

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah.**

Kualitas keberadaan pengadilan selama ini menunjukkan semakin distorsi dari peran utama yaitu sebagai tingkatan terakhir bagi pencari keadilan khususnya dan sebuah harapan masyarakat secara umumnya. Peran dan misi pengadilan yang seharusnya independen secara penuh dalam keberpihakan kepada kesetiaan atas nilai-nilai keadilan kebenaran, telah banyak mengalami pembusukkan yang signifikan. Lebih parah lagi ketika sejak zaman orde lama dan orde baru pengadilan dijadikan sebagai wujud dari kekuasaan kehakiman, telah menunjukkan bahwa pengadilan bukan suatu kekuasaan kehakiman yang independen, melainkan justru sebagai alat kekuasaan yang otoriter.<sup>1</sup>

Keberadaan pengadilan dalam kurun waktu sejarah yang cukup lama ini, melahirkan sikap dan pendapat dari sisi masyarakat secara umumnya berupa sinis, apatis bahkan putus asa terhadap keberadaan dan peran pengadilan. Sikap yang tidak menguntungkan pada pengadilan ini akan mengalami eskalasi dan perluasan pengaruh disaat seperti sekarang ini dengan beberapa alasan yang cukup signifikan berupa kekecewaan masyarakat telah terakumulasi cukup lama dengan praktik penyelesaian perkara di pengadilan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Busyro Muqaddas, *Mengkritisi Asas-Asas Hukum Acara Perdata* Lihat dalam *Jurnal Magister Hukum*. Vol 9 No 20 Juni 2002. Universitas Islam Indonesia, hal 18.

<sup>2</sup> *Ibid.* hal. 22

Adapun kritik yang dilontarkan kepada pengadilan dalam lambannya penyelesaian perkara secara litigasi, karena sistem peradilan yang ada di Indonesia hampir tidak mungkin menyelesaikan perkara itu secara cepat. Hal ini lebih disebabkan karena semua perkara harus diselesaikan lewat jalur pengadilan yang akhirnya perkara menumpuk di Mahkamah Agung.

Meskipun sistem peradilan di Indonesia saat ini belum memungkinkan untuk menyelesaikan persoalan di atas, namun masih ada celah hukum yang dapat dimanfaatkan. Celah hukum dimaksud di atas adalah "upaya damai", di mana kalau dalam perkara perdata sesuai ketentuan hukum acara Hakim wajib mengupayakan damai kepada para pihak yang berperkara sebelum pemeriksaan pokok perkara ada selama persidangan berlangsung.

Upaya perdamaian juga termasuk salah satu asas dalam Hukum Acara Perdata yaitu usaha perdamaian hakim, hal ini sesuai dengan Pasal 130 HIR dan Pasal 154 R.Bg jo SEMA Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai. Untuk ketentuan hukum acara yang berlaku di Pengadilan Negeri diberlakukan juga di Pengadilan Agama, kecuali masalah-masalah khusus yang diatur oleh hukum tersendiri.<sup>3</sup>

Usaha perdamaian dapat dilakukan sepanjang proses perjalanan. Apabila hakim berhasil mendamaikan kedua belah pihak yang berperkara, lalu dibuatlah akta perdamaian, kemudian akta tersebut diserahkan kepada hakim di persidangan dan berdasarkan adanya perdamaian tersebut antara kedua belah pihak maka hakim menjatuhkan putusan yang isinya menghukum kedua belah pihak untuk

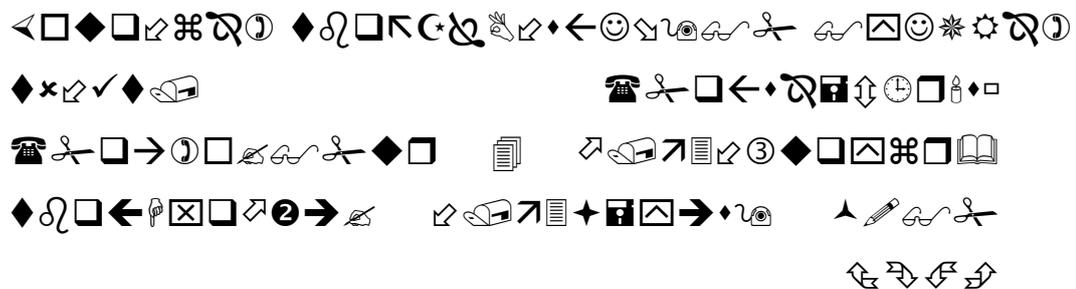
---

<sup>3</sup> Nashrudin Salim, *Pemberdayaan Lembaga Damai Pada Pengadilan Agama*, (Jakarta: Mimbar Hukum Nomor. 63 Tahun XV. 2004). hal. 3

mentaati isi perdamaian dan kekuatan putusan perdamaian ini sama dengan putusan biasa.

Adapun alasan penulis memilih lembaga damai ini, karena perdamaian adalah penyelesaian sengketa yang paling adil dan dapat memuaskan semua pihak yang berperkara karena tidak ada yang dimenangkan dan yang dikalahkan. Lain dengan putusan pengadilan mesti ada pihak yang dikalahkan dan yang dimenangkan. Yang dikalahkan merasa putusan tidak adil, lalu mengadakan upaya hukum berupa banding dan kasasi.

Fenomena ketidakpuasan para pihak tersebut, menyebabkan menumpuknya perkara di Mahkamah Agung sekarang ini, karena upaya perdamaian belum dilaksanakan secara optimal oleh pihak-pihak dalam persidangan. Padahal Al-Qur'an sendiri menganjurkan perdamaian. Ini tersurat dalam firman Allah SWT surah Al-Hujurat ayat 10 yang berbunyi:



Artinya:

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

Banyak Peradilan agama tingkat pertama melaksanakan perdamaian sekedar formalitas saja, supaya putusan jangan batal demi hukum. Hal ini terungkap dalam

Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung Republik Indonesia di salah satu hasil Rakernas Mahkamah Agung RI di Yogyakarta tanggal 24 sampai dengan 27 September 2001 Yogyakarta lalu adalah pemberdayaan Peradilan Tingkat Pertama dalam menerapkan upaya perdamaian (lembaga Dading) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 130 HIR/Pasal 154 RBg jo. SEMA Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai dan pasal-pasal lainnya dalam Hukum Acara yang berlaku di Indonesia, khususnya Pasal 132 HIR/Pasal 156 RBg. Dari hasil Rakernas tersebut di atas juga merupakan penjabaran Rekomendasi Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, agar Mahkamah Agung mengatasi tunggakan perkara.<sup>4</sup>

Dalam perkembangan Peradilan sekarang ini, di mana Peradilan Agama sebagai salah satu Peradilan yang menjalankan tugasnya dibidang Peradilan khusus yang beragama Islam, dimana masyarakat kita semakin pandai dan perkara semakin meningkat. Kalau penasehatan perdamaian tidak dilaksanakan dengan sungguh-sungguh maka perkara akan semakin bertambah banyak, dan tidak menutup kemungkinan mereka banding dan kasasi yang menyebabkan perkara kasasi semakin menumpuk. Padahal Mahkamah Agung dituntut untuk segera menyelesaikan tumpukan perkara, sampai-sampai Mahkamah Agung mengadakan Rakernas dimana salah satu putusannya adalah untuk memberdayakan lembaga damai di tingkat pertama.

Salah satu sebab tidak tercapainya perdamaian untuk penyelesaian perkara perdata para pihak, karena mereka tidak berperkara secara pribadi atau diwakili

---

<sup>4</sup> *Ibid.* hal. 9

oleh kuasa hukumnya masing-masing, sehingga mengakibatkan hakim tidak dapat menemukan konsep perdamaian yang diterima oleh semua pihak yang berperkara. Karena itu perdamaian perlu sekali dilaksanakan dengan seoptimal mungkin dapat diberdayakan baik oleh para hakim, pengacara maupun masyarakat sebagai pencari keadilan (*justisiabelen*).

Berdasarkan atas uraian di atas, peneliti tertarik untuk meneliti permasalahan tersebut dengan judul "LEMBAGA DAMAI DALAM PERSPEKTIF PENYELESAIAN PERKARA SECARA SEDERHANA, CEPAT DAN BIAYA RINGAN DI PENGADILAN AGAMA"

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas maka penulis mengemukakan suatu rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah gambaran lembaga damai dalam penyelesaian perkara di Pengadilan Agama ?
2. Bagaimanakah pemberdayaan lembaga damai dalam penyelesaian perkara untuk mencapai Peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan di Pengadilan Agama ?

## **C. Defenisi Operasional**

Lembaga damai yang dimaksud penulis disini bukanlan berbentuk institusi yang bersifat fisik atau benda, akan tetapi adalah sebuah kata majemuk yang berarti segala wahana atau sarana untuk melaksanakan perdamaian.

Kata perdamaian berasal dari kata “damai” yang berarti : tidak ada perang; tidak ada kerusuhan; aman. Ketika kata “damai” ditambah dengan awalan “per” dan akhiran “an” menjadi kata “perdamaian” yang berarti penghentian permusuhan (perselisihan dsb); perihal damai (berdamai).<sup>5</sup>

Dalam bahasa Arab dipakai kata perdamaian dengan kata *ash-shulhu* istilah yang berarti memutus suatu persengketaan.<sup>6</sup> Sedangkan menurut istilah dalam bahasa Arab *ash-shulhu* atau *al-ishlah* berarti suatu akad dengan maksud untuk mengakhiri suatu persengketaan antara dua orang (pihak) yang saling bersengketa, dan dua orang pihak yang melakukan akad damai tersebut disebut *mashalih*, yaitu satu orang yang melakukan ishlah atau perdamaian.<sup>7</sup> bahasa Inggris dipakai kata perdamaian dengan "peace" yang berarti perdamaian.<sup>8</sup> Untuk kata sengketa dalam bahasa Arab dipakai kata "*aridhah*" yang berarti sengketa.<sup>9</sup> Lebih mendalam lagi, dalam kosa kata Inggris terdapat dua istilah kata yakni

---

<sup>5</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta : Balai Pustaka, 2001), Edisi.III.hal.233.

<sup>6</sup> Al-Anshary, *Fathul Wahhab*, Juz II. Hal 208, Al-Fairuz, Al-Muhazzab, Jilid I, hal. 33, Syarah Minhajut Thalibin, Juz II, hal.306

<sup>7</sup> Sayyid Sabiq, *Fiqh As-Sunnah*, Juz III, hal. 305

<sup>8</sup> John. M. Echols dan Sadily, Hasan. *Kamus Inggris-Indonesia*. (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2000), hal.35.

<sup>9</sup> Abd. Bin Nuh dan Oemar Bakry, *Kamus Indonesia Arab Inggris*, (Jakarta : Proyek Departemen Agama, 1981), hal. 35 Jilid 5.

"*conflect*" dengan arti perselisihan dan "*dispute*" dengan arti percekocokan.<sup>10</sup> Sedangkan kata "*dading*" dalam bahasa Belanda diartikan dengan "perdamaian".<sup>11</sup>

Dalam kajian peradilan, terdapat dua istilah yang dianggap sinonim, yaitu Peradilan dan Pengadilan. Keduanya berasal dari dasar kata adil, namun secara konsepsional dua kata tersebut memiliki makna yang berbeda. Untuk kata *Peradilan* adalah salah satu pranata (*institusi*) dalam memenuhi hajat hidup anggota masyarakat untuk menegakan hukum dan keadilan. Sedangkan kata *Pengadilan* merupakan suatu organisasi (*institute*) yang menyelenggarakan penegakan hukum dan keadilan tersebut.<sup>12</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa perdamaian adalah persetujuan dari kedua orang yang berperkara untuk menyerahkan, menjanjikan atau menahan suatu barang dengan maksud untuk mengakhiri suatu perkara yang harus dibuat secara tertulis. Seyogyanya pengorbanan dari pihak-pihak yang berperkara sehubungan dengan perdamaian ini, haruslah bersifat timbal balik. Tidak ada perdamaian apabila salah satu pihak mengalah begitu saja dan mengakui semua tuntutan pihak lawan seluruhnya tanpa reserve. Demikian juga tidak ada perdamaian apabila kedua pihak menyerahkan penyelesaian suatu urusan kepada arbitrase atau juga setuju untuk tunduk pada suatu nasehat yang diberikan oleh pihak ketiga.

---

<sup>10</sup> Abdul Margono, *Alternative Dispute Resolution (ADR) dan Arbitrase*. (Jakarta: Ghalia, 2000), hal.5.

<sup>11</sup> *Ibid.* Hal. 5

<sup>12</sup> Cik Hasan Bisri. *Peradilan Islam Dalam Tatanan Masyarakat Indonesia*. (Bandung: Rosdakarya, 1997), hal.36.

Menurut Kamus Hukum *Perkara* adalah persoalan yang perlu diselesaikan. Sedangkan *Sederhana*, artinya acaranya yang jelas, mudah dipahami dan tidak kaku dan tidak formalistis. *Cepat*, artinya penyelesaian perkara memakan waktu yang tidak terlalu lama. *Biaya ringan*, artinya tidak dibutuhkan biaya yang cukup besar dan mahal, serta adanya kategorisasi nominal biaya perkara.<sup>13</sup>

Sedangkan SEMA adalah singkatan dari Surat Edaran Mahkamah Agung, begitu pula dengan PERMA yang merupakan ringkasan dari Peraturan Mahkamah Agung. Yang mana dalam penelitian ini nantinya hanya akan disebutkan berupa singkatannya saja.

Sama halnya dengan kata-kata R.Bg yang merupakan ringkasan dari Reglement Buitegewesten yang merupakan bahasa Belanda yang berarti Reglement daerah seberang recht.<sup>14</sup> Sedangkan HIR adalah kepanjangan dari Herziene Indonesische Reglement yang juga merupakan ejaan bahasa Belanda yang berarti Reglement Indonesia yang dibaharui memuat tentang hukum acara pada Pengadilan Negeri di Jawa dan Madura; sekarang dipergunakan sebagai pedoman.<sup>15</sup> Sedangkan UU adalah ringkasan dari Undang-Undang.

#### **D. Tujuan Penelitian**

---

<sup>13</sup> Nasruddin Salim. Op. Cit. hal.5

<sup>14</sup> Tim Penyusun. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lingkungan Peradilan Agama*. Jakarta: Proyek Peningkatan Pelayanan Aparatur Hukum Pusat Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggara Haji Depag RI. hal.1

<sup>15</sup> Simorangkir, S.H. J.T.C., Drs. Rudi T. Erwin, S.H, J.T. Prasetyo, S.H. *Kamus Hukum*.1995. Jakarta: Bumi Aksara. hal. 64

Adapun tujuan merupakan aspek internal yang hendak dicapai oleh penulis adalah :

1. Untuk mengetahui dan memahami gambaran lembaga damai dalam penyelesaian perkara di Pengadilan Agama.
2. Untuk mengetahui dan memahami pemberdayaan lembaga damai dalam penyelesaian perkara untuk mencapai Peradilan sederhana, cepat dan biaya ringan di Pengadilan Agama.

#### **E. Signifikansi Penelitian**

Adapun kegunaan merupakan aspek eksternal dari penelitian dapat melahirkan kegunaan diluar penulis berupa :

1. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum perdata dan hukum acara perdata yang berhubungan dengan rasa keadilan yang mana tidak ada yang menang dan yang kalah, kedua belah pihak tetap pulih dalam suasana rukun damai dalam melaksanakan putusan perkara mereka bersama.
2. Selain daripada itu juga tujuan penelitian ini adalah sebagai upaya memberikan informasi bagi instansi terkait di harapkan dapat mengurangi perkara banding dan kasasi di Mahkamah Agung yang banyak menunggak sekarang ini.

#### **F. Metode Penelitian**

Di dalam metode penelitian pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian dengan pendekatan penelitian hukum normatif, yakni peneliti melakukan penelitian dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang berkaitan dengan pembahasan permasalahan yang diteliti.

## 2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analitik, menggambarkan secara lengkap permasalahan yang diteliti kemudian dianalisis

## 3. Jenis Bahan Hukum

Adapun jenis bahan hukum yang diperlukan dalam penelitian ini yaitu:

a. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat utama yaitu:

- 1) Al-Quran
- 2) Al-Hadist
- 3) Undang-Undang Dasar 1945
- 4) *Reglemen Daerah Seberang (Rehcsreglement Buitengewesten = RBg)*. Stb No. 277 Th. 1972.
- 5) *Reglemen Indonesia yang di baharui (Herziene Indonesisch Reglement RIB = HIR)*. Stb 1941 No. 44.
- 6) Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- 7) Undang-undang No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- 8) Undang-undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

- 9) Undang-Undang No. 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama.
  - 10) Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-undang No.1 Tahun. 1974.
  - 11) Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1983 tentang izin Perkawinan dan Perceraian bagi Pegawai Negeri Sipil.
  - 12) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 Tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983.
  - 13) Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas PP No. 10 Tahun 1983.
  - 14) SE BAKN No. 48 Tahun 1990 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1990 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1983.
  - 15) Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam.
  - 16) SE MA No. 5 Tahun 1984 Tentang Petunjuk Pelaksanaan No. 10 Tahun 1983.
  - 17) SE MA No. 2 Tahun 2003.
  - 18) PERMA No. 02 Tahun 2003 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- b. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku, majalah ilmu pengetahuan, hasil seminar sebagai penunjang yang berkaitan dengan pemberdayaan lembaga perdamaian dan sinkronisasi aturan

perundang-undangan tentang lembaga perdamaian dalam penyelesaian sengketa di pengadilan agama.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti buku Kamus Istilah Hukum Fockhema Andraeae, oleh Mr. N.E Algra ("et al"), Kamus Hukum Edisi Lengkap, oleh Arief. S, dan lain-lain.

#### 4. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

Dalam penelitian ini proses pengolahan data dan analisis data adalah sebagai berikut:

Peneliti mengumpulkan semua bahan hukum, kemudian memilih bahan hukum dan memilah bahan hukum mana yang termasuk bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Kemudian peneliti membuat catatan-catatan setelah bahan hukum yang diperlukan diperoleh dengan kartu kutipan, sehingga dapat memberikan jawaban atas permasalahan pemberdayaan lembaga perdamaian di Pengadilan Agama.

#### 5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.

Untuk mengumpulkan data yang diperlukan dalam menyusun penelitian ini, penulis menggunakan teknik sebagai berikut:

- a. Survey kepustakaan, yaitu dengan mendatangi perpustakaan untuk menghimpun buku-buku dan peraturan perundang-undangan yang diperlukan untuk menyusun skripsi ini, terutama buku-buku dan

peraturan perundang-undangan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.

- b. Studi Literatur, yaitu dengan cara melakukan telaah dan kajian terhadap literatur yang telah terkumpul dengan mengambil.

Setelah peraturan terkumpul kemudian dilakukan sistematisasi dan klasifikasi sesuai dengan masalah yang diteliti kemudian berikutnya dilakukan pengolahan terhadap bahan hukum perundang-undangan tersebut, yaitu dengan cara menghubungkan peraturan-peraturan tersebut satu sama lain sesuai dengan masalah yang dibahas sehingga diperoleh satu uraian yang menggambarkan masalah atau problema sesuai dengan yang diinginkan dan yang diungkapkan. Hal yang sama juga dilakukan terhadap bahan hukum yang berupa literatur yang dengan mengembangkan satu pendapat dengan pendapat lain sehingga terjalinlah satu uraian yang menggambarkan akan masalah yang diteliti. Setelah selesai mengolah bahan hukum tersebut maka dilakukan analisis terhadap bahan hukum tersebut dengan menggunakan teknik analisis bahan kualitatif yaitu dengan menganalisa teks-teks peraturan perundang-undangan maupun teks literatur yang ada.

### **G. Kajian Pustaka**

Setelah penulis melakukan menanyakan kepada pihak jurusan tentang ada atau tidaknya judul yang sama dengan penelitian yang penulis angkat, ternyata tidak ada penelitian yang sama persis dengan yang penulis angkat ini. Akan tetapi setelah penulis melakukan riset ke luar dari lingkungan IAIN, penulis menemukan

sebuah ringkasan disertasi yang dikarang oleh Bpk. Masdari Tasmin, yaitu beliau adalah seorang advokat. Adapun judul ringkasan disertasi beliau yaitu *Mediasi Sebagai Upaya Penyelesaian Sengketa*. Adapun yang menjadi sorotan beliau dalam ringkasan disertasi beliau yaitu mengenai peranan mediasi sebagai lembaga damai dan sebagai alternatif penyelesaian sengketa di lingkungan seluruh peradilan baik PN, PA, PTUN.

Berkenaan dengan penelitian penulis yang berjudul Lembaga Damai Dalam Perspektif Penyelesaian Sengketa Secara Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan Di Pengadilan Agama. Ini hanyalah gambaran dari keseluruhan lembaga damai yang ada di pengadilan agama, bukan dari keseluruhan peradilan yang ada di Indonesia. Tidak seperti ringkasan disertasi yang saya temukan, itu mengupas secara detail tentang mediasi di seluruh peradilan yang berada di bawah lingkungan MA.

Ringkasan disertasi tersebut hanya penulis jadikan sebagai bahan rujukan untuk penelitian yang penulis lakukan.

## **H. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan memahami dan untuk mengetahui urutan pembahasan dalam tulisan penelitian ini, maka sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan, yang terdiri atas latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Mengenai gambaran secara umum mengenai lembaga damai itu.

Bab III : Berisi mengenai bagaimana gambaran lembaga damai dalam penyelesaian perkara di Pengadilan Agama, serta bagaimana pemberdayaan lembaga damai dalam penyelesaian perkara untuk mencapai Peradilan Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan di Pengadilan Agama. Pengintegrasian proses lembaga damai di pengadilan agama.

Bab IV : Penutup yang berisi kesimpulan