

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tingkat keberhasilan mediasi yang dilaksanakan di Pengadilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah se-Indonesia pada tahun 2019 sebagaimana data dari Mahkamah Agung bahwa dari sebanyak 67.757 perkara dimediasi, 3.712 perkara berhasil dimediasi, 54.927 perkara gagal dimediasi dan 746 perkara tidak terlaksana untuk dimediasi. Maka dari data tersebut dapat dijelaskan tingkat persentase mediasi berhasil di Pengadilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah se-Indonesia adalah 3,5% dari jumlah seluruh perkara yang dimediasi pada tahun 2019.

Pengadilan Tinggi Agama dan Mahkamah Syar'iyah Aceh ada 29 lembaga yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dibagi menjadi dua yaitu 28 lembaga Peradilan Tinggi dan 1 lembaga Mahkamah Syar'iyah Aceh. Lembaga-lembaga pengadilan tinggi memiliki satuan kerja yaitu pengadilan atau mahkamah syar'iyah di tingkat pertamanya yaitu tercatat ada total 421 Pengadilan Agama dan 20 Mahkamah Syar'iyah.

Pengadilan dan Mahkamah Syar'iyah tingkat pertama sebagaimana Pasal 130 HIR dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan harus mengupayakan perdamaian atau kata lainnya mediasi untuk perkara perdata. Maka data mediasi di atas merupakan hasil rangkuman data Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Syar'iyah Aceh yang diambil dari data Pengadilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah yang ada dibawahnya.

Data mediasi dibagi menjadi tiga kategori yaitu: Mediasi Berhasil (perkara yang dimediasi dan para pihak menyepakati untuk berdamai), Mediasi Tidak Berhasil (perkara dimediasi tetapi para pihak tidak sepakat berdamai) dan Mediasi Tidak Terlaksana (perkara yang sudah masuk jadwal mediasi tetapi ada salah satu pihak yang tidak hadir).

Peradilan yang menangani perkara perdata selain Pengadilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah adalah Pengadilan Negeri. Jumlah pengadilan negeri di Indonesia ada 412 pengadilan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Perkara perdata yang ada di Pengadilan Negeri sesuai dengan hukum acara perdata yang tercantum di Pasal 130 HIR dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan harus melalui proses perdamaian terlebih dahulu. Maka di Pengadilan Negeri seluruh Indonesia mengadakan upaya damai dalam perkara perdata yang ditangani.

Jumlah perkara perdata pada tahun 2019 yang dimediasi di Pengadilan Negeri seluruh Indonesia adalah sebanyak 19.113 perkara, gagal dimediasi sebanyak 17.249 perkara, sebanyak 633 perkara yang tidak terlaksana mediasi dan berhasil dimediasi sebanyak 1.231 perkara. Maka untuk tingkat keberhasilan mediasi di Pengadilan Negeri seluruh Indonesia pada tahun 2019 adalah 4%.¹

Data tersebut didapatkan dari data pelaksanaan mediasi Pengadilan Negeri tahun 2019 yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung. Rincian data sebaran mediasi Pengadilan Negeri seluruh Indonesia tidak dibuat tabel seperti data sebaran Pengadilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah di atas tetapi akan dilampirkan di lampiran karena rincian yang dikeluarkan Mahkamah Agung dicatat per pengadilan negeri sehingga terlalu banyak jika dibuat tabel disini.

Tingkat keberhasilan mediasi perkara perdata di Pengadilan yang masih rendah, sebagaimana data di atas tingkat keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama dan Mahkamah Syar'iyah se-Indonesia sebanyak 3,5% dan keberhasilan mediasi di Pengadilan Negeri se-Indonesia sebanyak 4% maka hal ini mengisyaratkan belum tercapainya target tingkat keberhasilan mediasi secara nasional yaitu 5%.²

Dampak dari masih rendahnya tingkat keberhasilan mediasi di Pengadilan baik Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama maupun Mahkamah Syar'iyah adalah adanya indikator belum efektifnya PERMA No. 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, lalu adanya indikator kesadaran para pihak yang masih

¹ Data Pelaksanaan Mediasi PN tahun 2019. Dirjen Badan Peradilan Umum Mahkamah Agung.

² Rencana Kinerja Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2020

belum memahami secara menyeluruh tentang mediasi dan adanya indikator mediator yang kurang kompeten dalam memediasi.

Indikator-indikator tersebut muncul dikarenakan adanya data terkait keberhasilan mediasi secara nasional yang masih rendah, sedangkan Mahkamah Agung setiap tahun menargetkan keberhasilan mediasi secara nasional adalah minimal 50%.

Pembahasan tentang mediasi sudah banyak dilakukan baik dalam buku bacaan, hasil penelitian berupa Skripsi, Tesis, Disertasi, artikel yang diterbitkan di jurnal dan hasil karya tulis lainnya. Seperti artikel dari Ramdani Wahyu Sururie yang berjudul "*Implementasi Mediasi di Pengadilan Agama*" yang isinya memaparkan tentang pelaksanaan mediasi di tiga pengadilan agama yaitu Pengadilan Agama Bandung, Pengadilan Agama Depok dan Pengadilan Agama Ciamis dan didapatkan empat aspek yang mempengaruhi keberhasilan mediasi di tiga pengadilan tersebut yaitu aspek perkara, aspek mediator, aspek para pihak dan aspek advokat.³ Lalu ada tesis dari Yudi Agustini yang memiliki judul "*Penyelesaian Sengketa Perdata Melalui Mediasi di Pengadilan Negeri Binjai*" bahwa pelaksanaan mediasi dalam mencapai penyelesaian sengketa perdata secara sederhana, cepat dan biaya ringan masih sangat minim, walaupun di PN Binjai ini sudah memiliki hakim yang bersertifikat mediator, faktor penyebabnya adalah dari struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.⁴

Berbeda dari hasil penelitian tersebut, pada penelitian ini akan dibahas tentang mediasi dari segi pelaksanaan mediasi perceraian yang dilaksanakan di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung. Selain itu dalam penelitian ini juga akan dibahas perbandingan pelaksanaan mediasi di kedua pengadilan tersebut sehingga akan dianalisis perbedaan, persamaan, keunggulan dan kekurangan dari pelaksanaan mediasi perceraian di kedua pengadilan tersebut.

Perkawinan sebagaimana diketahui disebut juga dapat berakhir atau putus yaitu dengan adanya perceraian, pembatalan dan kematian. Perceraian sebagaimana

³ Ramdani Wahyu S., artikel, "*Implementasi Mediasi dalam Sistem Peradilan Agama*" Ijtihad: Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan, Vol. 12 No. 2, tahun 2012.

⁴ Yudi Agustini, Tesis, "*Penyelesaian Sengketa Perdata Melalui Mediasi di Pengadilan Negeri Binjai*" Pascasarjana Universitas Medan Area. 2011.

dimaksud yaitu putusnya perkawinan karena adanya faktor-faktor yang mendorong seseorang untuk menginginkan pernikahannya berakhir.

Perceraian di Indonesia yang legal hanya dapat dilakukan di depan persidangan sesuai dengan prosedur pengadilan yang berlaku termasuk upaya mendamaikan dengan cara mediasi.

Ketentuan ayat 1 Pasal 130 H.I.R. (Herzien Indonesisch Reg-lement), hakim sebelum memeriksa perkara perdata harus berusaha untuk mendamaikan kedua belah pihak, usaha perdamaian itu dapat dilakukan sepanjang proses berjalan, juga dalam taraf banding oleh Pengadilan Tinggi.⁵ Secara lebih lengkap ketentuan pasal ini adalah: (1) Jika pada hari yang ditentukan, kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri dengan pertolongan ketua mencoba akan mendamaikan mereka; (2) Jika perdamaian yang demikian itu dapat dicapai, maka pada waktu bersidang, diperbuat sebuah surat akta tentang itu, dalam mana kedua belah pihak dihukum akan menepati perjanjian yang diperbuat itu, surat mana akan berkekuatan dan akan dijalankan sebagai keputusan biasa; (3) Keputusan yang sedemikian itu tidak dapat diizinkan banding; dan (4) Jika pada waktu mencoba akan mendamaikan kedua belah pihak, perlu dipakai juru bahasa, maka peraturan pasal yang berikut dituruti untuk itu.⁶

Hukum acara perdata yang berlaku di atas, dalam ayat (1) Pasal 39 Undang-Undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan disebutkan bahwa “Perceraian hanya dapat dilakukan di depan Sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.”

Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) dalam hal ini sebagai pelaku kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melihat pentingnya mediasi terintegrasi di Pengadilan. Bertolak dari pasal 130 HIR dan pasal 154 RBg. MA Memodifikasi Mediasi kearah memaksa. Berangkat dari pemahaman yang demikian maka MA menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (selanjutnya disebut SEMA).

⁵ Retno Wulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata. 2009. *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*. Cet. 2. Bandung: CV. Mandar Maju. Hal. 35

⁶ Syahrizal Abbas. 2011. *Mediasi Dalam Hukum Syariah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*. Cet. 2. Jakarta: Kencana. Hal. 287

Pertama sekali MA menerbitkan SEMA No.1 Tahun 2002 pada tanggal 30 Januari Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama menerapkan lembaga damai. Tujuan diterbitan SEMA ini adalah membatasi perkara secara substantif dan prosedural. Maka dari itu sangat ditekan bahwa mediasi bisa meminimalisir penumpukan perkara di pengadilan pada tingkat pertama.

Belum genap dua tahun usia SEMA No.1 Tahun 2002 pada tanggal 11 September Tahun 2003 MA mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (yang selanjutnya disebut PERMA) No. 2 Tahun 2003 tentang prosedur mediasi di pengadilan.⁷

Setelah beberapa Tahun keberlakuan PERMA No. 2 Tahun 2003 yang belum menampakan hasil yang signifikan, sesuai dengan tujuannya untuk mengatasi penumpukan perkara dan keefektifan mediasi dengan cepat, murah serta memberikan akses kepada para pihak yang bersengketa untuk memperoleh keadilan. MA kemudian menyempurnakan PERMA Nomor 2 Tahun 2003 dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2008 untuk mengisi kekosongan hukum pengaturan kelembagaan dan pendayagunaan mediasi yang terintegrasi dengan proses perkara di pengadilan.

Perdamaian yang dimaksud dalam ayat (1) pasal 3 H.I.R. dan ayat (1) Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan tersebut adalah Mediasi, dalam PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang merupakan PERMA perubahan kedua dari PERMA Nomor 2 tahun 2003 tentang Mediasi di Pengadilan, mendefinisikan mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh Mediator.

PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang dimaksud Para Pihak adalah dua atau lebih subjek hukum yang bersengketa dan membawa sengketa mereka ke Pengadilan untuk memperoleh penyelesaian. Sedangkan mediator adalah Hakim atau pihak lain yang memiliki Sertifikat

⁷ Rachmadi Usman, *Mediasi Di Pengadilan Dalam Teori dan Praktik*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), hlm. 30

Mediator sebagai pihak netral yang membantu Para Pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian.

Mediasi menurut PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dapat dilakukan baik di lingkungan Peradilan Umum maupun di lingkungan Peradilan Agama dan untuk peradilan di luar lingkungan peradilan umum dan peradilan agama dapat menerapkan ketentuan PERMA ini sepanjang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada.

Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama memiliki kewenangan yang sama yaitu untuk menangani perkara perceraian, akan tetapi kedua lembaga yudikatif ini dalam menangani perkara perceraian memiliki perbedaan yaitu jika yang berperkara dalam perceraian itu beragama bukan Islam maka sidang perceraian menjadi kewenangan Pengadilan Negeri, sedangkan jika yang berperkara dalam perceraian itu beragama Islam maka sidang perceraian menjadi kewenangan Pengadilan Agama. Lalu jika terjadi adanya seseorang yang berperkara perceraian pindah agama maka hukum perkawinan semula yang dijadikan tolak ukur dalam penyelesaian sengketa perceraian.

Proses mediasi sebagaimana dimaksud di atas memiliki tujuan untuk mencari penyelesaian sengketa dalam hal ini yaitu perceraian supaya para pihak yaitu suami dan istri yang ingin bercerai supaya tidak jadi untuk bercerai. Sehingga keberhasilan dalam mediasi perceraian diharapkan dapat menggugurkan keinginan para pihak untuk bercerai. Akan tetapi keberhasilan mediasi perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung sangat minim.

Pengadilan Agama Bandung pada tahun 2020 menerima sebanyak 7.241 perkara perceraian dan Pengadilan Negeri Bandung di tahun yang sama menerima sebanyak 137 perkara perceraian. Di Pengadilan Agama Bandung perkara perceraian yang dimediasi dalam kurun waktu satu tahun sebanyak 637 perkara dan berhasil dimediasi sebanyak 18 perkara atau setara dengan 2,83% sedangkan perkara yang gagal dan tidak terlaksana dimediasi sebanyak 619 perkara atau setara dengan 97,17%. Sedangkan di pengadilan Negeri Bandung perkara perceraian yang dimediasi sebanyak 84 perkara dan yang berhasil dimediasi adalah sebanyak 1

perkara atau setara dengan 1,19% dan yang gagal serta tidak terlaksana dimediasi sebanyak 83 perkara atau setara dengan 98,81%.⁸

Fenomena berdasarkan data mediasi tersebut dapat dikatakan mediasi di kedua pengadilan tersebut gagal karena kurang dari 3% persentase keberhasilan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung. Hal tersebut menarik bagi penulis untuk meneliti pelaksanaan mediasi perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung yang sebagaimana data di atas mengalami kegagalan dalam hal mediasi perceraian. Akan tetapi kedua pengadilan tersebut menangani para pihak yang berbeda dalam hal ini berbeda agama, yang mana sesuai dengan peraturan perundang-undangan Pengadilan Agama menangani perkara perceraian para pihak yang beragama Islam sedangkan Pengadilan Negeri menangani perkara perceraian para pihak yang beragama Non-Islam (yaitu: Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, Budha dan Khonghucu). Perbedaan tersebut menarik untuk diteliti dalam hal pelaksanaan mediasi perceraian baik di Pengadilan Agama Bandung maupun di Pengadilan Negeri Bandung.

Studi komparasi dalam hukum dapat dilakukan pada objek hukum yang sama antara dua sistem hukum atau lembaga hukum. Maka pada penelitian ini objek hukum yang akan dibandingkan adalah Mediasi Perkara Perceraian dengan dua lembaga yang dibandingkan adalah Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung.

Oleh karena itu, maka dalam penelitian ini peneliti ingin meneliti tentang perbandingan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung, maka dibuat penulisan dengan judul **“Studi Komparasi Pelaksanaan Mediasi Di Pengadilan Agama Bandung Dan Pengadilan Negeri Bandung Dalam Perkara Perceraian”**

⁸ Sumber dari Laporan Keadaan Perkara Perceraian tahun 2020 di Pengadilan Agama Bandung dan Laporan Keadaan Perkara Perdata Perceraian tahun 2020 di Pengadilan Negeri Bandung.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat diambil rumusan permasalahan yang perlu dikaji lebih lanjut, adapun rumusan permasalahan dalam penulisan ini dapat penulis uraikan sebagai berikut:

1. Bagaimana tingkat keberhasilan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung pada tahun 2020?
2. Apakah faktor dominan yang menghambat dan mendukung pelaksanaan mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung pada tahun 2020?
3. Bagaimana segi-segi perbedaan dan persamaan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung pada tahun 2020?

Adapun definisi operasional yang kami gunakan dalam fokus penulisan ini adalah sebagai berikut;

Yang dimaksud proses mediasi perceraian adalah mediasi yang dilakukan dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri yang sesuai dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Faktor-faktor Penghambat adalah faktor-faktor yang menghambat terhadap keberhasilan proses mediasi perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung, karena banyaknya jumlah perkara perceraian yang tidak dapat diselesaikan melalui mediasi.

Analisis perbandingan yaitu pengamatan terhadap persamaan atau perbedaan yang terdapat dalam pelaksanaan dan hasil mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang terurai sebelumnya, maka penulisan ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis tingkat keberhasilan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung pada tahun 2020.

2. Untuk menganalisis faktor dominan yang menghambat dan mendukung pelaksanaan mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung pada tahun 2020.
3. Untuk menganalisis segi-segi perbedaan dan persamaan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung pada tahun 2020.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan yang dapat diperoleh dari penulisan ini, diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Secara teoritis melalui tulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya bidang hukum keluarga
 - b. Sebagai acuan dan bahan pustaka bagi pihak-pihak yang melakukan penulisan lanjutan pada objek yang sama.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Sebagai informasi dan sekaligus menjadi salah satu bahan pengetahuan untuk melakukan analisis perbandingan terhadap mediasi di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung.
 - b. Dari segi praktis diharapkan berguna untuk memberikan informasi kepada segenap pihak yang berkompeten untuk meningkatkan pengetahuan bagi para praktisi hukum dan pegiat akademik lainnya.

E. Penelitian Terdahulu

Permasalahan tentang Mediasi di Pengadilan telah banyak dibahas di berbagai karya tulis ilmiah seperti artikel yang diterbitkan di jurnal, hasil penulisan berbentuk skripsi, tesis dan disertasi akan tetapi dengan pendekatan yang berbeda-beda diantaranya:

1. Tesis dari Abdul Kahar Syarifuddin dengan judul “Efektivitas Mediasi dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Baubau” dalam tesis tersebut penulis

memaparkan tentang keefektifan mediasi perkara perceraian yang dilaksanakan di Pengadilan Baubau, memaparkan tingkat keberhasilan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Baubau dan memaparkan faktor penghambat dan pendukung dalam proses mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Baubau. Dan memberikan kesimpulan dalam tesis tersebut bahwa mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama belum efektif karena berbagai faktor.⁹

2. Tesis dari Agung Supra Wijaya dengan judul “Efektivitas Mediasi dalam Pencegahan Perceraian di Pengadilan Agama Bengkulu Kelas 1A” dalam tesis ini dipaparkan bahwa penulis ingin menganalisis terkait keefektifan mediasi dalam hal pencegahan perceraian yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Bengkulu Kelas 1A dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat keefektifan mediasi tersebut. Dan penulis menyimpulkan bahwa mediasi dalam upaya pencegahan perceraian di Pengadilan Agama Bengkulu Kelas 1A belum efektif disebabkan karena berbagai faktor.¹⁰
3. Tesis dari Yudi Agustini yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Perdata Melalui Mediasi di Pengadilan Negeri Binjai” dalam tesis ini penulis memaparkan bahwa pelaksanaan mediasi dalam mencapai penyelesaian sengketa perdata secara sederhana, cepat dan biaya ringan masih sangat minim, walaupun di PN Binjai ini sudah memiliki hakim yang bersertifikat mediator, faktor penyebabnya adalah dari struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.¹¹
4. Artikel yang telah terbit di jurnal dari Ramdani Wahyu Sururie dengan judul “Implementasi Mediasi dalam Sistem Peradilan Agama” dalam artikel ini penulis melakukan penulisan terkait mediasi di Pengadilan Agama Bandung, Pengadilan Depok dan Pengadilan Agama Ciamis yang mempresentatifkan pengadilan yang ada di wilayah Jawa Barat. Artikel tersebut bertujuan untuk

⁹ Abdul Kahar Syarifuddin, Tesis, “Efektifitas Mediasi dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Baubau” Pascasarjana UIN Alaudin Makasar, tahun 2015.

¹⁰ Agung Supra Wijaya, Tesis, “Efektivitas Mediasi dalam Pencegahan Perceraian di Pengadilan Agama Bengkulu Kelas 1A” Pascasarjana IAIN Bengkulu, tahun 2016.

¹¹ Yudi Agustini, Tesis, “Penyelesaian Sengketa Perdata Melalui Mediasi di Pengadilan Negeri Binjai” Pascasarjana Universitas Medan Area. 2011.

mendeskripsikan lahirnya kebijakan mediasi di Peradilan Agama serta memaparkan prosedur, hambatan dan upaya peningkatan penyelesaian perkara melalui mediasi di Pengadilan Agama.¹²

5. Tesis ini ingin menganalisis terkait pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung dengan metode penelitian studi komparasi yang diharapkan mendapatkan hasil berupa perbedaan dan persamaan dalam pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung, sehingga dapat memberikan kontribusi jika terdapat keunggulan dalam pelaksanaan mediasi di salah satu Pengadilan untuk Pengadilan lainnya.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka berfikir dalam penulisan ini bertitik tolak dari fokus penulisan yang fokus pada perbandingan pelaksanaan mediasi perceraian di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung pada tahun 2020.

Teori perbandingan hukum atau teori komparasi hukum digunakan dalam penelitian ini karena mencari perbandingan antara pelaksanaan mediasi perceraian di dua lembaga peradilan yaitu Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung.

R.Soeroso mengemukakan bahwa perbandingan hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan hukum yang menggunakan metode perbandingan dalam rangka mencari jawaban yang tepat atas problema hukum yang konkret.¹³

Soedjono Dirdjosisworo mengemukakan perbandingan hukum adalah suatu metode studi hukum, yang mempelajari perbedaan sistem hukum antara negara yang satu dengan yang lain. atau membanding-bandingkan sistem hukum positif dari bangsa yang satu dengan yang lain.¹⁴ Dalam hal selain antar bangsa yang makro

¹² Ramdani Wahyu S., artikel, "Implementasi Mediasi dalam Sistem Peradilan Agama" Ijtihad: Jurnal Wacana Hukum Islam dan Kemanusiaan, Vol. 12 No. 2, tahun 2012.

¹³ R.Soeroso, Perbandingan Hukum Perdata. (Jakarta: Sinar Grafika, 1999), hal. 8

¹⁴ Soedjono Dirdjosisworo, Pengantar Ilmu Hukum. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 1983), hal.

pendapat ini pun dapat diberlakukan ke dalam perbandingan mikro, termasuk pelaksanaan mediasi perceraian di dua Pengadilan.

Soerjono Soekanto berpendapat bahwa perbandingan hukum merupakan metode dan ilmu. Baginya yang penting ialah bahwa dalam ilmu- ilmu itu, bagaimana penggunaan metode perbandingan secara tepat sebagai metode dan penempatannya yang tepat dalam sasaran, demi perkembangan ilmu kaidah dan ilmu pengertian dan bagaimana mengembangkan hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan.

Menurut Soerjono Soekanto ada beberapa kegunaan perbandingan hukum:

- a. Memberikan pengetahuan persamaan dan perbedaan antara pelbagai bidang tata hukum dan pengertian-pengertian dasarnya.
- b. Pengetahuan tentang persamaan tersebut pada nomor 1 akan mempermudah mengadakan: 1) keseragaman hukum (unifikasi), 2) kepastian hukum dan 3) kesederhanaan hukum.
- c. Pengetahuan tentang perbedaan yang ada memberikan pegangan atau pedoman yang lebih mantap, bahwa dalam hal-hal tertentu keanekaragaman hukum merupakan kenyataan dan hal yang harus diterapkan.
 - 1) Perbandingan hukum (PH) akan dapat memberi bahan-bahan tentang faktor-faktor hukum apakah yang perlu dikembangkan atau dihapuskan secara berangsur-angsur demi integritas masyarakat, terutama pada masyarakat majemuk seperti Indonesia.
 - 2) PH dapat memberikan bahan-bahan untuk pengembangan hukum antar tata hukum pada bidang-bidang di mana kodifikasi dan unifikasi terlalu sulit untuk diwujudkan.

Menurut Tahir Tungadi ada beberapa kegunaan perbandingan hukum:

- a. Berguna untuk unifikasi (dan kodifikasi) nasional regional dan internasional.
- b. Berguna untuk harmonisasi hukum, misal adanya pedoman dari PBB dapat mewujudkan harmonisasi perundang-undangan dari berbagai negara mengenai suatu masalah tertentu.

Untuk pembaharuan hukum, yaitu PH memperdalam pengetahuan tentang hukum nasional dan dapat secara obyektif melihat kebaikan dan kekurangan hukum nasional.

Ada dua kelompok besar yang bertentangan terkait komparabilitas hukum yaitu:¹⁵

Kelompok Komparabilitas Unlimited

Kelompok ini memiliki semboyan “All things are comparable even if unique” yaitu kelompok ini beranggapan bahwa semua entitas di dunia ini dapat dibandingkan satu sama lain meskipun tidak harus jelas perbedaan maupun persamaan antara kedua entitas yang diperbandingkan tersebut.

Dalam kajian hukum menurut kelompok ini aktivitas keilmuan perbandingan hukum itu tidak dapat dibatasi hanya pada satu area hukum saja. Kegiatan perbandingan itu dapat dilakukan pada setiap entitas hukum yang berlainan, tanpa ada suatu batasan apapun yang absolut. Dengan kata lain, hukum apapun dapat dibandingkan dengan hukum lainnya selama ada alasan untuk membandingkan kedua entitas hukum tersebut. Sehingga bisa jadi hukum perceraian dibandingkan dengan hukum perceraian misalnya, jika perbandingan tersebut memiliki alasan yang jelas misalnya untuk mempelajari sejauh mana perilaku lembaga peradilan dalam menangani kasus-kasus perceraian atau pembunuhan.

Perbandingan hukum dengan demikian tidak harus mengikuti persyaratan komparabilitas tertentu agar kegiatan perbandingan itu bermakna secara ilmiah.

Kelompok Komparabilitas Limited

Kelompok kedua adalah kelompok komparabilitas limited, kelompok ini beranggapan bahwa setiap perbandingan hukum harus memiliki persamaan yang jelas dan perbedaan yang jelas, sehingga tidak bisa membandingkan suatu entitas hukum dengan entitas hukum tertentu yang tidak sama atau beda secara jelas. Membandingkan hukum perceraian dan hukum pembunuhan tidak bisa menurut kelompok ini, karena dua entitas tersebut tidak jelas dasarnya, yang mana hukum

¹⁵ Ratno Lukito, “Perbandingan Hukum: Perdebatan Teori dan Metode. Cet. 2. 2019. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. Hal. 20

perceraian adalah masuk perkara perdata sedangkan hukum pembunuhan masuk perkara pidana.

Sehingga perbandingan hukum hanya dapat dilakukan jika ada persamaan dan perbedaan yang jelas yang beralasan, seperti contoh membandingkan hukum pidana kekerasan di negara Indonesia dan negara Malaysia.

Soerjono Soekanto mengungkapkan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum sebagaimana berikut:

1) Faktor peraturan perundang-undangnya itu sendiri.

Faktor peraturan perundang-undangan menurut Soerjono Soekanto adalah peraturan yang dibuat oleh penguasa baik ditingkat pusat maupun daerah. Akan tetapi mengenai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut terdapat beberapa asas yang bertujuan untuk membuat peraturan perundang-undangan tersebut berdampak positif atau dengan kata lain peraturan perundang-undangan tersebut efektif. Asas-asas tersebut antara lain sebagai berikut:

- a. Undang-undang tersebut tidak berlaku surut.
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi juga.
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum.
- d. Undang-undang yang terbaru menyampingkan undang-undang yang lebih lama.
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- f. Undang-undang sebagai sarana mencapai kesejahteraan spiritual dan meteril bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan.

2) Faktor penegak hukum.

Faktor penegak hukum menurut Soerjono Soekanto adalah kalangan yang terlibat langsung dalam bidang penegakan hukum atau mereka yang bertugas di bidang kehakiman, kejaksaan, kepolisian, kepengacaraan dan masyarakatan. Penegak hukum ini akan mempengaruhi dalam penegakan hukum karena akan dijumpai berbagai halangan yang timbul kepada penegak hukum yaitu:

- a. Keterbatasan kemampuan untuk menempatkan diri dalam peranan pihak lain dengan siapa dia berinteraksi.
 - b. Tingkat aspirasi yang relatif belum tinggi.
 - c. Kegairahan yang sangat terbatas untuk memikirkan masa depan, sehingga sulit sekali untuk membuat suatu proyeksi.
 - d. Belum ada kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel.
 - e. Kurangnya daya inovatif yang sebenarnya merupakan pasangan konservatisme.
- 3) Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum meliputi tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya. Sarana dan fasilitas tersebut harus memadai jika penegakan hukum ingin sesuai dengan tujuannya, karena akan sulit mencapai tujuan yang dituju jika sarana dan fasilitas tersebut malah menjadi hambatan bagi penegak hukum.
- 4) Faktor masyarakat.
- Faktor masyarakat adalah pandangan masyarakat terhadap hukum yang ada dan mempengaruhi terhadap penegak hukum itu sendiri. Hukum yang pada dasarnya untuk mengatur masyarakat secara tertib kadang belum diketahui oleh masyarakat itu sendiri, yang menyebabkan hukum kadang dianggap tidak pro terhadap masyarakat, yang berdampak pada masyarakat tidak mematuhi hukum tersebut.
- 5) Faktor kebudayaan.
- Faktor kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dianuti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari) hal ini berdampak pada penegakan hukum karena hukum bisa saja dihindari atau tidak diindahkan karena dianggap buruk.

Pengadilan Agama merupakan peradilan tingkat pertama dan salah satu pengadilan khusus dalam kekuasaan kehakiman. Pengadilan Agama berwenang

dalam memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara perdata khusus orang yang beragama islam. Pada awalnya pengadilan agama hanya menyelesaikan dalam perkara perdata keluarga muslim akan tetapi setelah keluarnya Undang-Undang No. 3 tahun 2006 tentang Perubahan Pertama Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Undang-Undang No. 50 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama bahwa Pengadilan Agama berwenang menyelesaikan perkara ekonomi syariah.

Pengadilan Negeri merupakan pengadilan tingkat pertama yang disebut pula sebagai pengadilan umum. Pengadilan Negeri berwenang menangani, memeriksa dan mengadili perkara pidana dan perdata. Dasar hukum untuk pengadilan agama adalah Undang-undang No. 49 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 2 tahun 1989 tentang Peradilan Umum.

Perbedaan dari kedua lembaga tersebut adalah adanya asas personalitas keislaman di Pengadilan Agama sedangkan di Pengadilan Negeri tidak ada. Dan untuk persamaan dari kedua lembaga kekuasaan kehakiman tersebut salah satunya adalah sama-sama memiliki kewenangan dalam menangani, memeriksa dan menyelesaikan atau mengadili perkara perceraian. Perkara perceraian termasuk dalam perkara perdata sehingga sesuai pasal 130 H.I.R maka kedua lembaga tersebut harus berupaya dalam menyelesaikan perkara perceraian melalui upaya perdamaian atau mediasi.

Mediasi diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Mediasi di pengadilan dibagi dalam dua tahap yaitu tahap pramediasi dan tahap proses mediasi. Tahap pramediasi adalah tahap di mana para pihak mendapatkan tawaran dari hakim untuk menggunakan jalur mediasi dan para pihak menunjuk mediator sebagai pihak ketiga yang akan membantu menyelesaikan sengketa mereka.¹⁶ Tahap proses mediasi dalam PERMA No. 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan adalah sebagai berikut:

1. Penyerahan resume perkara dan jangka waktu proses mediasi.

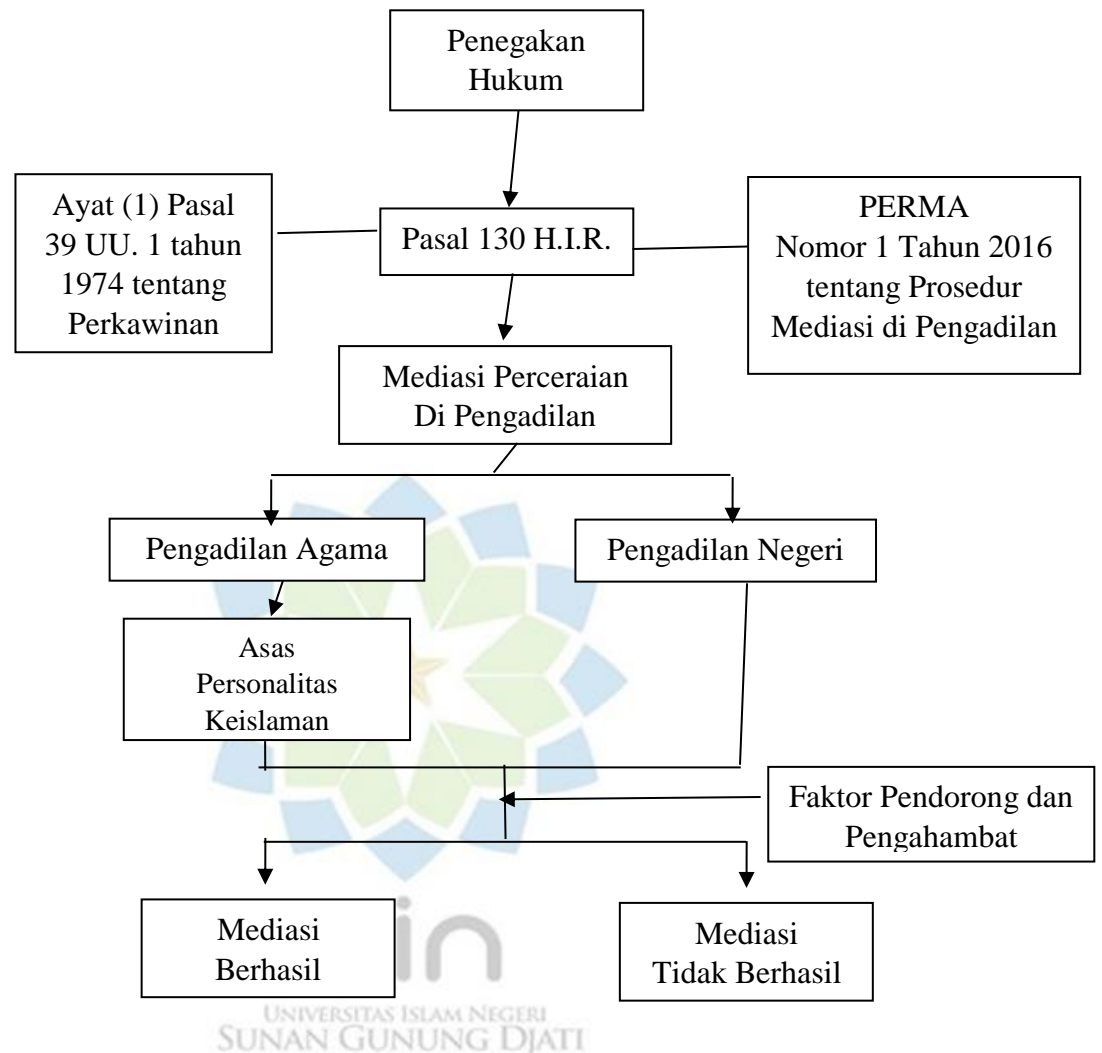
¹⁶ Op.cit. Syahrizal Abbas. Hal. 321

2. Mediator melaksanakan mediasi sesuai dengan jadwal yang sudah ditentukan.
3. Dalam jangka waktu mediasi para pihak dapat melakukan kaukus (salah satu pihak melakukan mediasi kepada mediator tanpa diikuti pihak lainnya)
4. Dalam proses mediasi atas kesepakatan kedua belah pihak mediator dapat menghadirkan seorang atau lebih ahli, tokoh agama, tokoh masyarakat dan tokoh adat untuk membantu proses mediasi.
5. Jika mediasi berhasil maka dibuatlah kesepakatan perdamaian secara tertulis, untuk selanjutnya diserahkan oleh mediator kepada mejelis hakim yang memeriksa perkara tersebut.
6. Jika mediasi tidak berhasil maka perkara dilanjutkan sesuai hukum acara perdata yang berlaku.

Mediator yang dimaksud di atas adalah seorang hakim atau mediator non-hakim yang memiliki sertifikat mediator resmi sesuai PERMA No. 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Strategi mediator dalam memediasi pun berpengaruh dalam hal tercapainya keberhasilan mediasi perceraian di Pengadilan Agama dan di Pengadilan Negeri.

Dalam proses mediasi perkara perceraian baik di Pengadilan Agama maupun di Pengadilan Negeri tidak sedikit yang berakhir gagal. Hal ini menjadi bahan penulisan dalam penulisan ini, karena faktor penghambat tersebut harus dicari untuk diperbaiki. Lalu pengaruh asas personalitas keislaman di Peradilan Agama terhadap proses mediasi pun menarik untuk diteliti. Kerangka pemikiran dapat dilihat di skema dibawah ini.

Kerangka berfikir dibuat dalam skema sebagai berikut:



Gambar 1.1 Skema Kerangka Berfikir Penulisan Implementasi Mediasi di Pengadilan Agama Bandung dan Pengadilan Negeri Bandung dalam Perkara Perceraian tahun 2020.

Keterangan: \longrightarrow Hubungan pengaruh langsung

Penjelasan skema di atas, penulisan ini dititikberatkan pada pembahasan mediasi perkara perceraian, mediasi perceraian di pengadilan agama dan pengadilan negeri terdiri dari unsur-unsur:

1. Ayat (1) Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan,
2. Lembaga Pengadilan Agama dan Lembaga Pengadilan Negeri,
3. Perkara Perceraian,

4. Pasal 130 H.I.R., yakni aturan yang mengatur tentang setiap perkara perdata harus melalui upaya perdamaian terlebih dahulu,
5. Proses mediasi di Pengadilan, yakni proses perdamaian yang dimaksud dari pasal 130 H.I.R.
6. PERMA No. 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan peraturan yang mengatur tentang proses mediasi di pengadilan dan merupakan peraturan terbaru yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung dalam mengatur mediasi di pengadilan.
7. Strategi Mediator, yakni strategi mediator dalam proses mediasi supaya mediasi berhasil,
8. Asas personalitas keislaman, yakni asas di pengadilan agama yang memberikan batasan kewenangan bagi Pengadilan Agama yang hanya dapat menangani perkara perdata khusus orang yang beragama Islam.

Penulisan ini berdasarkan kerangka berfikir sebagai berikut: *Pertama*, Ayat (1) Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan mengatur setiap perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan. *Kedua*, Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri memiliki kewenangan dalam memeriksa dan mengadili perkara perdata termasuk didalamnya perkara perceraian. *Ketiga*, Pasal 130 H.I.R. mengatur setiap perkara perdata harus melalui upaya perdamaian (mediasi) sehingga perkara perceraian di Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri harus melalui upaya perdamaian (mediasi). *Keempat*, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan merupakan aturan yang mengatur tentang proses mediasi di Pengadilan termasuk mediasi perkara perceraian di Pengadilan. *Kelima*, pengaruh asas personalitas keislaman pengadilan agama terhadap proses mediasi perceraian di Pengadilan. *Keenam*, strategi mediator dalam proses mediasi di Pengadilan berpengaruh terhadap berhasil atau tidaknya mediasi di Pengadilan termasuk mediasi dalam perkara perceraian. *Ketujuh*, dalam setiap proses mediasi menghasilkan dua kemungkinan yaitu mediasi berhasil maka perkara perceraian tidak dilanjutkan dalam sidang dan mediasi tidak berhasil maka perkara perceraian dilanjutkan dalam persidangan.