

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Rasa keadilan bukan hanya dapat diperoleh melalui proses litigasi, tetapi juga melalui proses musyawarah mufakat oleh para pihak yang bersengketa. Dengan diterapkannya mediasi ke dalam sistem peradilan formal, pada umumnya masyarakat pencari keadilan dan khususnya para pihak yang bersengketa dapat terlebih dahulu mengupayakan penyelesaian atas sengketa mereka melalui pendekatan musyawarah mufakat yang dibantu oleh seorang penengah yang disebut mediator, sebelum pihak yang lain membawa sengketa ke pengadilan, Mahkamah Agung merasa perlu mewajibkan para pihak untuk menempuh upaya perdamaian yang dibantu oleh mediator.¹

Mediasi dalam sistem Peradilan Perdata, merupakan cara pertama penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak yang di bantu oleh mediator.

Proses pertama yang dilakukan Hakim dalam menyelesaikan perkara yang ditujukan kepadanya adalah mendamaikan para pihak yang bersengketa. Peran Hakim mendamaikan para pihak yang bersengketa lebih utama dari pada Hakim yang menjatuhkan putusan terhadap suatu perkara yang

¹ Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan Dalam Teori dan Praktek*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 31-32.

diadilinya. Apabila proses berakhir dengan perdamaian, maka hal itu lebih baik untuk mengakhiri suatu sengketa. Jika tidak bisa didamaikan oleh mediator, maka proses pemeriksaan akan dilanjutkan.²

Mediasi secara formal untuk pertama kalinya diatur dalam HIR Pasal 130 jo RBg Pasal 154, yang mewajibkan Hakim mendamaikan para pihak berperkara sebelum perkaranya diperiksa. Kemudian ketentuan mediasi di atur lebih lanjut dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 1 Tahun 2002 tentang pemberdayaan lembaga perdamaian pada HIR Pasal 130 jo RBg Pasal 154. Selanjutnya dikeluarkan lagi Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 2 Tahun 2003 tentang pemberdayaan pengadilan tingkat pertama menerapkan lembaga damai dalam bentuk mediasi. Kemudian setelah dilakukan perbaikan dan evaluasi mengenai mekanisme mediasi berdasarkan PERMA No. 2 Tahun 2003 maka pada tahun 2008 PERMA tersebut di ganti mejadi PERMA NO. 1 Tahun 2008 dalam rangka untuk memuaskan dan memenuhi rasa keadilan dalam penyelesaian sengketa secara damai.³ Lalu pada tahun 2016 muncul kembali PERMA No. 1 tahun 2016 mengganti PERMA terdahulu mencoba untuk memberikan pengaturan yang lebih terperinci dan lebih komprehensif dan tentu lebih solutif terhadap proses Mediasi di Pengadilan, mengingat belum optimalnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2008.

² Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata di Lingkungan peradilan Agama*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 151

³ Abbas Syahrizal, *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*, (Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2009), hlm. 44.

Secara umum mediasi merupakan salah satu alternatif menyelesaikan sengketa para pihak yang bersengketa untuk mencapai sebuah kesepakatan dibantu oleh mediator dengan menunjang fasilitator untuk terlaksananya suasana kejujuran, keterbukaan dan tukar pendapat antar pihak agar tercapainya mufakat.⁴ Mediasi juga merupakan bagian dari proses litigasi, apabila mediasi tidak dilaksanakan maka putusan tersebut batal demi hukum.

Dalam literature hukum Islam mediasi dapat disamakan dengan *tahkim*, yang secara *etimologi* berarti menunjuk seseorang atau pihak ketiga (hakam) sebagai penengah dalam suatu sengketa. Dalam Al-Qur'an menganjurkan kepada seluruh manusia agar dapat menyelesaikan sengketa dengan cara musyawarah.⁵ Seperti yang dijelaskan dalam firman Allah Q.S. An-Nisa/ 4: 35.

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِنْ أَهْلِهَا إِنْ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقِ اللَّهُ

بَيْنَهُمَا ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَكِيمًا

“Dan jika kamu khawatir ada persengketaan antara keduanya, maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. Jika kedua orang hakam itu bermaksud mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal.”⁶

⁴ Susanti Nugroho, *Mediasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, (Jakarta: Telaga Ilmu Indonesia, 2009), hlm. 25.

⁵ Wirhanuddin, *Mediasi Perspektif Hukum Islam*, (Semarang: Fatawa Publishing, 2014), hlm. 83.

⁶ Q.S An-Nisa: 35.

Dalam sistem hukum di Indonesia mediasi mendapatkan kedudukan penting yang diatur secara khusus dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016, karena proses mediasi adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dari proses berperkara di pengadilan. Pada ketentuan Peraturan Mahkamah Agung tersebut mengatur bahwa setiap sengketa perkara perdata yang masuk di pengadilan, mewajibkan para pihak untuk mengikuti prosedur penyelesaian terlebih dahulu melalui Mediasi. Dalam sistem hukum para pihak di paksa untuk berdamai terlebih dahulu sebelum melanjutkan ke proses selanjutnya dengan cara menemukan kedua belah pihak yang bersengketa untuk bermusyawarah untuk mencapai kesepakatan yang di inginkan di fasilitasi dan dibantu oleh mediator.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 ini mencoba untuk memberikan pengaturan yang lebih terperinci dan lebih komprehensif dan tentu lebih solutif terhadap proses mediasi di pengadilan. Mengingat belum optimalnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2008 tentang prosedur mediasi di Pengadilan dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan mediasi yang lebih efektif dan mampu meningkatkan keberhasilan di pengadilan.

Permasalahan yang mendasar dan dengan segala aspek yang melingkupi prosedur mediasi yang telah diterapkan pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2008 menjadi suatu hal yang perlu pembenahan. Sesuai fungsinya Mahkamah Agung yang memiliki

kewenangan dan kekuasaan dalam membuat peraturan dan telah menerbitkan serta memberlakukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 sebagai landasan dan dasar dalam pedoman terbaru prosedur mediasi, juga sebagai revisi dan acuan dari segala yang tergantung dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2008 tentang prosedur mediasi di pengadilan.

Kemudian di dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 terdapat perbedaan dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2008 diantaranya yaitu, *pertama*, adanya kewajiban para pihak untuk menghadiri secara langsung proses mediasi dengan atau tanpa didampingi kuasa hukum, kecuali ada alasan-alasan yang dianggap sah. *Kedua*, batas waktu mediasi yang cukup singkat dari yang sebelumnya 40 hari menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan mediasi. *Ketiga*, yang paling baru adalah adanya itikad baik dalam proses mediasi dan akibat hukum dari pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi.

Dalam proses mediasi pasal 7 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 menyatakan:

- (1) Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya wajib menempuh Mediasi dengan itikad baik.
- (2) Salah satu pihak atau Para Pihak dan/atau kuasa hukumnya dapat dinyatakan tidak beritikad 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;
 - b. menghadiri pertemuan Mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut tanpa alasan sah;

- c. ketidakhadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;
- d. menghadiri pertemuan Mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi Resume Perkara pihak lain; dan/atau
- e. tidak menandatangani konsep Kesepakatan Perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah.⁷

Pada ketentuan pasal 7 PERMA No. 1 Tahun 2016 inilah yang berbeda dengan ketentuan PERMA No. 1 Tahun 2008. Menurut salah satu Hakim pada Pengadilan Agama Banjarmasin menyatakan bahwa PERMA No. 1 Tahun 2016 ini adalah peraturan terbaru yang lengkap mengenai prosedur mediasi dan diharapkan akan bisa lebih efektif dan efisien.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 selain itu juga kembali menegaskan tentang kinerja mediator independen untuk berperan lebih aktif dalam menyelesaikan suatu perkara sengketa di luar Pengadilan yang kemudian hasil dari Mediasi yang telah disepakati dapat diajukan penetapan Pengadilan melalui proses mekanisme gugatan.

Adanya penekanan pelaksanaan mediasi bagi Hakim dan Mediator sebelum melanjutkan perkara patut ditinjau kembali implementasi dan efektivitasnya. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi dalam proses implementasi dan efektivitasnya, di antaranya kaidah hukum/peraturan itu sendiri, petugas/penegak hukum, sarana/fasilitas yang mendukung penegakan hukum dan masyarakat itu sendiri.

⁷ Mahkamah Agung RI, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Pengadilan Agama Tanjung mempunyai tiga orang mediator, diantaranya dua orang Hakim yang sudah bersertifikat dan satu orang Hakim belum bersertifikat. Sejak diberlakukan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016, pada tahun 2017 perkara masuk yang berhasil di mediasi hanya 4 perkara dari 86 perkara sedangkan pada tahun 2018 perkara masuk yang berhasil dimediasi hanya 6 perkara dari 87 perkara serta pada tahun 2019 mediasi yang berhasil hanya ada 4 perkara dari 99 perkara yang dimediasi dilihat dari Tahun 2019.

Melihat angka dari paparan di atas pada Pengadilan Agama Tanjung dalam menangani mediasi masih dipertanyakan bagaimana implementasi PERMA NO. 1 Tahun 2016 mengenai batas waktu mediasi, kewajiban menghadiri mediasi dan itikad baik beserta sanksinya. Penulis berasumsi mungkin ada faktor dan kendala dalam penerapan PERMA tersebut.

Dari hasil sementara penjajakan awal penulis di lapangan, pada tanggal 24 Juni 2019 penulis melihat data mediasi dalam buku bantu mediasi, setelah itu penulis mencoba untuk mengklarifikasi dengan melakukan wawancara kepada salah satu mediator Hakim, penulis mendapatkan jawaban, menurut salah satu mediator Hakim di Pengadilan Agama Tanjung terdapat dua teori dalam mediasi adalah menghadirkan kedua belah pihak dalam proses mediasi dan menghadirkan salah satu pihak (kaukus). Keberhasilan mediasi tergantung pada kedua teori tersebut yaitu keberhasilan tergantung para pihak yang bersengketa apabila ada peluang untuk damai maka ada kemungkinan mediasi tersebut berhasil dan apabila jika para pihak

yang bersengketa tidak memiliki kemauan atau keinginan untuk melakukan upaya mediasi maka tidak bisa dipaksakan, serta bagaimana cara hakim melihat peluang bagaimana agar mediasi yang dilakukan berhasil.⁸

Berdasarkan permasalahan diatas penulis tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dan menjadikannya sebagai sebuah karya tulis ilmiah dalam bentuk skripsi dengan judul ***“Implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan Pada Pengadilan Agama Tanjung”***

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 pada Pengadilan Agama Tanjung?
2. Apa saja kendala implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 pada Pengadilan Agama Tanjung?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 Pada Pengadilan Agama Tanjung.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 Pada Pengadilan Agama Tanjung.

D. Signifikansi Penelitian

Penulis berharap dari hasil penelitan yang dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain:

⁸ Ikin, Mediator dari Hakim Pengadilan Agama Tanjung, *Wawancara Pribadi*, Tanjung, 24 juni 2019.

1. Dapat memperkaya atau menambah referensi ilmu tentang implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 pada Pengadilan Agama Tanjung.
2. Sebagai bahan informasi ilmiah bagi siapa saja yang ingin melakukan penelitian selanjutnya dari sudut pandang yang berbeda.
3. Untuk menambah ilmu dan pengalaman penulis yang berkenaan dengan implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 pada Pengadilan Agama Tanjung.
4. Kajian ilmiah untuk menambah khazanah pengembangan keilmuan pada keustakaan UIN Antasari Banjarmasin.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalahpahaman dalam memahami judul yang akan diteliti dan kekeliruan dalam memahami tujuan penelitian ini, maka penulis membuat definisi operasional sebagai berikut:

1. Implementasi⁹ menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pelaksanaan atau penerapan.

Implementasi yang dimaksud penulis dalam hal ini adalah pelaksanaan atau penerapan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 mengenai kewajiban menghadiri mediasi, batas waktu mediasi dan itikad

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

baik dalam proses Mediasi dan akibat hukum dari pihak yang tidak beritikad baik dalam proses Mediasi pada Pengadilan Agama Tanjung.

2. Mahkamah Agung merevisi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 mencoba memberikan pengaturan yang lebih komprehensif, lebih lengkap, dan lebih detail sehubungan dengan mediasi di pengadilan, dan setelah delapan tahun menjadi acuan proses mediasi di Pengadilan, Mahkamah Agung kembali melakukan penyempurnaan dengan mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.
3. Pengadilan Agama adalah pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁰ Pengadilan Agama yang dimaksud penulis disini adalah Pengadilan Agama Tanjung yang terletak di Jalan Tanjung Selatan Raya No. 661 Tanjung, Kabupaten Tabalong.

F. Kajian Pustaka

Untuk menghindari kesalahpahaman dan untuk memperjelas permasalahan yang penulis angkat, maka diperlukan kajian pustaka untuk

¹⁰ Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 25 ayat 3, hlm. 10.

membedakan penelitian terdahulu dan penelitian dan penelitian yang penulis teliti, kajian pustaka penulis sebagai berikut:

1. Muhammad Amiril A'la, nim: 11210033, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, Jurusan Al-Ahwal Al-Syakhsiyyah, dan Universitas Brawijaya Malang, Jurusan Ilmu Hukum dengan judul "Praktik dan Tingkat Keberhasilan Mediasi di Pengadilan Agama Malang dengan Berlakunya PERMA No. 1 Tahun 2016". Pada penelitian ini, memfokuskan pada praktik dan keberhasilan mediasi setelah perubahan PERMA No. 1 Tahun 2008 menjadi PERMA NO. 1 Tahun 2016 sebagai dasar dan landasan pedoman mediasi terbaru dan salah satu permasalahan mendasar ketika para pihak yang berperkara tidak mempunyai kemampuan dan keinginan untuk melakukan mediasi.
2. Arif Muslim, nim: 132111098, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang, Jurusan Hukum Perdata Islam dengan judul "Efektifitas Mediasi Pasca PERMA NO. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kelas 1-A Semarang). Pada penelitian ini fokus permasalahannya pada peran dan tindakan hakim, mediator, serta advokat dalam proses penerapan ketentuan aturan (asas wajib mediasi) terhadap kasus di Pengadilan termasuk Pengadilan Agama. Efektivitas dalam proses mediasi di Pengadilan Agama Semarang pasca diberlakukannya Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

3. Khoirul Mudzaki, nim: 10350045, Mahasiswa Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, Jurusan Al- Ahwal Asy-Syakhsiyyah dengan judul “Efektifitas Mediasi dalam Perkara Perceraian Pasca Terbitnya PERMA NO. 1 Tahun 2016 (Studi Pengadilan Agama Wates, Yogyakarta) Tahun 2015-2016”. Pada penelitian ini fokus permasalahannya pada sejauh mana efektifitas mediasi pasca terbitnya peraturan mediasi terbaru yaitu PERMA NO. 1 Tahun 2016 yang terkait masalah perubahan jangka waktu proses mediasi pada sengketa kasus perdata seperti perceraian.

Pada penelitian diatas ada sedikit persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, yaitu sama-sama membahas tentang Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tentang Prosedur Mediasi di pengadilan. Perbedaan pada penelitian ini adalah meneliti tentang implementasi mengenai kewajiban menghadiri mediasi, batas waktu mediasi dan itikad baik dalam proses Mediasi dan akibat hukum dari pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi pada Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 dan kendala dari implementasi Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 pada Pengadilan Agama Tanjung.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab yang disusun secara sistematis untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai penelitian yang dilakukan, disusunlah suatu sistematika penulisan yang berisi informasi mengenai materi

dan hal yang dibahas dalam tiap bab. Adapun sistematika penulisan penelitian adalah sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah yang menguraikan alasan untuk memilih judul dan gambaran permasalahan yang diteliti. Permasalahan yang sudah tergambarakan akan dirumuskan dalam bentuk rumusan masalah. Kemudian definisi operasional untuk memudahkan memahami maksud dari permasalahan yang diteliti. Setelah itu disusun tujuan penelitian yang merupakan hasil yang diinginkan. Signifikansi penelitian merupakan kegunaan hasil penelitian. Tinjauan pustaka disajikan sebagai informasi adanya atau penelitian dari aspek lain mempunyai persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan. Sedangkan sistematika penulisan digunakan untuk mempermudah mengetahui susunan dari skripsi ini.

Bab II, berisi landasan teori yang mana pada bab ini dibahas mengenai masalah-masalah yang berhubungan dengan objek penelitian melalui teori-teori yang mendukung dan relevan dari buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Bab III, berisi mengenai metode penelitian yang diteliti, yang didalamnya terdapat jenis dan sifat penelitian, subjek dan objek penelitian yang menjadi sumber informasi tentang data apa saja yang diperlukan serta apa saja yang menjadi sumber datanya, setelah data terkumpul selanjutnya data tersebut dianalisis yang proses analisisnya dituangkan dalam analisis data.

Bab IV, berisi laporan hasil penelitian yang diperoleh sesuai dengan sistematika penulisan, kemudian dikonsultasikan kembali untuk kesempurnaannya kepada dosen pembimbing sekaligus memohon persetujuannya, apabila sudah disetujui dan dianggap karya ilmiah yang baik dan layak dalam bentuk skripsi, sehingga siap dimunaqasahkan dihadapan penguji skripsi.

Bab V, pada bab ini berisi simpulan dan saran. Pada sub bab pertama berisi simpulan dari semua pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya dan pada sub bab kedua berisi saran, yaitu sebuah masukan dan saran yang akan lebih menguatkan bagi penulisan ini.