash (aturan atau perundang-undangan) boleh jadi terhenti (berakhir), sedangkan peristiwa- peristiwa (kasus-kasus) hukum tidak pernah berhenti, sesuatu yang tidak berhenti tidak di atur (dibatasi) oleh sesuatu yang terhenti,” (Abdul Wahab Afif, 1991:6)

Selain itu peran advokat/ kuasa hukum para pihak yang bersengketa menjadi unsur yang urgen dalam penyelesaian lewat mediasi di pengadilan. Bagaimana tidak Advokat/ kuasa hukum adalah orang yang selalu berhungan dengan kliennya (para pihak) atau mewakili para pihak dalam proses mencari keadilan di pengadilan.

Dengan demikian, akan muncul pemahaman, bahwa tercapainya suatu perdamaian tidak hanya ditandai dengan akta perdamaian dan pencabutan perkara di penyelesaian perkara secara damai penuh kekeluargaan antara pihak yang bersengketa, namun tetap menjunjung kepastian hukum dan rasa keadilan mereka terpenuhi, dan pada gilirannya mereka tidak melakukan upaya hukum ke tingkat yang lebih tinggi (banding dan kasasi).

Adanya mediasi sebagai jembatan penyelesaian konflik menuju perdamaian antara para pihak sejalan dengan ruh Islam. mediasi dikenal dengan istilah Islah yaitu memutuskan suatu persengketaan dengan cara damai, sedangkan menurut istilah syara' Islah adalah suatu akad dengan maksud mengakhiri suatu persengketaan antara dua orang. Dimaksudkan adalah mengahiri suatu persengketaan dengan perdamaian karena Allah mencintai perdamaian. Dengan demikian, pertentangan itu apabila berkepanjangan akan mendatangkan kehancuran, untuk itu Islah mencegah hal-hal yang menyebabkan kehancuran dan menghilangkan hal-hal yang membangkitkan fitnah dan pertentangan. Allah *Subhanahu Wa Ta'ala* sangat menyukai orang yang menjalankan fungsi perdamaian tersebut, karena dinilai sebagai perbuatan yang adil. Sebagaimana firman-Nya dalam al-Qur'an surat al-Hujurat (49) ayat 9: (Depertemen Agama RI, *Al-Quran dan Terjemahnya* h. 744.)

إِنْ طَائِفَتَانِ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ اقْتَتَلُوا فَأَصْلَحُوا بَيْنَهُمَا. فَإِنْ بَغَتْ إِحْدَاهُمَا عَلَى الْأُخْرَىٰ فَقَاتِلُوا الَّتِي تَبَغَتْ حَتَّىٰ تَقَىٰ إِلَاءَ اللَّهِ. فَإِنْ فَاءَتْ فَأَصْلَحُوا بَيْنَهُمَا لِعَذَابِ اللَّهِ أَفْسَظُوا. إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ.

Terjemahnya

“Dan jika ada dua golongan dari orang-orang mu’min berperang maka damaikanlah diantara keduanya. Jika salah satu dari kedua golongan itu berbuat aniaya terhadap golongan yang lain, maka perangilah golongan yang berbuat aniaya itu sehingga golongan itu kembali (kepada perintah Allah), jika golongan itu kembali pada perintah Allah, maka damaikan diantara keduanya dengan adil dan berlaku adil. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang berlaku adil.

Selanjutnya Allah menambahkan dalam ayat setelahnya (al-Quran, dan surat al-Hujurat ayat 10)

تُرْحَمُونَ لَعَلَّكُمْ اللَّهُ وَاتَّقُوا أَخَوِيكُمْ بَيْنَ فَاصِلِحُوا إِخْوَةَ الْمُؤْمِنُونَ إِنَّمَا

Terjemahnya:

“Orang-orang yang beriman itu sesungguhnya bersaudara. Sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) anatara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapat rahmat.”

Ayat-ayat tersebut menjelaskan agar mengupayakan perdamaian bagi semua muslim yang mengalami perselisihan dan pertengkaran dinilai ibadah oleh Allah. Namun tidak dianjurkan perdamaian dilakukan dengan paksaan, Perdamaian harus kesepakatan dari kedua belah pihak. Selain itu mendamaikan dalam Islam terdapat pada juga pada Hadist, Rasulullah bersabda: (Ibnu Hajar Al-Asqalani, *Bulughul Maram*, 2011, h. 218)

عَنْ عَمْرِو بْنِ عَوْفٍ الْمُرْنِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ: الصَّلَةُ جَائِزٌ بَيْنَ الْمُسْلِمِوْ إِلَّا صَلَاحًا حَرَّمَ حَلَالًا وَ أَحَلَّ حَرَامًا.وَالْمُسْلِمُوْنَ عِلَّ سِرُّ وَطِهِمْ إِلَّا شَرَّ طًا حَرَّمَ حَدَلَّ وَ أَحَلَّ حَرَّ مَا

Artinya:

Dari Amar bin Auf Al Muzanni r.a. bahwa Rasulullah Saw. Bersabda “antara sesama muslim boleh mengadakan perdamaian kecuali perdamaian yang mengharamkan yang halal atau menghalalkan yang haram, dan setiap muslim wajib berpegang pada syarat-syarat yang menghalalkan yang haram atau menghalalkan yang haram”.(H.R. Tamizi dan hadis ini disahihkan).

Selanjutnya Rasulullah *Shalaallahu ‘Alaihi wa Sallam* juga menegaskan dalam sebuah hadits bahwa:

Artinya: “Perdamaian itu adalah soko guru hukum dan keadilan.”

Pandangan serta isyarat yang disampaikan al-Quran dan hadits menunjukkan betapa baik dan pentingnya penyelesaian sengketa melalui jalur perdamaian. Senada dengan nash-nash al-Quran dan hadits tersebut, ketentuan peraturan perundang-undangan sangat menekankan dan menganjurkan agar pengadilan (hakim) dalam memeriksa dan menyelesaikan suatu perkara harus mampu menerapkan dan mengupayakan, bahkan memprioritaskan usaha mendamaikan ini lewat upaya-upaya yang kongkrit dan atau nasihat-nasihat agar pihak-pihak dapat menempuh perdamaian melalui mediasi.

Upaya perdamaian merupakan tahapan yang pertama dan paling utama yang harus dilakukan oleh hakim dalam mengenai suatu perkara perdata, kalau dalam perkara perdata umum ditegaskan dalam Pasal 130 HIR/ Pasal 154 Rbg. Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3).

Karena itu, berdasar Pasal 154 Rbg. Tersebut, maka kewajiban awal dilakukan oleh hakim dalam suatu proses perkara adalah mengadakan perdamaian kepada pihak-pihak yang bersengketa. Inilah fungsi hakim yang lebih mulia, di bandingkan menjatuhkan putusan yng meletakkan berakhirnya suatu sangketa (Abdul Manan, 2000 : 95)

Dalam sengketa perceraian yang bertikai untuk menghentikan persengketaan (perakitaan) tersebut ialah mengupayakan tidak terjadinya pencerian (Mukti Arto.1996 : 93).

Penyelesaian perkara dengan jalan musyawarah atau perundingan serta perdamaian merupakan jalan terbaik bagi para pihak, namun bila jalan terakhir bagi pencari keadilan, namun dalam penyelesaian perkara yang diajukan oleh para pihak tersebut tidak selamanya harus diakhiri dengan satu putusan, sebab hukum acara perdata memungkinkan para pihak yang berperkara untuk menyelesaikan melalui perdamaian.

Di dalam praktek Pengadilan Agama, pada setiap tahap persidangan sampai pada putusan akan dibacakan (berakhirnya proses) ditangan hakimlah peran untuk mendamaikan pihak-pihak (Umar Mansyuransyah, 1991 : 128)

Adapun upaya perdamaian dalam perkara perceraian di tegaskan antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan atas Undag-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Yaitu Pasal 28 (1) dan Pasal 82 (4). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974, Pasal 39 (1) . Peraturan Pemerintah

Nomor 9 Tahun 1975 yaitu Pasal 31 (1) dan Pasal 31 (2) serta Intruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1990 tentang Kompleksitas Hukum Islam (KHI), Pasal 143 (1), dan Pasal 143 (2). Sedangkan mengenai mediasi secara khusus diatur dalam peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 antara lain Pasal 2 (1) dan Pasal 6 (1)

Namun peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No.2 Tahun 2003 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan selanjutnya di direvisi dan di ganti oleh PERMA Nomor 01 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. PERMA ini dimaksudkan untuk memberikan akses yang lebih besar kepada pihak dalam rangka menemukan penyelesaian perkara secara damai yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan, kemudian ditahun 2016 direvisi dan diganti dengan PERMA No 1. Tahun 2016 Tentang Prosedur Pelaksanaan Mediasi Di Pengadilan

Dalam PERMA Nomor 01 Tahun 2016 ada beberapa ketentuan-ketentuan yang membedakan dengan PERMA sebelum diantaranya:

- a. Terkait batas waktu mediasi yang lebih singkat dari 40 hari menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan Mediasi.
- b. Adanya kewajiban bagi para pihak (inpersoon) untuk menghadiri secara langsung pertemuan Mediasi dengan atau tanpa didampingi oleh kuasa hukum, kecuali ada alasan sah seperti kondisi kesehatan yang tidak memungkinkan hadir dalam pertemuan Mediasi berdasarkan surat keterangan dokter; di bawah pengampuan; mempunyai tempat tinggal,

kediaman atau kedudukan di luar negeri; atau menjalankan tugas negara, tuntutan profesi atau pekerjaan yang tidak dapat ditinggalkan.

- c. Hal yang paling baru adalah adanya aturan tentang Iktikad Baik dalam proses mediasi dan akibat hukum para pihak yang tidak beriktikad baik dalam proses mediasi. Pasal 7 menyatakan: (1) Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya wajib menempuh Mediasi dengan iktikad baik. 2) Salah satu pihak atau Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya dapat dinyatakan tidak beriktikad baik oleh Mediator dalam hal yang bersangkutan: a. tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;

Apabila penggugat dinyatakan tidak beriktikad baik dalam proses Mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), maka berdasarkan Pasal 23, gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh Hakim Pemeriksa Perkara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 22 PERMA No.1 Tahun 2016. disinilah salah satu ruh esensial dan indikasi efektifitas proses Mediasi dalam menyelesaikan perkara.

Pemberlakuan mediasi di harapkan dapat memperluas akses bagi para pihak untuk memperoleh rasa keadilan. Rasa keadilan tidak hanya di peroleh melalui proses litigasi, tetapi juga melalui proses musyawarah mufakat oleh para pihak. Dengan berlakunya mediasi kedalam sistim peradilan formal, masyarakat pencari keadilan pada umumnya dan para pihak yang bersengketa mereka melalui pendekatan musyawarah mufakat yang dibuat oleh seorang penengah yang disebut mediator. Meskipun jika pada kenyataan mereka menempuh proses musyawarah mufakat sebelum salah satu pihak membawa sengketa ke Pengadilan, Mahkamah

Agung tetap menganggap perlu untuk mewajibkan para pihak menempuh upaya perdamaian yang di bantu mediator, tidak saja karna ketentuan hukum acara yang berlaku, yaitu HIR dan Rbg, mewajibkan hakim terlebih dahulu mendamaikan para pihak sebelum proses perkara dimulai, 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.

Peranan hakim dan mediator dalam upaya membantu para pihak untuk menyelesaikan perkara secara damai sangatlah penting, sebab penyelesaian perkara dengan damai akan menuntaskan permasalahan tanpa menimbulkan permasalahan permasalahan baru, lebih efektif, dan lebih cepat sekaligus biaya yang dikeluarkan lebih ringan, serta yang tidak kalah pentingnya adalah persengketaan antara kedua belah pihak yang berperkara dapat berakhir. Hal ini jauh lebih baik jika dibandingkan dengan perkara yang di putus dengan putusan biasa, selain memakan waktu yang lebih lama, biaya yang diperlukan akan lebih tinggi, apalagi jika putusan tersebut tidak dilaksanakan secara sukarela yang pada akhirnya harus dilaksanakan secara paksa (eksekusi).

Apabila hakim/mediator berhasil mendamaikan kedua belah pihak yang berperkara, maka untuk perkara cerai gugat/cerai talak bentuk penyelesaiannya dengan jalan mencabut gugatan/permohonannya, untuk perkara di luar perceraian dibuat akta perdamaian, selanjutnya akta perdamaian tersebut dimuat dala putusan dan kedua belah pihak dihukum untuk menaati isi akta perdamaian tersebut.

Hakim/mediator berhasil mendamaikan kedua belah pihak yang berperkara memerlukan dukungan dari beberapa faktor seperti pengetahuan hakim/mediator yang mendalam dan pengetahuan yang memadai tentang hakikat persengketaan yang terjadi diantara pihak yang berperkara serta akibat hukum yang di timbulkan apabila perkara tersebut tidak berhasil didamaikan.

Masalah perdamaian sangatlah penting. Hal ini disebabkan rasio dari usaha perdamaian itu ialah untuk mencegah timbulnya suasana permusuhan dikemudian hari bagi pihak-pihak yang berperkara, karena putusan seadil apapun yang dijatuhkan oleh Hakim akan membuahkan kemenenagan di satu pihak dan kekalahan di pihak lain, apalagi jika para pihak masih terikat hubungan keluarga, Perdamaian sangatlah bermanfaat demi menjaga ikatan tali persaudaraan, di samping itu menghindarkan berlarut-larutnya penyelesaian perkara yang berakibat pula adanya pihak yang tidak dapat menikmati/memperoleh haknya sesegera mungkin.

Demikian halnya dalam perkara perceraian, tanpa mengurangi arti perdamaian segala bidang persengketaan, maka perdamaian menurut Roihan A. Rasyidd (1991 : 97-98) adalah mempunyai nilai keluruhan tersendiri, dengan tercapainya perdamaian antara suami dan isteri dalam sengketa perceraian, bukan hanya keutuhan rumah tangga saja dapat di pertahankan, tetapi juga kelanjutan pemeliharaan anak dapat diselamatkan.

Pengadilan Agama Makassar sebagai salah satu lembaga peradilan merupakan sarana/tempat para pencari keadilan dalam wilayah hukum Kota Makassar propinsi Sulawesi Selatan yang menerima perkara rata-rata 150-200 perkara setiap bulanya, pencarian, dan dari jumlah perkara yang diterima tersebut 75% di antaranya adalah perkara perceraian yang di selesaikan oleh Pengadilan Agama Makassar dengan rata-rata mempunyai anak dua orang, maka dalam setahun akan menelantarkan 2.500 orang anak akibat tidak terlaksananya mediasi berjalan kurang efektif. Imbas dari pelaksanaan mediasi yang kurang lancar tersebut adalah jumlah yang sangat minim terhadap perkara yang berakhir dengan damai. Sebagai contoh. Adapun perkara-perkara yang masuk ke Pengadilan Agama Makassar dari Tahun 2009 sampai pada tahun 2011,

Di tahun 2009 perkara masuk sebanyak 1622 perkara meliputi 1408 perkara gugat dan 214 perkara permohonan, perkara masuk pada tahun 2010 adalah sebanyak 1699 terdiri dari 1570 gugatan dan 129 permohonan, serta pada tahun 2011 adalah sebanyak 1953 perkara yang meliputi 1745 gugatan dan 208 permohonan. Dari data di atas juga dapat dilihat bahwa jumlah volume perkara yang masuk setiap tahunnya mengalami peningkatan.

Untuk mengimbangi melonjaknya volume perkara tersebut maka dilakukan peningkatan jumlah personil yang tersedia serta keahliannya, baik dari struktur hakim maupun tenaga sumber daya manusia lainnya dengan maksud Pengadilan Agama Makassar mampu menyelesaikan perkara-perkara tersebut lebih cepat sehingga tidak menumpuk, dengan tetap mengedepankan pemenuhan rasa keadilan.

Berangkat dari latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti tentang efektivitas pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama kelas IA Makassar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana efektivitas dalam pelaksanaan mediasi di pengadilan agama?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan mediasi di pengadilan agama?

C. Tujuan dan Kegunaan penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menjelaskan dan menganalisis daya kerja peraturan-peraturan mediasi di pengadilan Agama Makassar ?
- b. Untuk menjelaskan dan menganalisis bentuk-bentuk penerapan mediasi dalam penyelesaian sengketa para pihak pada pengadilan Agama Makassar?

2. kegunaan Penelitian

- a. Dari segi praktis yaitu sebagai sumbangan pemikiran bagi masyarakat pada umumnya dan lembaga peradilan, khususnya hakim pengadilan Agama Makassar dalam rangka mengintifkan peran mediasi dalam setiap tahap pemeriksaan di Pengadilan Agama Makassar.

- b. Dari segi teoritis yaitu sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan lebih khusus lagi terhadap hukum kekeluargaan.