

EFEKTIFITAS PERAN MEDIATOR NON HAKIM DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA KELAS 1A PULAU JAWA

¹Dessy Sunarsi, ²Yuherman, ³Sumiyati
^{1,2,3}Universitas Sahid Jakarta
e-mail: dessynew@ymail.com

Abstrak

Mediasi sebagai salah satu *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) sebagai cara menyelesaikan sengketa yang humanis dan berkeadilan. Humanis karena masalah keputusan (kesepakatan damai) menjadi otoritas para pihak yang bersengketa dan menjaga hubungan baik. Adil karena masing-masing pihak menegosiasikan opsi jalan keluar atas solusi gagasan dan outputnya *win-win*. Oleh karena itu, tepat sengketa secara langsung dan orang beralih ke mediasi. Peraturan Mahkamah Agung PerMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan telah memadukan mediasi dalam sistem beracara di pengadilan. Setiap perkara perdata harus dilucuti dulu melalui cara mediasi. Setiap putusan hakim yang tidak melalui cara mediasi terlebih dahulu, maka putusan dianggap batal demi hukum. Tulisan ini membahas tentang efektivitas mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan agama di Pulau Jawa, karena perkara perceraian adalah perkara yang disingkat rangking tertinggi di Pengadilan Agama. Adapun fokus kajiannya adalah implementasi mediasi perkara perceraian, standar mediasi perkara perceraian dan respon masyarakat berperkara terhadap upaya damai yang dilaksanakan oleh Mediator Non Hakim.

Kata Kunci: Efektivitas, Mediasi, Perceraian, Mediator Non Hakim, Pengadilan Agama

A. PENDAHULUAN

Ajaran damai yang menjadi karakter bangsa Indonesia dan bersumber dari proses agama menjadi embrio dalam sistem peradilan. Pengadilan sebelum melakukan tindakan adjudikatif harus selalu mengajak para pihak untuk berdamai. Hal ini berdasarkan: 1) HIR pasal 130 (Pasal 154 RBg, Pasal 31 Rv.), 2) UU No. 1/1974, PP No. 9/1975, UU No. 7/1989, dan KHI dan 3) SEMA No. 1 Tahun 2002 (Eks. 130 HIR / 154 RBg) dan Hasil Diskusi Komisi II Rakernas terbatas MARI. 4) PerMA No. 2 Tahun 2003, kemudian direvisi melalui PerMA No. 1 Tahun 2008 dan terakhir PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.⁽¹⁻³⁾

Mahkamah Agung telah mengubah paradigma pengadilan menjadi paradigma sengketa/perkara hukum. Wujud yang dilakukan oleh pemerintah

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

Pengadilan sebagai salah satu instrumen penegak hukum telah memulai mediasi sejak 2008. dan disebut mediasi peradilan. Setiap perkara perdata yang mengajukan di harus melalui media mediasi. Mediasi dilakukan oleh mediator hakim dan mediator non hakim yang telah mengikuti Pendidikan Khusus Profesi Mediator (PKPM) yang diselenggarakan oleh lembaga yang sudah terakreditasi oleh Mahkamah Agung. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya mereka harus menunjuk ketantuan PerMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan (selanjutnya ditulis PERMA No. 1 Tahun 2016) dan Pedoman Mediator yang dibuat oleh Mahkamah Agung.

Namun keberhasilan mediasi masih dibawah 10%. (sumber dari laporan tahunan PA Responden penelitian penulis dalam LIPA 8 tahun 2015-2017). Hal ini menunjukkan bahwa media komunikasi dalam sistem beracara di pengadilan belum efektif.

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.⁽⁴⁾ Penegak hukum dapat bekerja dengan baik jika aturan hukumnya baik dan jelas, serta masyarakat patuh kepada hukum. Jika ada elemen tidak saling mendukung maka penegakkan hukum (penegakan hukum) menjadi tidak efektif.

Kedudukan Peradilan adalah adalah kekuatan yang bertanggung jawab untuk menerima, memeriksa, dan mengadili dan mengatur setiap perkara syaria'ah Islam yang diajukan jelas. Cakupan pelayanan ini meliputi: perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infak, shadaqah, dan sutu ekonomi syaria'ah. Dari jenis perkara ini, perkara perkawinan bersalin angka tertinggi di luar perkara lainnya, khususnya perkara perceraian (perceraian pernikahan). Berdasarkan Laporan Tahunan data perkara yang diterima pada PA Responden di Pengadilan Agama (khususnya di Jawa), kasus perceraian mencapai 80% - 95% dari keseluruhan perkara yang diterima (sumber: Laporan Tahunan statistik perkara pada PA Kelas 1A di Pulau Jawa tahun 2015-2017).

Ketentuan Pasal 49 UU RI Nomor 3 tahun 2006 Tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 tahun 1979 tentang Peradilan Agama UU No. 50 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama (selanjutnya disebut UU Perubahan Kedua Peradilan Agama)

menyatakan bahwa Peradilan Agama dan Pemeriksaan, memutus dan meyelesaikan perkara di tingkat pertama dalam ekonomi syariah yang selama ini telah menjadi kewenangannya sebagai perkawinan dan keluarga orang Islam. Didalam penjelasan Pasal 49 huruf (i) UU Nomor 3 tahun 2006, yang dimaksud ekonomi syariah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan berdasarkan prinsip syariah, mencakup a) Bank Syariah, b) Asuransi Syariah, c) Reasuransi Syariah, d) Reksa Dana Syariah, e) Obligasi Syariah dan Surat Berharga Berjangka Menengah Syariah, f) Sekuritas Syariah, g) Pembiayaan Syariah, h) Pegadaian Syariah, i) Dana Pensiun Lembaga Keuangan Syariah, j) Bisnis Syariah, dan k) Lembaga Keuangan Mikro Syariah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 49 UU Nomor 3 Tahun 2006, yang saat ini memiliki hak absolut atas pengecualian dibidang Ekonomi Syariah, sengketa perdata keluarga Islam, dan sengketa yang berhubungan dengan hak milik atau sutu keperdayang lain antara orang-orang yang beragama Islam.

Untuk mengurangi jumlah perkara yang harus diperhitungkan dan diputus oleh Hakim Pengadilan Agama, berdasarkan PERMA No. 1 Tahun 2016 semua sengketa perdata pada Pengadilan Tingkat Pertama wajib terlebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui perdamaian dengan bantuan mediator.

Mediasi sebagai salah satu proses penyelesaian sengketa diluar pengadilan, berdasar PERMA Nomor 1 Tahun 2016 diwujudkan sebagai bagian dari proses awal penyelesaian sengketa perdata di Pengadilan untuk menafsirkan secara praktis perwujudan ketentuan kewajiban hakim dalam mendamaikan para pihak yang

bersengketa, termasuk ketentuan Pasal 130 HIR / 154 RBg.

Institusionalisasi proses mediasi ke dalam peradilan diharapkan dapat memperluas akses bagi para pihak untuk memperoleh rasa keadilan. Rasa keadilan tidak hanya dapat diperoleh melalui proses litigasi, tetapi juga proses musyawarah mufakat oleh para pihak yang memberikan peluang untuk bersama-sama mencari dan menemukan hasil akhir. Tujuan lainnya dapat memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga pengadilan dalam penyelesaian sengketa.

Pasal 4 PERMA No. 1 tahun 2016 menentukan perkara yang dapat diupayakan mediasi adalah semua sengketa perdata yang diajukan ke pengadilan tingkat pertama, kecuali perkara pada pengadilan niaga, pengadilan hubungan industrial, keberatan atas putusan badan penyelesaian sengketa konsumen dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), permohonan pembatalan putusan arbitrase; Kebijakan putusan Komisi Informasi, penyelesaian perselisihan partai politik, dan sengketa yang dilengkapi dengan tata cara gugatan sederhana.

Dalam praktik, pemahaman atas *nature* mediasi dan manfaatnya masih belum maksimal. Banyak masyarakat yang mengetahui mediasi sekedar bertemu dengan pihak ketiga sebagai mediator, tetapi mereka tidak melihat lebih dari proses mediasi tersebut.

Beberapa hal pembaharuan dalam PERMA No. 1 tahun 2016 antara lain : (1) Terkait batas waktu mediasi yang lebih singkat dari 40 hari menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan Mediasi; (2) Adanya kewajiban bagi para pihak (*in person*) untuk menghadiri secara langsung

pertemuan Mediasi dengan atau tanpa didampingi oleh kuasa hukum; (3) Adanya aturan tentang Itikad Baik dalam proses mediasi dengan sanksi tegas bila melanggarnya. Pasal 7 menyatakan Para pihak dan/atau kuasa hukumnya wajib menempuh Mediasi dengan itikad baik. Pasal 23 PERMA No. 1 Tahun 2016 mengatur apabila penggugat dinyatakan tidak beritikad baik dalam proses Mediasi, maka gugatan dinyatakan tidak dapat diterima oleh Hakim Pemeriksa Perkara serta dikenai pula kewajiban pembayaran biaya Mediasi.

Data dari Mahkamah Agung bahwa tingkat keberhasilan pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama baru mencapai 20%. Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Agama dianggap kurang efektif dan terkesan formalistik belaka, karena : (1) Suasana persidangan dan ketegangan emosional dan psikologis bagi masing-masing pihak yang bersengketa, karena 90% perkara yang diterima Pengadilan Agama adalah perkara perceraian yang sudah klimaks saat dibawa ke Pengadilan Agama, sehingga sulit mencari titik temu secara damai; (2) Nuansa mengadili lebih terasa ketimbang suasana pemufakatan; (3) Pemeriksaan persidangan terikat oleh batasan waktu dan aturan hukum acara yang berlaku, sehingga melakukan “kaukus” (pertemuan yang hanya dihadiri oleh salah satu pihak berperkara tanpa dihadiri pihak yang lain) untuk menemukan fakta-fakta yang dianggap perlu dalam mediasi ini minim dilakukan; (4) Peran Mediator masih belum optimal.

Tingkat keberhasilan ini masih jauh dari harapan, yang salah satu tujuan diterbitkannya PerMA mediasi di Pengadilan adalah untuk menyelesaikan perkara secara *win-win solution* dan mengurangi jumlah penumpukan perkara.

J. Folberg dan A. Taylor lebih menekankan konsep mediasi pada upaya yang dilakukan mediator dalam menjalankan kegiatan mediasi.⁽⁵⁾ Kedua ahli ini menyatakan, bahwa penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi dilakukan secara bersama-sama oleh pihak yang bersengketa dan dibantu oleh pihak yang netral. Mediator dapat mengembangkan dan menawarkan pilihan penyelesaian sengketa dan para pihak dapat pula mempertimbangkan tawaran mediator sebagai suatu alternatif menuju kesepakatan dalam penyelesaian sengketa.

Jumlah hakim di Pengadilan Agama yang sangat terbatas sedangkan jumlah perkara yang terus meningkat hingga rata-rata di atas 2000 perkara yang diterima per tahun (sumber data: SIPP statistik perkara di 15 PA Responden penulis tahun 2016-2018 dan dilihat dari web PA Kelas 1A di Pulau Jawa). Sebagai solusi upaya untuk mengatasi fungsi mediator ini, maka disebagikan Pengadilan Agama di Pulau Jawa telah memberdayakan keberadaan Mediator Non Hakim.

B. PERMASALAHAN

Kompetensi Pengadilan Agama saat ini meliputi memeriksa, mengadili dan memutus sengketa ekonomi syariah, sengketa perdata keluarga Islam dan sengketa waris Islam. Hal itu membuat naiknya jumlah perkara yang harus diselesaikan oleh Hakim Pengadilan Agama. Untuk mengurangi bertumpuknya perkara tersebut, Mediasi di Pengadilan menjadi salah satu solusi. PERMA Nomor 1 Tahun 2016 yang mengatur kewajiban Mediasi di Pengadilan, menjadi persyaratan kewajiban yang harus ditempuh para pihak dalam penyelesaian sengketa perdata di Pengadilan tingkat pertama.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, dapat dirumuskan permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini: Bagaimana efektivitas pelaksanaan mediasi perkara perceraian oleh Mediator Non Hakim di Pengadilan Agama di wilayah Pulau Jawa?

C. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis-empiris, artinya penelitian ini berpijak pada norma dan sistematika hukum dan didukung data primer dengan melakukan penelitian lapangan yang dikombinasikan dengan penelitian kepustakaan.⁽⁶⁾ Data primer berupa hasil wawancara dengan para responden di pengadilan agama dan masyarakat sekitarnya. Penarikan sampel dalam penelitian tentang mediasi ini menggunakan *purposive sampling*, sehingga keseluruhan jumlah responden mencapai 100 orang.

Analisis efektivitas pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Agama yang telah memberlakukan Mediator Non Hakim yang dijadikan sampel yaitu PA Bogor, PA Depok, PA Cibinong, PA Semarang, PA Surabaya, dan PA di Wilayah DKI Jakarta. Untuk melihat efektivitasnya membandingkan jumlah kasus perceraian yang dapat dilaksanakan mediasi dibandingkan dengan jumlah kasus yang berhasil diselesaikan di tingkat Mediasi.

Analisis Faktor-faktor apa yang berpengaruh besar dalam keberhasilan kasus perceraian yang berhasil didamaikan pada Mediasi dari tiga aspek ekonomi, hukum dan sosial budaya dengan menggunakan deskriptif kualitatif.

D. PEMBAHASAN

1. Prinsip Mediasi di Pengadilan

Mediasi di Pengadilan merupakan hasil pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan perdamaian sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 130 HIR/154 Rbg, yang mengharuskan hakim yang menyidang suatu perkara dengan sungguh-sungguh mengusahakan perdamaian diantara para pihak yang berperkara.

Dalam ketentuan menimbang PERMA Nomor 1 Tahun 2016 dikatakan 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. 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 biaya ringan. Terintegrasinya mediasi dalam proses acara pengadilan adalah untuk memfasilitasi dan membantu para pihak bersengketa untuk mengatasi segala hambatan dan rintangan, sehingga tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan melalui perundingan musyawarah.

PERMA No. 1 tahun 2016 memuat sepuluh prinsip pengaturan tentang kewajiban melaksanakan Mediasi terintegrasi di Pengadilan (*court-connected mediation*):

- a. Mediasi wajib ditempuh. Sebelum sengketa diperiksa dan diputus oleh hakim, para pihak wajib terlebih dahulu menempuh mediasi.
- b. Otonomi para pihak. Para pihak berhak atau berwenang untuk menentukan, menerima atau menolak segala sesuatu (*self determinate*).

- c. Mediasi dengan itikad baik. Mediasi merupakan proses penyelesaian sengketa melalui musyawarah mufakat oleh itikad baik para pihak.
- d. Efisiensi Waktu. PERMA No. 1 tahun 2016 mengatur waktu mediasi menjadi 30 hari dihitung sejak penetapan perintah melakukan Mediasi.
- e. Sertifikasi mediator. Orang yang menjalankan fungsi mediator wajib memiliki sertifikat mediator dari Mahkamah Agung RI.
- f. Tanggung Jawab Mediator. Mediator memiliki tugas dan tanggung jawab yang bersifat prosedural dan fasilitatif.
- g. Kerahasiaan. Proses mediasi pada dasarnya tertutup bagi umum.
- h. Pembiayaan. Pembiayaan yang berkaitan dengan proses mediasi paling tidak mencakup hal-hal: ketersediaan ruang-ruang mediasi, honor para mediator, biaya para ahli jika diperlukan, dan biaya transport.
- i. Pengulangan mediasi: Memberikan kewenangan kepada hakim pemeriksa perkara tetap mendorong para pihak supaya menempuh perdamaian setelah kegagalan proses mediasi.
- j. Kesepakatan perdamaian diluar pengadilan. Kesepakatan damai diluar pengadilan dikuatkan dengan akta perdamaian oleh pengadilan.

2. Pemberdayaan Mediator Non Hakim

Proses mediasi di pengadilan dilakukan oleh seorang mediator yang berasal dari unsur hakim dan non-hakim. Mediator Non Hakim adalah mediator yang diambil dari unsur masyarakat di luar pengadilan. Seorang yang menjalankannya fungsi sebagai

mediator harus memiliki sertifikat yang diperoleh setelah mengikuti Pendidikan Khusus Profesi Mediator (PKPM) yang diselenggarakan oleh lembaga yang terakreditasi oleh Mahkamah Agung. Namun PERMA No. 1 Tahun 2016 mengatur pengecualian bahwa jika dalam wilayah pengadilan tidak ada hakim yang bersertifikat, maka hakim di lingkungan pengadilan tersebut dapat berfungsi sebagai mediator. Dengan demikian maka bagi hakim yang tidak/belum bersertifikat pun dapat menjalankan fungsi mediator.

Pada teknis pelaksanaannya, hampir semua hakim di pengadilan bertindak sebagai mediator. Ketua pengadilan harus menunjuk dan mencantumkan nama-nama mediator sekurang-kurangnya 5 (lima) mediator. Hal ini dimaksudkan untuk memungkinkan proses mediasi untuk

proses mediasi, yaitu sebagai tugas untuk proses litigasi. Tujuan lain dari semua ini adalah untuk mempermudah para pihak yang berperilaku memilihnya sebagai mediator untuk menyelesaikan perkenalan. Khusus untuk perkara s istilah ekonomi syariah dan waris, sebagian besar Pengadilan Agama di Indonesia masih belum mempercayakan mediasi kepada Mediator Non Hakim. Berdasarkan wawancara dengan responden Ketua PA, hal itu adalah tingkat tingkat kerumitan tersebut. Bahkan khusus untuk sistim ekonomi syariah, baik mediasi maupun pemeriksaan perkenalan oleh Majeis Hakim Tersendiri yang telah mengikuti pelatihan satu ekonomi syariah.

Untuk memenuhi kebutuhan mediasi, Pengadilan Agama di Pulau Jawa telah memberdayakan Mediator Non Hakim:

Tabel 1. Perbandingan Jumlah Perkara Hakim Mediator dan Mediator Non Hakim Tahun 2017

Nama PA	Jumlah Perkara	Jumlah Hakim Mediator	Jumlah Mediator
PA Cibinong	6708	Khusus Eko nomi Syariah + Waris 13 org	5 org
PA Bogor	2022	khusus eko nomi syariah +waris 11 org	4 org
PA Depok	4144	Khusus Eko nomi Syariah +Waris 14org	3 org
PA Purbalingga	2846	Hakim Medi ator 5 org	3 org
PA Surabaya	8094	Khusus Eko nomi Syariah +Waris 8 org	8 org
PA Banjarmasin	2332	23 orang	Tidak ada
PA Makasar	2464	Hakim Medi ator 8org	Tidak ada
PA Jak- Timur	5267	-	4 Org
PA Jak- Pusat	2801	-	3 org tetp 1 org khusus sengketa Eko syariah

Sumber: Data Primer, 2018

Hal ini disebabkan karena beban hakim yang cukup tinggi dan jumlah perkara yang ditangani rata-rata rata seorang hakim di atas 40 perkara per bulan. Hal itu terlihat dari tabel 1 jumlah hakim dan jumlah perkara yang diterima tahun 2017 cukup tinggi, contohnya di PA Cibinong dengan jumlah perkara 6708 sementara jumlah

hakim 13 orang, pada PA Surabaya jumlah perkara 8094 sedangkan jumlah hakim 26 orang.

Syarat menjadi mediator adalah telah bersertifikat melalui pelatihan teknik mediasi dilakukan lebih sistematis, terutama dalam menggali *interest* dan *need* pihak berperkara. Penyelesaian perkara berbasis pada dua

hak tersebut, bukan berbasis pada posisi (*positions*). Dengan cara ini maka *interest* dan *need* akan mudah ditangkap sehingga dapat digeser untuk mencari pilihan-pilihan yang *win-win solution*.

Hal ini berbeda dengan Pengadilan Agama Semarang yang memiliki mediator non hakim sebanyak 17 mediator. Namun realitasnya mereka tidak dipilih oleh para pihak yang berperkara karena pemilihan terhadapnya diharuskan membayar jasa mediator berdasarkan kesepakatan antara mediator dengan pihak yang berperkara. Oleh karenanya, pihak berperkara lebih memilih mediator hakim karena tidak ada beban tambahan (gratis).

Keuntungan lain bagi Pengadilan Agama dengan menggunakan Mediator Non Hakim adalah para hakim tidak terbebani oleh tugasnya sebagai mediator. Berdasarkan pengakuan

beberapa hakim yang diwawancarai penulis, mediasi merupakan tugas tambahan bagi hakim dan justru dapat mengakibatkan penumpukan perkara, serta berdampak proses mediasi dilakukan oleh beberapa hakim dalam waktu yang singkat, dan terkesan sebagai formalitas untuk memenuhi ketentuan pasal 2 PerMA No 1 Tahun 2016.

3. Efektivitas Keberhasilan Mediasi dalam Perkawa Perceraian oleh Mediator Non Hakim

Jumlah perkara perceraian di Pengadilan Agama Indonesia semakin lama semakin naik. Jumlah cerai gugat yang dilakukan oleh Pemohon pihak istri 3 kali lipat dari cerai talak yang diajukan oleh pihak suami. Hal itu ditunjukkan dalam tabel 2 berikut:

Tabel 2. Rekapitulasi Perkara Perceraian (CT/CG) Tahun 2016-2018

Nama PA	Jumlah Perkara Diterima			Jumlah Perkara Perceraian		
PA. Depok	3818	4144	2102	CT= 900 CG:2538	CT= 957 CG:2756	CT = 554 CG:1617
PA. Cibinong	5248	678	4189	CT:1229 CG:3054	CT:1209 CG:4019	CT = 796 CG :2637
PA. Bogor	1829	2022	950	CT= 371 CG:1261	CT:3177 CG:1343	CT = 200 CG = 700
PA.Banjarmasin	2260	2332	1341	CT:3718 CG:1326	CT: 369 CG:1275	CT = 208 CG = 743
PA. Surabaya	7803	8094	4783	CT:1860 CG:3761	CT:1772 CG:3784	CT:1092 CG:2379
PA. Purbalingga	2531	2846	2014	CT= 522 CG:1633	CT= 573 CG:1735	CT = 435 CG:1443
PA. Jakarta Timur	4936	5267	4504	CT:1369 CG:3341	CT:1330 CG:3289	CT:1156 CG:2882
PA. Makasar	3169	3024	2218	CT= 603 CG:1800	CT= 628 CG:1729	CT= 486 CG:1306
PA. Jakarta Utara	2267	2255	2121	CT= 580 CG:1413		
PA Jakarta Selatan	4495	5056	3512	CT:1057 CG:2760	CT:1115 CG:3185	
PA Tangerang	2619	2673	2316	CT:669 CG:1838	CT:715 CG:1896	CT:543 CG:1499

Adapun faktor-faktor penyebab perceraian pada kasus di Pengadilan Agama Responden didominasi

peringkat dari faktor ekonomi, tidak ada keharmonisan dan melepaskan tanggungjawab sebagai berikut:

Tabel 3.

Nama PA	Ekonomi		Tidak Ada Tanggung JAWab		Tidak Ada Keharmonisan	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
PA. Depok	21	24	613	562	1268	1421
Pa. Cibinong	851		850		1053	
PA. Purbalingga	445	414	1106	1084	512	612
PA. Jakarta Timur	1461	1277	70	334	1457	1585
PA Jakarta Selatan	619	273	629	631	467	294
PA Tangerang	417	431	780	395	847	1413
PA Bekasi	1176		1161		0	

Sumber: Data Primer, 2018

Apabila membicarakan efektivitas hukum dalam masyarakat Indonesia berarti membicarakan daya kerja hukum dalam mengatur dan/atau memaksa warga masyarakat untuk taat terhadap hukum. Efektivitas hukum berarti mengkaji kaidah hukum yang harus memenuhi syarat, yaitu berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis.⁽⁷⁾

Efektivitas hukum terlebih dahulu harus dapat diukur dengan melihat sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati. Jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dikatakan bahwa aturan hukum tersebut adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dapat dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetap masih dipertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya. Jika ketaatan sebagian besar warga masyarakat terhadap suatu aturan umum hanya karena kepentingan yang bersifat *compliance* atau hanya takut sanksi, maka derajat ketaatannya sangat rendah karena membutuhkan pengawasan yang terus-menerus. Berbeda jika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat

internalization, yaitu ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatannya adalah yang tertinggi.⁽⁸⁾

Standar hasil mediasi perkara perceraian diukur dari tidak terjadinya perceraian antara suami dengan istri yang diwujudkan dengan pencabutan gugatan oleh penggugat. Ketentuan ini sangat sulit untuk dipenuhi dalam penyelesaian perkara melalui mediasi. Penyelesaian perkara perceraian yang dilakukan dengan cara damai dan hasil kesepakatannya adalah bercerai (karena dipandang lebih masalah), dianggap bertentangan dengan beberapa pengertian rukun dan damai dalam perkara perceraian.

Memperhatikan beberapa peraturan (UU Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam dan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama), tidak mengenal perjanjian damai antara suami dan istri untuk bercerai. Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan menyebutkan: (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 dapat hidup rukun sebagai suami istri. Berdasarkan pasal ini, maka perceraian dianggap bukan kerukunan (perdamaian). Perdamaian terjadi jika suami istri kembali utuh (tidak berpisah).

Ukuran berhasil 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 perkaraian dapat dilakukan dengan cepat, mudah dan biaya ringan.

Perkara gugatan yang ditangani Pengadilan Agama Jakarta Pusat pada tahun 2017 sebanyak 1928 perkara, dari sejumlah perkara tersebut yang bisa dilakukan Mediasi sebanyak 289 perkara atau 15%. Hal ini disebabkan karena adanya perkara yang diajukan oleh pihak yang berperkara berakhir diselesaikan dengan verstek (tidak hadirnya pihak lawan). Dari 289 perkara yang dimediasi, sebanyak 270 perkara atau 93% dilaporkan tidak berhasil di Mediasi dan 19 perkara atau sebesar 7% dilaporkan berhasil.

Tabel 4. Rekapitulasi Laporan Mediasi PA Responden Tahun 2016

Nama PA	Perkara diterima	Perkara tidak bisa dimediasi	Perkaran dimediasi	Laporan Penyelesaian Mediasi	
				Berhasil	Tidak Berhasil
PA Cibinong	5248	4499	749	171	592
PA Banjar masin	2260	1899	349	3	346
PA Bogor	1829	1566	266	13	243
PA Depok	3818	3294	524	98	420
PA Surabaya	7803	6649	1354	23	1331
PA Makasar	2529	1785	744	2	498
PA Jakarta Timur	4936			399	
PA Jakarta Utara	2267	1796	471	296	148
PA Jakarta Selatan	4495	3479	1016	14	1002
PA Purbalingga	2531	2306	222	0	222
PA Tangerang	2619	2241	378	3	375

Sumber: Data Primer, 2018

Dari tabel 4 terlihat bahwa efektifitas keberhasilan Mediasi Perkara perceraian dibanding jumlah perkara yang dimediasi rata-rata masih rendah, yaitu: PA Cibinong 23%, PA Banjarmasin 1%, PA Bogor 5%, PA Surabaya 2%, PA Jakarta Selatan 1%,

PA Purbalingga 0%, PA Tangerang 1%. Yang keberhasilan mediasi di atas 20% adalah PA Cibinong 23%, PA Jakarta Utara 63%, PA Depok 30%. Sehingga dari hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa rata-rata masih dibawah 20%.

Tabel 5. Rekapitulasi Laporan Mediasi PA Responden Tahun 2017

Nama PA	Perkara diterima	Tidak bisa dimediasi	Perkara dimediasi	Laporan Penyelesaian Mediasi	
				Berhasil	Tidak Berhasil
PA Cibinong	6708	5918	790	147	590
PA Banjarmasin	2332	2074	287	15	267
PA Bogor	2022	1779	243	10	232
PA Depok	4144	3375	769	167	538
PA Purbalingga	2846	2673	173	2	128
PA Surabaya	8094	6947	1181	22	1159
PA Jakarta Pusat	2801	2512	289	19	270
PA Jakarta Timur	5267	5453	933	37	896
PA Jakarta Selatan	5056	4017	1039	18	1021
PA Tangerang	2673	2246	427	9 /29	365
PA Bekasi	3922	3152	770	190	580
Jumlah	12150				

Sumber: Data Primer, 2018

Dari tabel 5 terlihat bahwa efektifitas keberhasilan Mediasi Perkara perceraian dibanding jumlah perkara yang dimediasi rata-rata masih rendah, yaitu: PA Cibinong 19%, PA Banjarmasin 5%, PA Bogor 4%, PA Surabaya 2%, PA Jakarta Selatan 2%, PA Purbalingga 1%, PA Tangerang 9 %, PA Jakarta Timur 4% dan PA Jakarta Pusat 7%. Yang keberhasilan mediasi di atas 20% adalah PA Bekasi 25% dan PA Depok 22%. Sehingga dari hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa rata-rata masih dibawah 20%.

Dari table 4 dan 5 terlihat pula bahwa dari keseluruhan perkara yang diterima, hanya sebagian kecil yang dapat dilaksanakan mediasi, Hal ini disebabkan karena adanya perkara yang diajukan oleh pihak yang berperkara berakhir diselesaikan dengan *verstek* (tidak hadirnya pihak lawan).

Standar berhasil mediasi perkara perceraian dengan dicabutnya gugatan perceraian merupakan sesuatu yang sulit untuk dicapai. Pernikahan merupakan perkara yang berhubungan dengan hati dan perasaan, demikian juga masalah perceraian. Tingkat kesulitan mediasi

kasus perceraian disebabkan karena kekerasan fisik (Kekerasan Dalam Rumah Tangga/KDRT), perselingkuhan, ekonomi yang berdampak pada sakit hati. Konflik rumah tangga yang terkait dengan pihak yang berperkara, maka keputusan damai dengan cara bercerai harus diakui sebagai bentuk perjuangan mediasi.

Pasal 31 PERMA No. 1 Tahun 2016 mengatur keberhasilan mediasi sebahagian khususnya dalam kasus perceraian:

Ayat (1) Untuk Mediasi perkara perceraian dalam lingkungan peradilan agama yang tuntutan perceraian dikumulasikan dengan tuntutan lainnya, jika Para Pihak tidak mencapai kesepakatan untuk hidup rukun kembali. Mediasi dilanjutkan dengan lainnya.

Ayat (2) Dalam hal Para Pihak mencapai kesepakatan atas tuntutan lainnya pada ayat (1), kesepakatan dituangkan dalam Kesepakatan Perdamaian Sebagian dengan memuat

klausula keterkaitannya dengan perkara perceraian.

Ayat (3) Kesepakatan Perdamaian Sebagian atas tuntutan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilaksanakan jika putusan Hakim Pemeriksa Perkara.

Konsep talak dalam agama Islam adalah sesuatu yang halal namun dibenci Allah. Perceraian diperbolehkan agama karena dipandang sebagai solusi penyelesaian yang baik dan akan menghentikan konflik yang lebih dalam dan berkepanjangan. Sehingga perkara tidak dipandang sebagai kerusakan (*mafsadah*), namun dipandang sebagai kemaslahatan (bagi para pihak). Jika cerai lebih baik (*maslahah*), maka cerai harus ditempuh agar tidak terjerumus pada kerusakan, seperti perkecokan yang terus-menerus dan munculnya tindak kekerasan, serta gangguan psikologis anak-anak.

Berdasarkan analisis di atas, maka standar ukuran keberhasilan perkara perceraian dengan gagalnya bercerai perlu dirubah. Jika standar ini tidak direvisi, maka Pengadilan Agama tidak akan mampu melaksanakan amanat PerMA No. 1 Tahun 2008 dimana melalui mediasi yang diharapkan dapat mengurangi penumpukan perkara. Pada sisi lain, jenis perkara tertinggi di Pengadilan Agama adalah perkara perceraian dan jumlahnya selalu naik dari tahun ke tahun sehingga kasus-kasus di Pengadilan Agama sering diistilahkan dengan "sengketa hati". 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 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 (perkara waris dan harta bersama) yang mudah untuk diselesaikan secara damai.

Menurut pernyataan para hakim PA, keberhasilan mediasi harus diukur dari kesepakatan damai yang disepakati oleh penggugat dan tergugat, meskipun kesepakatannya untuk bercerai. Pernyataan tersebut dikuatkan pula dengan hasil wawancara dengan para Ketua Pengadilan Agama responden bahwa orang yang melakukan gugatan cerai pada umumnya masalahnya sudah kompleks, ibarat orang sakit sudah tahap kronis. Jadi kalau didamaikan dalam pengertian tidak jadi cerai, sulit untuk dicapai. Mereka yang mendaftarkan kasusnya ke pengadilan memiliki tujuan untuk bercerai, bukan untuk meminta nasihat rukun kembali. Bagi Ilham, kesepakatan cerai antara suami dan istri dan perceraian ini lebih masalah peradilan yang tidak mampu melakukan mediasi dengan baik.

Fakta lain juga menunjukkan bahwa beberapa gugatan yang dicabut sebagai hasil kesepakatan damai dalam proses mediasi, pada bulan-bulan berikutnya didaftarkan lagi sebagai gugatan. Hal ini disebabkan karena hasil mediasi tidak dapat dilaksanakan (*workble*), dan sebagian lain kesepakatan damai dilakukan tidak sepenuhnya.

4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Peran Mediator Dalam Keberhasilan Mediasi Perceraian

Peran para Mediator Non Hakim dalam menunjang keberhasilan mediasi ini adalah walaupun disatu sisi gugatan pokok perceraian tidak dapat dicegah,

namun dalam mediasi dapat dibuat kesepakatan perdamaian solusi atas akibat perceraian yaitu untuk hak asuh anak, mut'ah dan biaya hidup anak. Biasanya dalam gugatan pokok hanya berisi permohonan putusnya perkawinan, namun kaum perempuan tidak menyadari hak-hak anak atau dirinya sendiri. Melalui Mediator yang fokus dan profesional akan waktu ditambah dengan kaukus (pertemuan sepihak yang berhasil dilaksanakan, maka dapat digali potensi akar permasalahannya. Termasuk dalam kasus perceraian, maka kedua belah pihak yang terlibat atau yang sulit untuk berkomunikasi. Disinilah mediator mempertemukan dan membangun komunikasi antara kedua belah pihak.

Persentase keberhasilan Mediasi dalam perkara perceraian banyak terjadi pada keberhasilan sebagian tentang berhasilnya mediator mendorong kesepakatan berdasarkan perceraian. Disatu sisi efek perceraian ini bukanlah gugatan pokok, bahkan banyak yang tidak memasukkan dalam surat gugatan. Penggugat hanya fokus gugatan untuk bercerai saja. Sehingga sebagian Hakim berpendapat bahwa Mediator telah melakukan kesepakatan diluar materi gugatan. Selama para pihak tidak melakukan upaya hukum acara rekonsvansi, maka kesepakatan dari Mediasi itu menjadi diabaikan oleh Hakim. Disinilah seorang Mediator harus juga mengetahui hukum acara yang berlaku di Pengadilan Agama, sehingga dapat memberikan masukan kepada Prinsipal bahwa kesepakatan yang telah berhasil dicapai dalam mediasi, apabila tidak ada dalam materi gugatan haruslah dilakukan Rekonsvansi.

Pada Pengadilan Agama Surabaya, ditemukan bahwa Mediator telah membuat Asosiasi Mediator Jawa Timur. Mereka terdiri dari mantan pensiun Hakim Tinggi PA atau panitera

yang masih mempunyai semangat. Keberhasilan mediator ini diwadahi dengan aspirasi dari rekan-rekan mediator seperti ucapan selamat di WA Group, lalu mereka berdiskusi pengalamannya. Ada kepuasan tersendiri, bagi para pensiunan ini dapat mencapai perdamaian kedua pihak yang ingin bercerai.

Salah satu faktor keberhasilan yang harus dimiliki adalah usaha yang sungguh-sungguh dari mediator untuk mempertemukan dan memfasilitasi pihak-pihak yang berperkar. Selain itu adalah dengan menggunakan nilai-nilai agama Islam. Diberikannya pengetahuan tentang hak dan kewajiban seorang suami yang telah meninggalkan istrinya. Dan juga yang ketiga pendekatan terhadap anak. Anak jangan sampai menjadi terpecah jiwanya akibat perkeriaan orang tuanya. Diberikan pula contoh dari keluarga sakinah mawadah sesuai hadist rasulullah SAW. Kegigihan mediator dalam menggiring komunikasi intens dengan para pihak juga merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan. Tehnik komunikasi dan gaya persuasif yang baik membuat para pihak mau bercerita tentang kepentingannya. Hal ini membutuhkan waktu yang tidak cukup pertemuan hanya sepihak. Lalu diadakannya kaukus pertemuan sepihak, untuk menggali lebih dalam apa yang menjadi akar masalah, apa yang tidak bisa terungkap dalam pertemuan paripurna. Ambil contoh pengalaman seorang Mediator PA Bogor yang bercerita bagaimana dia bisa mengungkap suami yang biseksual, dia selingkuh dengan sesama jenis. Bagaimana hal itu bisa terjadi dan apakah masih dimungkinkan untuk normal dan lain-lain. Sehingga Mediasi yang hanya dilakukan pertemuan satu kali saja dan waktunya singkat biasanya tidak akan efektif.

Dari hasil wawancara dengan responden Prinsipal, mengeluhkan adanya Mediator yang sangat cepat, tidak memberikan waktu kepada kedua belah pihak penggugat dan tergugat secara seimbang berkeluh kesah dari perspektif masing-masing. Lalu ada juga yang prinsipal berbeda agama (kawin dilaksanakan secara Islam, lalu pihak suaminya kemudia kembali ke agama semula), dia menceritakan tidak puas, karena Mediator tidak dapat memberikan solusi bagaimana menyajikan, atau dinasehati suaminya.

Disisi yang lain penulis dalam peneltian di PA Surabaya, terdapat Mediator yang sudah di atas 70 tahun, kemampuan mendengar sudah berkurang, saat dilakukan wawancara oleh penulis jawabannya tidak relevan dengan pertanyaan yang diajukan. Dalam hal ini penulis berpendapat, faktor kesehatan prima untuk mendengarkan dalam waktu lama dan fokus menjadi salah satu syarat utama yang harus ada. Dan oleh karena itu, penulis harus ada batasan usia bagi Mediator.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan
 - a. Mediasi kasus perceraian di Pengadilan agama masih belum efektif. Tingkat pencapaian mediasi rata-rata dibawah 20%.
 - b. Faktor-faktor yang mempengaruhi peran Mediator dalam pencapaian mediasi adalah:
 - 1) Pemahaman mediator akan hukum acara di PA.
 - 2) Kesungguhan dan fokus untuk membantu para pihak dalam mencari solusi terbaiknya.
 - 3) Mempunyai wawasan psikologi sosial.

- 4) Mempunyai kemampuan mendengarkan dan tehnik berkomunikasi yang efektif sesuai suasana kebatinan para pihak.

2. Saran

- a. Mahkamah Agung agar memfasilitasi pelatihan pengayaan kemampuan mediator dalam bernegosiasi secara periodik dan berkesinambungan.
- b. Mahkamah Agung dapat memberikan penghargaan kepada para mediator yang berhasil dalam mediasi dalam rangka memotivasi meningkatkan kualitas mediasi di Pengadilan Agama.

DAFTAR PUSTAKA

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Perkawinan;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.
3. Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1999 tentang Kompilasi Hukum Islam. Islam;
4. Friedman LM. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media; 2011.
5. Abas S. *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum adat dan Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group; 2011.
6. Fajar M, Achmad Y. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Jakarta: Gramedia; 2010.
7. Ali Z. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika; 2011.
8. Ali A. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*. Jakarta: Kencana Mprenada

Media Group; 2009.