

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam rangka memberikan kemudahan akses kepada masyarakat (*Acess to justice*), Pengadilan Agama Cibadak Kabupaten Sukabumi sebagai pemegang wilayah yurisdiksi Kabupaten Sukabumi yang merupakan Kabupaten terluas kedua di Jawa setelah Kabupaten Banyuwangi¹ mengeluarkan kebijakan sidang keliling yang menangani perkara perceraian. Hal tersebut dikarenakan perkara yang banyak terjadi di masyarakat adalah perkara perceraian. Meskipun banyak perkara perceraian yang masuk ke Pengadilan Agama Cibadak selaku Pengadilan berkedudukan di Kabupaten Sukabumi² akan tetapi berdasarkan kenyataannya, jumlah penduduk yang banyak dan dengan wilayah yang sangat luas tidak semua perkara perceraian di selesaikan di Pengadilan melainkan masyarakat sendiri yang menyelesaikan. Terdapat beberapa faktor yang menjadi alasan kenapa warga Kabupaten Sukabumi enggan untuk menyelesaikan perkara perceraian di Pengadilan, Diantaranya: Biaya, jarak yang jauh, dan budaya yang dipegang oleh masyarakat itu sendiri.

Menurut Roihan A. Rasyid Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 pasal 17 ayat 1 menggariskan sidang diharuskan pemeriksaan perkaranya di Pengadilan dan terbuka untuk umum kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas

¹ id.wikipedia.org/wiki/Kabupaten_Sukabumi

² Buku induk perkara PA. Cbd 2017

Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Pasal 4 ayat 1 menyatakan bahwa Pengadilan Agama berkedudukan di Ibukota/Kabupaten.³

Sidang keliling perkara perceraian dimaksudkan mengingat bahwa timbulnya berbagai persoalan diwilayah hukum Peradilan Agama, seperti berkembangnya akta-akta palsu itu dikarenakan semakin luasnya wilayah dan sulitnya angkutan bagi daerah-daerah terpencil ke Pengadilan berkedudukan, sehingga masyarakat enggan mengajukan sengketa ke pengadilan dengan berbagai pertimbangan seperti sulitnya akses atau memerlukan biaya yang besar untuk ongkos. Maka masyarakat menggunakan kemudahan-kemudahan walaupun dianggap menyimpang dari peraturan-peraturan yang ada.

Prinsip keadilan merupakan keinginan semua orang dalam seluruh lapisan masyarakat, tanpa adanya pengklasifikasian. Perwujudan keadilan dapat tercapai manakala semua unsur yang terlibat dapat berperan sesuai dengan fungsinya masing-masing. Antara peraturan perundang-undangan, pelaksanaan dan pengguna dapat berperan sesuai dengan fungsinya masing-masing dan dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya.

Peradilan Agama sebagai salah satu badan dilingkungan peradilan juga menurut Yahya Harahap, sebagai salah satu bagian dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman (*Judicial Power*) dalam negara Republik Indonesia, selain berfungsi sebagai pengayom masyarakat pencari keadilan yang beragama islam, juga

³ Roihan A Rasyid, *Hukum Acara Pengadilan Agama*, Jakarta: Raja Grafindo. 2007, Hlm 96

mempunyai upaya untuk menegakan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum.⁴

Berdasarkan pengamatan, rata-rata Masyarakat miskin dan awam hukum menganggap Pengadilan Agama adalah sebuah momok yang sangat menakutkan, sehingga pandangan masyarakat tersebut menjadi hambatan utama. Selain itu, dalam masalah keuangan untuk mengakses yang berkaitan dengan biaya perkara dan ongkos transportasi untuk datang ke Pengadilan pun menjadi alasan untuk tidak mereka lakukan. Masyarakat miskin yang umumnya minim pengetahuan dikarenakan jauh dari akses beranggapan bahwa penyelesaian perkara melalui pengadilan cenderung kaku, formal serta prosedural. Ini menjadi pekerjaan rumah bagi para penegak hukum agar keadilan tidak hanya dinikmati oleh kalangan tertentu saja melainkan juga menjangkau semua kalangan masyarakat. Kemudian karena temuan inilah Mahkamah Agung Membuat aturan yang dituangkan dalam Peraturan Mahkamah Agung atau PERMA No. 1 tahun 2014 tentang pedoman pemberian bantuan hukum.⁵

PERMA No. 1 Tahun 2014 membahas tentang Pedoman Bantuan Hukum yang meliputi Pos Bantuan Hukum (Posbakum), Perkara Prodeo, dan sidang keliling. Ketiga hal yang tercantum dalam PERMA tersebut adalah untuk memberikan kemudahan akses bagi semua kalangan untuk mendapatkan kemudahan dalam hukum terutama akses atau kemudahan ke Pengadilan Agama.

⁴ Yahya Harahap, *kedudukan, kewenangan, dan acara Pengadilan Agama*. UU No. 7 Tahun 1989, Edisi kedua, Jakarta, SINAR GRAFIKA. 1993. Hlm. 23

⁵ Lihat PERMA No. 1 tahun 2014 tentang pedoman pemberian bantuan hukum.

Pengadilan Agama Cibadak Kabupaten Sukabumi adalah salah satu Pengadilan Agama yang mengikuti kebijakan yang dibuat Mahkamah Agung untuk berusaha menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dan tumbuh dimasyarakat serta meberikan kemudahan-kemudahan hukum. Salahsatu upayanya yaitu dengan melaksanakan pemeriksaan perkara tersendiri diluar ruang gedung sidang pengadilan berkedudukan. Pemeriksaan tersebut dilaksanakan di Desa atau tempat yang memang terindikasi adanya masyarakat yang terbilang sulit unruk melakukan akses ke Pengadilan yang kemudian sidang pemeriksaan tersebut dikenal dengan sebutan sidang keliling.

Hal tersebut juga sesuai dan tercantum dengan dasar pedoman salah satu ayat dalam Al-Quran surat an Nissa ayat 135:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ إِن يَكُنْ غَنِيًّا
أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ أُولَىٰ بِهِمَا فَلَا تَتَّبِعُوا الْهَوَىٰ أَن تَعْدِلُوا وَإِن تَلُّوا أَوْ تُعْرَضُوا فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kalian orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap diri kalian sendiri atau ibu bapak dan kaum kerabat kalian. Jika kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kalian mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kalian memutarbalikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kalian kerjakan (QS.an Nissa: 135).⁶

Dari ayat diatas bisa diambil salah satu kesimpulan bahwa jika melakukan suatu hal harus bijak dan jangan memandang siapapun, karena pada dasarnya setiap orang memiliki hak atas kemudahan urusannya. Dalam hadisnya Nabi Muhammad SAW juga bersabda:

⁶ Terjemah surat anNisa ayat 135

يَسِّرُوا وَلَا تَعْسِرُوا، وَيَسِّرُوا وَلَا تَتَّقِرُوا

“mudahkanlah dan jangan engkau persulit, berilah kabar gembira dan jangan engkau takut-takuti”⁷

Sudah pasti tentunya sidang keliling adalah salah satu cara untuk mempermudah para pencari keadilan untuk mendapatkan haknya. Pemberian kemudahan juga sesuai dengan asas-asas yang terdapat di Pengadilan Agama diantaranya asas mudah, cepat dan biaya ringan dan juga asas *aces to justice*.

Fenomena sidang keliling ini sebenarnya bukanlah hal yang baru dalam sistem peradilan di Indonesia terutama dalam lingkungan Pengadilan Agama. Akan tetapi dalam pelaksanaannya masih banyak hal yang perlu diperhatikan seperti jenis perkara yang ditangani dalam sidang keliling hanyalah perkara yang bersifat “ringan”.

Adapun yang dimaksud dengan jenis perkara ringan dalam sidang keliling yaitu tertera dalam pasal 16 PERMA No. 1 Tahun 2014 yang dimaksud dengan perkara ringan adalah perkara yang mudah untuk dilakukan pembuktiannya. Artinya perkara ringan yang dimaksud bisa diselesaikan dalam sidang keliling bukan hanya tentang perkara *voluntair* melainkan perkara *contentius* juga bias tergantung pengklasifikasian dari pada perkara tersebut.

Kehendak Undang-Undang kadang kala bertabrakan dengan situasi dan kondisi masyarakat dimana Undang-Undang Bersifat formal sesuai dengan bunyi Undang-Undang tersebut. Hal ini secara tidak langsung dapat mempengaruhi pada sikap dan tindakan masyarakat dalam memahami tingkat masalah yang dihadapinya, termasuk dalam memahami kasus hukum yang harus diselesaikan

⁷ Muhammad bin Ismail Abu Abdillah Bukhari Al-Ja’fii, 1422. *Shohih Bukhari*, Editor Muhammad Jahir bin Nashir Annashir, Daarut Touq Annajah, T.T.

lewat jalur yang ditetapkan Pengadilan. Karena tingkat pemahaman yang berbeda-beda itulah tidak jarang menimbulkan sikap tidak peduli terhadap persoalan yang mesti diselesaikan di Pengadilan.

Jalur yang ditetapkan Pengadilan bermaksud memberikan perlindungan apabila dilain waktu terdapat sengketa yang memerlukan bukti atau akta cerai sebagai penguatnya. Salah satu jenis perkara yang sering diacuhkan adalah perkara perceraian. Dalam masyarakat perceraian biasanya hanya dilakukan secara kekeluargaan. Artinya perceraian yang dilakukan tidak memiliki bukti kuat yang bisa saja sewaktu-waktu terjadi sengketa akibat dari adanya perceraian tersebut yang memerlukan bukti berupa akta yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama atau Mahkamah Syar'iyah. Hal ini tentunya diakibatkan oleh alasan yang bermacam-macam. Ketidappahaman, masalah biaya, dan jarak menjadi alasan yang sering dikeluhkan oleh masyarakat. Alasan kuat kenapa masyarakat enggan melakukan perceraian di Pengadilan salah satunya adalah kondisi yang jauh untuk menjangkau akses ke Pengadilan Agama seperti apa yang terjadi di Pengadilan Agama Cibadak kabupaten Sukabumi.

Sidang keliling adalah salah satu bentuk nyata dari sebuah kebijakan publik. Menurut Edi Suharto dalam buku analisis kebijakan publik menyatakan bahwa prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.⁸ Bisa disimpulkan kebijakan publik adalah suatu keputusan yang diambil oleh pemimpin atau pemberi kebijakan guna memberikan manfaat bagi objek yang dijadikan sasaran kebijakan tersebut atau dengan kata lain publik itu

⁸ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2005, hal 7

sediri baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelaksanaan kebijakan publik akan dirasa efektif akan dirasa efektif apabila beberapa unsurnya terpenuhi, diantaranya: kebijakan didukung finansial dan sarana prasarana yang memadai, kebijakan tersebut dipahami dan dilaksanakan oleh aparat yang memahami kebijakan tersebut dan struktur pelaksanaannya dirasa efisien (mudah, murah dan cepat).

Berangkat dari hal tersebut berdasarkan kebijakan Ketua Pengadilan Agama Cibadak Kabupaten Sukabumi mengambil langkah antisipatif dengan melakukan persidangan ditempat sebagai prinsip jemput bola terhadap kasus yang terjadi sebagai bukti pengayom masyarakat dari penegak hukum. Langkah tersebut yaitu melaksanakan sidang keliling yang menangani perkara yang terbilang tidak biasa salah satunya adalah perkara perceraian. Meskipun bukan jenis perkara ringan Menurut Ketua Pengadilan Agama Cibadak Kondisi lingkungan kepada masyarakat yang terlalu jauh untuk mengakses ke Pengadilan menjadi alasan dilaksanakannya penanganan perkara perceraian dalam sidang keliling tersebut.

Terhitung pada bulan Maret dan April 2017 terdapat 80 perkara perceraian yang diterima dan ditangani oleh sidang keliling Pengadilan Agama Cibadak.⁹ Penerimaan perkara perceraian dalam sidang kelling tidak semata mata dilakukan oleh pengadilan melainkan ada pengklasifikasian wilayah. Maksudnya adalah terdapat wilayah yang menjadi prioritas untuk ditangani. Wilayah tersebut diantaranya adalah Kecamatan Sukalarang, Kecamatan Sukaraja, Kecamatan Kebon pedes, Cireunghas, Kecamatan Geger Bitung, Kecamatan Sukabumi,

⁹ Buku induk penerimaan perkara Pengadilan Agama Cibadak

Kecamatan Cisaat, Kecamatan Cicantayan, Kecamatan Caringin, Kecamatan Gn. Guruh, Kecamatan Cikembar, Kecamatan Cibadak, Kecamatan Nagrak, Kecamatan Parungkuda, Kecamatan Cicurug, dan kecamatan Cidahu.¹⁰

Pengklasifikasian daerah yang menjadi prioritas tersebut bukan tanpa alasan melainkan karena wilayah tersebut dekat dengan fasilitas yang digunakan untuk sidang keliling tersebut. Fasilitas yang dimaksud adalah berupa pemanfaatan gedung lama yang berada di daerah Cibadak. Oleh karena itulah maka perkara perceraian yang terdaftar di daerah yang berdekatan dengan Cibadak dilaksanakan pada sidang keliling setiap hari jumat.

Berdasarkan hal di atas, penulis berkeinginan menelusuri dan mengkaji lebih dalam lagi tentang pelaksanaan sidang keliling yang dilaksanakan oleh Pengadilan Agama Cibadak Kabupaten Sukabumi yang berjudul ***“EFEKTIVITAS PELAKSANAAN SIDANG KELILING PENGADILAN AGAMA CIBADAK DALAM MENYELESAIKAN PERKARA PERCERAIAN DI KABUPATEN SUKABUMI”***

B. Perumusan Masalah

Maka dari uraian di atas, terdapat beberapa masalah yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Cibadak ?
2. Bagaimana faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Cibadak ?

¹⁰ Albit, wawancara tanggal 04 Juni 2017

3. Bagaimana kontribusi kebijakan sidang keliling Pengadilan Agama Cibadak dalam menyelesaikan perkara perceraian bagi masyarakat di Kabupaten Sukabumi?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini sesuai dengan perumusan masalah. Adalh sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Cibadak.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Cibadak.
3. Untuk mengetahui kontribusi kebijakan sidang keliling Pengadilan Agama Cibadak dalam menyelesaikan perkara perceraian bagi masyarakat di Kabupaten Sukabumi.

D. Kegunaan Penelitian

Tiap penelitian harus mempunyai kegunaan bagi pemecahan masalah yang diteliti. Untuk itu suatu penelitian setidaknya mampu memberikan manfaat praktis pada kehidupan masyarakat. Kegunaan penelitian ini dapat ditinjau dari dua segi yang saling berkaitan yakni dari segi teoritis dan segi praktis. Dengan adanya penelitian ini penulis sangat berharap dapat memberikan manfaat.

1. Kegunaan akademis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi dalam bidang pemahaman hukum sidang keliling terkait dengan pentingnya sebuah

kebijakan publik. Dengan demikian pembaca atau calon peneliti lain akan semakin mengetahui tentang hal tersebut.

- b. Dapat dijadikan pedoman bagi para pihak atau peneliti lain yang ingin mengkaji secara mendalam tentang pelaksanaan kebijakan terkait dengan sidang keliling khususnya dalam menyelesaikan perkara perceraian.

2. Kegunaan Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran dalam pelaksanaan kebijakan dibidang hukum pada umumnya dan pada khususnya yang terkait dengan sidang keliling dalam menyelesaikan perkara perceraian.
- b. Untuk memberikan masukan dan informasi bagi masyarakat luas tentang hukum terkait dengan manfaat adanya sebuah kebijakan publik terkait sidang keliling khususnya dalam menyelesaikan perkara perceraian.
- c. Hasil penelitian ini sebagai ilmu pengetahuan dan wawasan bagi penulis, khususnya dibidang pelaksanaan kebijakan hukum.

E. Tinjauan Pustaka

Sidang keliling menjadi salah satu bahasan yang sering diteliti dalam bidang hukum. Hal tersebut terbukti dari beberapa penelitian yang ditemukan penulis. Berikut adalah beberapa penelitian yang menyangkut sidang keliling:

Penelitian pertama, skripsi yang ditulis oleh M. Amin Syaefuddin (2011) mengenai “Efektifitas Sidang Keliling Terhadap Asas Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan di Pengadilan Agama Pasuruan”. Jurusan Al-Ahwal Al-

Syakhshiyah, Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim Malang. Penelitian ini menganalisa apakah sidang keliling yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Pasuruan sudah sesuai dengan asas, cepat mudah dan biaya ringan sesuai dengan asas Peradilan Agama. Dalam penelitian ini sidang keliling yang dilakukan hanya untuk perkara itsbat nikah saja.

Penelitian kedua, skripsi yang disusun oleh Dini Rizky Fitriani (2012), Mahasiswa Jurusan Ahwal Syakhshiyah Fakultas Syariah & Hukum Uin Sunan Gunung Djati Bandung yang berjudul “Mekanisme Sistem Persidangan Keliling Di Pengadilan Agama Garut”. Penelitian tersebut lebih mengarah pada pembahasan mekanisme dalam pelaksanaan sidang keliling. Pembahasan tersebut bermanfaat bagi masyarakat yang sulit untuk mendapatkan akses ke Pengadilan meskipun yang ditanganinya hanya perkara permohonan atau *voluntair*. Biasanya apabila masyarakat ingin melakukan persidangan harus datang dahulu ke Pengadilan, tapi dalam hal ini pengadilan yang datang menemui warga yang ingin melakukan persidangan meskipun yang ditangani hanya perkara permohonan itsbat saja.

Kemudian Fitrizal Widya Pangesti (2013) jurusan Ahwal Syakhshiyah Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta melakukan penelitian dalam skripsi yang berjudul “Tinjauan Hukum Islam Terhadap praktik Mediasi Perkara Perceraian dan Sidang Keliling di Wilayah Yurisdiksi Pengadilan Agama Brebes” Dalam penelitian ini membahas tentang pelaksanaan mediasi yang dilakukan dalam sidang keliling dan bagaimana tinjauannya menurut hukum islam. Meskipun perkara yang ditanganinya sama akan tetapi bedanya dengan penelitian ini adalah penulis lebih

mengedepankan semua aspek dalam pelaksanaan sidang keliling serta manfaat bagi para subjek hukum atau pencari keadilan tidak hanya ditinjau dari hukum islam.

Selanjutnya terdapat skripsi yang berjudul “Efektifitas pelaksanaan sidang keliling dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Ponorogo” yang ditulis oleh Mughniatul Ilma (2013). Dalam skripsi ini menganalisis waktu yang digunakan dalam pelaksanaan sidang keliling apakah waktu terbatas dirasa cukup atau tidak untuk menyelesaikan perkara perceraian dalam sidang keliling. Bedanya dengan penelitian yang ini dalam sidang keliling yang dianalisis oleh penulis tidak terbatas oleh waktu karena Pengadilan Agama Cibadak mempunyai sarana dan fasilitas khusus dalam pelaksanaannya.

Kemudian skripsi yang ditulis oleh Ika Yunu Astuti (2014) ”Pelaksanaan Itsbat Nikah Pengadilan Agama Wates”, Universitas Negeri Yogyakarta. Skripsi ini membahas pelaksanaan itsbat nikah (setelah akta nikah hilang akibat bencana) yang dilaksanakan oleh Pengadilan Agama Wates dari segi teknis pelaksanaan dan manfaat atau akibat hukum yang terjadi setelah pelaksanaan itsbat nikah tersebut.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Ade Rika (2014), Mahasiswa Jurusan Ahwal Syakhsiyah Fakultas Syariah & Hukum Uin Sunan Gunung Djati Bandung dalam skripsinya yang berjudul “Pelaksanaan Sidang Keliling Pengadilan Agama Jakarta Pusat dalam Perkara Permohonan Itsbat Nikah di Luar Negeri” membahas tentang pelaksanaan teknis dalam sidang keliling. Penelitian tersebut memaparkan bahwa sidang keliling ini bermanfaat bagi WNI yang

menikah diluar negeri atau berada diluar negeri akan tetapi tidak mempunyai akta perkawinan atau buku nikah. Penelitian tersebut membahas sidang keliling yang hanya menangani perkara permohonan atau *voluntair*.

Kemudian penelitian (tesis) terbaru dari Muammar Irfan Nurhadi (2017), jurusan Hukum Islam Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta yang berjudul “Efektifitas Sidang Keliling Pengadilan Agama Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian (Studi Kasus Pengadilan Agama Sleman Tahun 2016)”. Peneliti hanya melakukan penelitian terhadap efektifitas pelaksanaan sidang keliling yang dibatasi dengan hanya dua kali sidang. Perbedaannya dengan penelitian ini adalah hanya meneliti tentang efektifitas pelaksanaan sidang yang hanya dibatasi dua kali sidang meskipun perkara yang ditanganinya sama yaitu perceraian. Sedangkan yang dilakukan peneliti saat ini yaitu optimalisasi manfaat secara keseluruhan dan tidak ada pembatasan dalam pelaksanaannya.

Penelitian yang ditemukan memiliki persamaan dengan penelitian yang dilakukan penulis yaitu mengenai sidang keliling. Meskipun demikian, penelitian sebelumnya berfokus pada penelitian hukum acara dalam sidang keliling, mediasi, dan sidang keliling terpadu (*Voluntair*) saja. Akan tetapi penelitian yang dilakukan penulis sekarang adalah bagai mana proses pelaksanaan sidang keliling yang menangani perkara perceraian dan bagaimana kontribusinya terhadap masyarakat yang tidak mampu baik dalam segi ekonomi maupun pengetahuan keilmuan. Meskipun terdapat kesamaan dengan penelitian sebelumnya, pada dasarnya hal ini membantu penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis.

F. Kerangka Pemikiran

Efektivitas berasal dari kata efektif yaitu dampak atau akibat yang membawa hasil.¹¹ Selanjutnya, Soerjono Soekanto berpendapat bahwa efektivitas adalah taraf yang sejauh mana suatu kelompok menggapai tujuannya. Kemudian, efektivitas hukum menyoroti bagaimana suatu peraturan yang dibentuk dapat mencapai tujuan yang diinginkan.¹²

Berdasarkan teori efektivitas yang dikemukakan Soerjono Soekanto, efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh beberapa indikator antara lain; Indikator hukum, indikator penegak hukum, indikator sarana atau fasilitas, dan indikator Masyarakat. Indikator hukum maksudnya adalah bagaimana hukum dapat berdampak positif. Dampak positif yang dimaksud adalah bentuk peraturan-peraturan yang berlaku sesuai dengan norma-norma yang ada. Indikator penegak hukum yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Indikator sarana atau fasilitas maksudnya harus dipenuhi untuk mempengaruhi penegakan hukum. Sarana dan fasilitas mencakup peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan seharusnya.¹³ Indikator masyarakat maksudnya adalah lingkungan dimana hukum tersebut berlaku dan diterapkan. Indikator masyarakat ini berkaitan dengan aspek kebudayaan karena dalam hal penerapan hukum biasanya berbenturan dan bertolak belakang dengan hukum yang ada dan biasa dilakukan ditengah-tengah masyarakat.

¹¹ Departemen pendidikan dan kebudayaan, Kamus besar Bahasa Indonesia, cetakan ke-3, Jakarta, Balai Pustaka. 2000. Hlm. 250

¹² Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cet. Ke-12. Jakarta Rajawali press. 2008. Hlm 8

¹³ Ibid. Hlm 37

Indikator-indikator diatas saling berkaitan erat satu sama lain karena merupakan esensi dari penegakan hukum. Indikator-indikator tersebut bersifat netral, sehingga dampak positif dan negatifnya terletak pada isi indikator tersebut.¹⁴

Teori efektivitas tersebut juga bersinggungan dengan teori kebijakan publik. Menurut Ealau dan Kenneth Prewith yang dikutip Charles O Jones, dalam buku Dasar-dasar kebijakan publik, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun mereka yang menaatinya.¹⁵ Menurut Carl Friederich kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada satu tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Berkenaan dengan definisi kebijakan ini, Budi Winarno (2005), mengingatkan bahwa dalam mendefinisikan kebijakan haruslah melihat apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang diusulkan mengenai satu persoalan. Alasannya adalah kebijakan merupakan suatu proses yang mencakup pula tahap implementasi dan evaluasi, sehingga definisi kebijakan yang hanya menekankan pada apa yang diusulkan menjadi kurang memadai.

Pelaksanaan kebijakan publik akan dirasa efektif apabila beberapa unsurnya terpenuhi, diantaranya: kebijakan didukung finansial dan sarana prasarana yang memadai, kebijakan tersebut dipahami dan dilaksanakan oleh

¹⁴ Ibid. Hlm 9

¹⁵ Suharno, *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Pdf. Didownload pada tanggal 19 Juni 2017, 9:48:30. TT. Hlm 2

aparatus yang memahami kebijakan tersebut dan struktur pelaksanaannya dirasa efisien (mudah, murah dan cepat).

Sidang keliling merupakan sidang pengadilan yang dilakukan diluar gedung pengadilan, misalnya sidang-sidang yang dilakukan di Kecamatan-Kecamatan dan sebagainya. Norma hukum yang mengatur tentang sidang keliling adalah Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2014 tentang pedoman pemberian bantuan hukum dan sidang di luar pengadilan. Sedangkan untuk ketentuan khususnya terdapat dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2015 tentang sidang diluar pengadilan untuk Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri.

Jika dilihat dari segi manfaat, sidang keliling ini bertujuan untuk memberikan kemudahan pelayanan kepada masyarakat pencari keadilan dalam mendapatkan pelayanan hukum dalam keadilan (*justice for all* dan *access to justice*), mewujudkan proses peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, serta meningkatkan kesadaran hukum terhadap masyarakat. Pelaksanaannya harus seefektif dan seefisien mungkin dengan memperhatikan jumlah perkara dan lokasi sidang keliling.¹⁶

Pemberian bantuan hukum termasuk sidang keliling ini merupakan bentuk pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 D (1) yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Bila dilihat dari sudut pandang kemaslahatan, sidang keliling ini juga sejalan dengan *Maqasid syariah* (maksud atau tujuan hukum syariat). *Maqasid*

¹⁶ Mugni Aulia, *Efektivitas Pelaksanaan sidang keliling perkara perceraian di Pengadilan Agama Ponorogo Jawa Timur Tahun 2013*. Hlm. 18

syariah menghendaki terwujudnya kemaslahatan dalam kehidupan manusia dengan pemeliharaan lima sendi utama yang meliputi: pemeliharaan agama, pemeliharaan jiwa, pemeliharaan akal, pemeliharaan keturunan, dan pemeliharaan harta.¹⁷

Menurut Bahder Johan Nasution (1992: 131), seperti diuraikan dalam penjelasan umum (angka 2) Undang-Undang Nomo 7 Tahun 1989 bahwa, Peradilan Agama sebagai Pengadilan tingkat pertama yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara bagi orang yang beragama islam dalam perkara perkawinan, kewarisan, wasiat, hibah dan shodaqoh dengan berdasarkan hukum islam.¹⁸ Sedang masalah perkawinan diatur secara khusus dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974.

Jika dilihat dan diperhitungkan kembali, banyak usaha yang ditempuh oleh Pengadilan Agama untuk membantu menyelesaikan dan memenuhi harapan pencari keadilan baik sebelum ataupun selama persidangan berlangsung. Selanjutnya pada hari dan waktu yang ditentukan sesuai dengan yang tercantum dalam berkas panggilan para pihak. Kedua belah pihak menghadap kemuka sidang untuk diperiksa perkaranya. Hal tersebut sejalan dengan apa yang dinyatakan oleh H. Budiman Rusli.

Menurut H. Budiman Rusli (2013) kebijakan publik adalah alat untuk mencapai tujuan publik, bukan tujuan orang-perorangan atau golongan dan kelompok meskipun sebagai alat, (*tools*) keberadaan kebijakan publik sangatlah

¹⁷ Alaidin Koto, 2011. *Ilmu Fiqih dan Ushul Fiqih (sebuah pengantar)*, Jakarta, Rajawali press. Hlm 122.

¹⁸ Dini Rizky Fitriani, Fakultas Syariah & Hukum Uin Sunan Gunung Djati Bandung. skripsi "Mekanisme Sistem Persidangan Keliling Di Pengadilan Agama Garut". (2012). Hlm 10

penting dan sekaligus krusial. Penting karena keberadaannya sangat menentukan tercapainya sebuah tujuan, meskipun ada prasyarat atau tahapan lain yang harus dipenuhi sebelum sampai pada tujuan yang dikehendaki.¹⁹ Hal tersebut membuktikan bahwa kebijakan publik adalah hal penting meskipun terdapat persyaratan yang harus dipenuhi (dikorbankan) dalam pelaksanaannya.

Dari beberapa ketentuan-ketentuan diatas, dapat diketahui bahwa untuk melaksanakan sebuah persidangan terdapat banyak hal yang perlu diperhatikan terutama jika persidangan tersebut adalah yang bersifat *contentius*. Dari mulai pemeriksaan perkara, pemanggilan para pihak, upaya damai, pembuktian dan lainnya memerlukan waktu dan tahapan yang lama begitu pula dengan pelaksanaan sidang keliling yang meskipun demi terwujudnya peradilan yang berkemaslahatan, juga tidak boleh mengesampingkan hal yang memang sudah ditentukan agar pelaksanaannya tersebut dapat berjalan efektif.

G. Langkah-langkah Penelitian

Untuk memudahkan data dan berbagai informasi yang diperlukan dalam penelitian ini, maka diperlukan berbagai metode yang digunakan.

1. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan dalam penyusunan skripsi ini adalah penelitian lapangan (*field research*), penelitian yang langsung dilakukan dilapangan untuk memperoleh informasi. Maksudnya adalah peneliti melakukan pengamatan berdasarkan data primer yang diperoleh di kantor Pengadilan Agama Cibadak langsung. Setelah data didapat dari lapangan, penulis menjabarkannya dengan

¹⁹ H. Budiman rusli, *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*, Hakim Publishing, Cimahi. 2013. Hlm 10. pdf. Didownload pada tanggal 19 Juni 2017, 9:45:14.

menggunakan metode deskriptif. Alasan kenapa metode deskriptif ini diambil adalah karena data yang diambil merupakan kejadian yang sudah terjadi atau peristiwa yang hanya bisa di teliti melalui pendeskripsian kejadian atau peristiwa tersebut. Menurut Nazir bahwa metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.²⁰ Dalam hal ini penulis menitik beratkan pada penelitian sidang keliling Pengadilan Agama Cibadak yang menangani perkara perceraian di Kabupaten Sukabumi.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Sukabumi, adapun alasan penulis memilih lokasi tersebut adalah:

- a. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan pada observasi terlihat bahwa sidang keliling yang dilakukan oleh Pengadilan Agama Cibadak yang menangani perkara perceraian sangat unik dan berimplikasi pada kepercayaan warga masyarakat terhadap sebuah kepastian hukum.
- b. Adanya keterbukaan dari pihak Pengadilan baik dari staf, hakim maupun semua aspek pendukung lainnya yang paham akan masalah ini.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Sumber data primer, yaitu data yang diambil dari Pengadilan Agama Cibadak itu sendiri berupa bukti tertulis dari buku catatan masuk perkara

²⁰ Nazir.. *Metode Penelitian*, Ceetakan kedelapan, Bogor: Ghalia Indonesia. 2013. Hlm. 43

sidang keliling di Pengadilan Agama Cibadak. Wawancara kepada narasumber yang memang berkompeten.

- b. Sumber data Sekunder, Sumber data ini di peroleh dari informan yaitu aspek yang ikut serta dalam pelaksanaan sidang keliling tersebut baik secara langsung ataupun tidak langsung.

4. Jenis data

Data kualitatif merupakan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini. Menurut Creswell (2012), penelitian kualitatif adalah pendekatan penelitian yang berguna untuk penyelidikan dan pemahaman mengenai Fenomena yang penting.²¹ Alasan penggunaan metode ini adalah karena sidang keliling merupakan sebuah peristiwa penting yang berpengaruh terhadap pemberian kemudahan akses bagi seluruh lapisan masyarakat. Metode kualitatif ini digunakan untuk menjelaskan, menemukan dan mengetahui permasalahan seputar dukungan sumber daya manusia, finansial dan sarana prasarana dalam optimalisasi pelaksanaan sidang keliling oleh Pengadilan Agama Cibadak serta pemahaman aparat pelaksana kebijakan sidang keliling di Pengadilan Agama Cibadak.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian lapangan (*field research*) adalah salahsatu teknik pengumpulan data dalam penelitan ini yang dilakukan langsung dilapangan untuk memperoleh informasi. Pada pengumpulan data, pada dasarnya dapat dilakukan dengan beberapa metode, baik bersifat alternatif maupun kumulatif dengan catatan saling melengkapi. Metode tersebut adalah studi kepustakaan dan dokumentasi,

²¹ Creswell, J. W. *Educational Research: Planning, Conducting, And Evaluating Quantitative And Qualitative Research (4th Ed)*. Boston: Pearson. 2012. (diterjemahkan oleh eva fauziah)

wawancara (interview), penyebaran daftar pertanyaan atau kuisioner dan pengamatan (observation).²² Dalam mengumpulkan data, peneliti menggunakan metode wawancara.

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Dalam proses ini, hasil wawancara ditentukan oleh beberapa faktor yang berinteraksi dan mempengaruhi arus informasi. Faktor-faktor tersebut ialah: pewawancara, responden, topik penelitian yang tertuang dalam daftar pertanyaan, dan situasi wawancara (Masri Singarimbun dan Sofian Effendi, 1989: 192).

Pada wawancara, peneliti memaparkan beberapa pertanyaan menyangkut kepentingan penelitian terhadap beberapa orang yang bersangkutan, seperti:

1. Ketua Pengadilan Agama
2. Hakim
3. Staf
4. Masyarakat

6. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengumpulkan data (dokumen dan hasil wawancara) dan memisahkan daftar pustaka (seperti Undang-undang, karya ilmiah, artikel, buku-buku dari para ahli dan buku lain).Lalu mengumpulkan seluruh sumber yang didapat dari sumber primer maupun primer.

²² Cik Hasan Bisri. *Penuntun Penyusunan Rencana Penelitian Dan Penulisan Skripsi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Pt. RajaGrafindo Persada. 2003. Hlm. 65-66

- b. Setelah dikumpulkan data tersebut, maka langkah selanjutnya menganalisa data yang sudah ada dengan kerangka pemikiran yang sudah dirumuskan.
- c. Terakhir menarik kesimpulan dari data yang telah terkumpul sesuai dengan pembahasan serta tujuan penelitian dan menerapkan dalam sebuah skripsi.



skema 1.1 proses analisis da



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG