BABI

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fenomena perceraian bukanlah fenomena baru yang muncul di masyarakat muslim maupun non muslim, tetapi perceraian merupakan fenomena klasik yang tetap mengundang pemerhati yang ingin menelitinya dengan cermat. Bahkan sejak masa Rasulullah, fenomena ini sudah terjadi. Ayat-ayat al-Qur'an dan Hadits-hadits juga menjelaskan hal ini. Mengingat perceraian yang begitu global dan tidak kenal hentinya, hingga saat ini fenomena perceraian mempunyai daya tarik untuk diteliti.

Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Perkawinan (selanjutnya ditulis UU No. 1 Tahun 1974), Perkawinan memiliki tujuan untuk membentuk keluarga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Meskipun demikian, tidak setiap perkawinan akan mencapai tujuan yang baik. Kekekalan dan kebahagiaan yang diinginkan kadang tidak berlangsung lama, dalam arti perkawinan tersebut tidak berujung pada kebahagiaan dan tidak menutup kemungkinan akan terjadinya perceraian walaupun sebelum menikah pasangan suami istri tersebut telah penuh kehati-hatian dalam menjatuhkan pilihannya. Perceraian merupakan sebuah tindakan hukum yang dibenarkan oleh agama dalam keadaan darurat, sebagaimana sabda

Rasulullah SAW bahwa perbuatan halal yang paling dibenci Allah adalah thalaq.¹

Di negara Indonesia perceraian diatur oleh UU No. 1 Tahun 1974 pada Pasal 39 bahwa perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan setelah Pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak. Pengadilan yang dimaksud yakni Pengadilan Agama bagi mereka yang beragama Islam sedangkan di luar agama Islam menjadi kewenangan Peradilan Umum.² Secara umum mengenai putusnya hubungan perkawinan, UU No. 1 Tahun 1974 membagi sebab-sebab putusnya perkawinan ke dalam 3 (tiga) golongan, yaitu sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 38 yakni : a) karena kematian salah satu pihak; b) perceraian; dan c) putusan pengadilan.

Perceraian di muka pengadilan dibagi menjadi 2 (dua), yaitu jika diajukan oleh pihak suami disebut cerai talak dan jika diajukan oleh pihak istri disebut cerai gugat. Adapun cerai talak diajukan kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggal istri, sedangkan cerai gugat diajukan kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat tinggal istri.

Peradilan Agama sebagai salah satu badan di lingkungan peradilan menurut Yahya Harahap, sebagai salah satu bagian dari pelaksana kekuasaan kehakiman (*Judicial Power*) di negara Republik Indonesia, selain berfungsi sebagai pengayom masyarakat pencari keadilan yang

² Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: Raja Grafindon Persada, 2006), hlm. 27.

¹ Sayyid Sabiq, *Fikih Sunnah 8*, Penerjemah Mohammad Thalib, (Bandung: PT. Al-Ma'arif, 1997), hlm. 12.

beragama Islam, juga mempunyai upaya untuk menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum.³

Perceraian di muka Pengadilan Agama dibagi menjadi 2 (dua) macam, yakni cerai talak yang diajukan oleh suami dan cerai gugat yang diajukan oleh istri. Permohonan suami untuk menceraikan isterinya dengan cerai talak, diajukan oleh suami (pemohon) kepada Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman istri (termohon). Bila termohon dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman yang ditentukan bersama tanpa izin pemohon dan atau bila termohon bertempat kediaman diluar negeri maka permohonan yang diajukan pemohon ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman pemohon. Sedangkan perceraian diajukan oleh isteri (penggugat) atau kuasanya ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman isteri (penggugat). Bila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin tergugat (suami), dan atau bila penggugat bertempat kediaman di luar negeri, gugatan perceraian diajukan oleh penggugat ke Pengadilan Agama yang mewilayahi tempat kediaman tergugat.

Berdasarkan pengamatan, rata-rata masyarakat miskin dan awam hukum menganggap Pengadilan Agama adalah sebuah momok yang menakutkan, sehingga pandangan masyarakat tersebut menjadi hambatan utama. Selain itu, dalam masalah keuangan untuk mengakses yang

³ Yahya Harahap, *Kedudukan, Kewenangan, dan Acara Pengadilan Agama*, Edisi kedua, (Jakarta: Sinar Grafika. 1993), hlm. 23.

_

⁴ Roihan A. Rasyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hlm. 51-52.

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

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau. Hubungan antara pulau yang satu dengan pulau yang lain kadang-kadang sulit dilakukan, karena masih terbatasnya sarana dan prasarana. Sementara itu, keberadaan kantor-kantor Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah yang berkedudukan di ibukota Kabupaten atau Kota, banyak menimbulkan kesulitan bagi pencari keadilan pencari keadilan yang berada di daerah terpencil untuk mendatanginya, mengingat jarak tempuh yang harus mereka lalui sangat jauh dan sulit. Selain itu, masih banyak Kabupaten baru, akibat pemekaran wilayah, yang belum dibentuk Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah. Kondisi objektif teritorial tersebut merupakan salah satu problema yang menghambat para pencari

⁵ PERMA No. 1 tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Hukum.

keadilan untuk memperoleh pelayanan hukum dan keadilan dari pengadilan.6

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 Nommor 3 Tahun 2006 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1989 Pasal 4 ayat 1 menyatakan bahwa Pengadilan Agama berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota.⁷

Selain kendala lokasi yang jauh dan sulit, mereka juga dihadapkan kepada tingginya biaya dan terbatasnya sarana dan prasarana yang menghubungkan antara tempat tinggal mereka di daerah-daerah pedalaman dan terpencil dengan kantor pengadilan tersebut. Sedangkan mereka merupakan warga negara yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama seperti warga negara Indonesia lainnya yang tinggal di kota-kota besar. Banyak permasalahan hidup mereka yang membutuhkan perlindungan hukum, baik dalam kehidupan rumah tangga, maupun sosial ekonomi. Problema hukum yang mereka hadapi yang seharusnya segera mendapat

⁶ Tim Penyusun, Buku Pedoman Pelaksanaan Sidang Keliling (BUPEDLAKSILING), Surat Keputusan Ketua Muda Mahkamah Agung RI Urusan Lingkungan Peradilan Agama Nomor: 01/SK/TUADA-AG/I/2013. Tentang Pedoman Sidang Keliling di Lingkungan Peradilan Agama,

hlm. 96.

⁽Jakarta: Direktur Jenderal Badan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2013), hlm. 1. ⁷ Roihan A Rasyid, *Hukum Acara Pengadilan Agama*, (Jakarta: Raja Grafindo. 2007),

kepastian hukum dan keadilan, menjadi gagal akibat berbagai kesulitan tersebut terutama bagi masyarakat miskin (justice for the poor).8

Salah satu bentuk pelayanan maksimal yang diberikan pengadilan adalah menyelenggarakan sidang keliling guna melayani pencari keadilan yang tidak mampu baik secara ekonomi, transportasi, maupun sosial di daerah-daerah yang lokasinya jauh dari kantor Pengadilan Agama. Untuk itulah diperlukan adanya sidang keliling pengadilan guna memberi pelayanan hukum dan keadilan bagi pencari keadilan yang membutuhkan.

Melalui sidang keliling, masyarakat yang bertempat tinggal jauh dari kantor Pengadilan Agama dan tidak mampu mengakseskan perkaranya ke pengadilan karena miskin dan biaya tranportasi yang besar, Mahkamah Agung merespon hasil survei yang telah dilaksanakan oleh IALDF (*Indonesia Australia Legal Development Facility*) pada tahun 2007 terhadap pelayanan Peradilan Agama bagi masyarakat. Diharapkan, bahwa Pengadilan Agama dapat menjadi lebih mudah diakses oleh kelompokkelompok yang saat ini tidak membawa perkara mereka ke pengadilan, padahal mereka memiliki masalah yang berhubungan dengan yurisdiksi Pengadilan Agama dan memberikan tingkat pelayanan yang lebih baik.

Pengadilan Agama Kabupaten Tulungagung 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-

_

⁸ Buku Pedoman Pelaksanaan Sidang Keliling (BUPEDLAKSILING), hlm. 1-2.

kemudahan hukum. Salah satu upayanya yaitu dengan melaksanakan pemeriksaan perkara tersendiri diluar ruang gedung sidang pengadilan berkedudukan. Pemerikasaan 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.

Sidang keliling, atau sidang di luar gedung Pengadilan, merupakan salah satu penjabaran dari *acces to justice*, yang telah menjadi komitmen masyarakat hukum di banyak negara. Sidang keliling ini merupakan langkah untuk mendekatkan "pelayanan hukum dan keadilan" kepada masyarakat. Sebagai program pengembangan dari asas *acces to justice*, sidang keliling mesti mendapat perhatian dari semua pihak yang terkait, sehingga keadilan dapat terjangkau oleh setiap orang (*justice for all*). Manfaat dari sidang keliling adalah lokasi sidang lebih dekat dengan cepat tinggal yang mengajukan perkara, biaya transportasi lebih ringan, dan menghemat waktu. 10

Dengan adanya sidang keliling pencari keadilan yang kurang mampu khususnya, dapat sedikit terbantu karena tidak perlu lagi mengeluarkan biaya besar untuk berpekara di pengadilan serta tidak lagi memakan dibalik waktu yang lama. Namun cita-cita besar diberlakukannya banyak sidang keliling masih permasalahan-

⁹ *Ibid.*, hlm. 3.

Wahyu Widiana, *Pengadilan Keliling Ringankan Keluarga Miskin*, Makalah dalam Jurnal *Fokus Pembaruan*, (Jakarta: Kantor Tim Pembaruan Peradilan Mahkamah Agung RI, Agustus 2011), hlm. 4.

permasalahan yang dihadapi oleh Pengadilan Agama. Minimnya anggaran yang diberikan oleh Mahkamah Agung membuat Pengadilan Agama hanya dapat melakukan sidang keliling beberapa kali dalam setahun. Selain itu hukum acara yang digunakan sama dengan hukum acara yang digunakan di Pengadilan Agama, sehingga menimbulkan beberapa masalah terkait dengan pemanggilan para pihak yang tidak hadir dalam persidangan, tahap jawab-menjawab, dan pembuktian. Pemanggilan pihak yang tidak hadir dalam sidang keliling tetap mengacu pada tata cara pemanggilan sebagaimana biasa dengan memperhatikan tenggang waktu pemanggilan dan alasan tidak hadirnya para pihak.

Dengan minimnya waktu sidang keliling tersebut tidak mesti perkara selesai dalam sidang keliling, tetapi harus diselesaikan di Pengadilan Agama. Hal ini dikarenakan masih banyak tahapan yang harus dilalui dalam persidangan dari awal sampai akhir putusan, sehingga bagi pihak yang perkaranya tidak dapat diselesaikan dalam sidang keliling harus melakukan sidang kembali ke Kantor Pengadilan Agama. Karena lokasi Pengadilan Agama yang jauh hal tersebut tentunya akan menyulitkan bagi masyarakat, mengingat sidang keliling salah satu tujuannya untuk meringankan atau memudahkan bagi para pihak yang kurang mampu (justice for the poor). 11

Berdasarkan hasil uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**EFEKTIVITAS SIDANG**

¹¹ Buku Pedoman Pelaksanaan Sidang Keliling (BUPEDLAKSILING), hlm. 2.

_

KELILING DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA TULUNGAGUNG KELAS 1A".

B. Rumusan Masalah

Agar pembahasan ini terarah, penulis merumuskan permasalahan yang hendak diteliti dalam bentuk pertanyaan, yaitu:

- Bagaimana pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Tulungagung?
- 2. Bagaimana faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Tulungagung?
- 3. Bagaimana efektivitas sidang keliling dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Tulungagung?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai melalui penulisan dan penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

- Untuk mendeskripsikan pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Tulungagung.
- 2. Untuk mendeskripsikan faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan sidang keliling di Pengadilan Agama Tulungagung.
- Untuk menganalisis efektivitas pelaksanaan sidang keliling dalam menyelesaikan perkara perceraian di Pengadilan Agama Tulungagung.

D. Kegunaan Penelitian

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi dalam bidang pemahaman hukum tentang sidang keliling yang dilakukan oleh lembaga peradilan yang ada di negara Indonesia, khususnya untuk pelaksaan sidang keliling yang dilakukan oleh Pengadilan Agama.

2. Praktis

- a. Bagi peneliti selanjutnya, berguna sebagai tambahan acuan untuk melakukan penelitian dengan tema yang berkaitan dengan yang dilakukan oleh peneliti.
- b. Bagi lembaga, diharapkan dapat memberikan kontribusi referensi atau bahan bacaan tambahan bagi mahasiswa IAIN Tulungagung. khusunya Fakultas Hukum Syariah dan Ilmu Hukum.
- c. Bagi masyarakat, diharapkan agar bermanfaat sebagai pengetahuan bagi masyarakat pada umumnya tentang efektivitas pelaksanaan sidang keliling dalam penyelesaian perkara perceraian.

E. Penegasan Istilah

Untuk menghindari terjadinya penafsiran yang berbeda dengan maksud utama peneliti dalam mengguakan kata pada judul, maka kiranya perlu penjelasan beberapa kata pokok yang menjadi variable penelitian.

Adapun yang perlu peneliti jelaskan adalah sebagai berikut:

- Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Ketepatgunaan; hasil guna; menunjang tujuan.¹²
- 2. Sidang Keliling atau Sidang di Luar Gedung Pengadilan, adalah sidang yang dilaksanakan diluar gedung pengadilan secara tetap, berkala atau sewaktu-waktu oleh Pengadilan di suatu tempat yang ada di dalam wilayah hukumnya.¹³
- 3. Perkara Perceraian, dalam istilah fiqh disebut "talaq" atau "furqah". Adapun arti talaq adalah membuka ikatan, membatalkan perjanjian. Sedang furqah artinya bercerai, yaitu lawan dari berkumpul. Dan dalam hal ini, peneliti menargetkan sebuah perkara yang menjadi wewenang Pengadilan Agama untuk memutuskan perkara yang berhubungan dengan perceraian antara suami istri dalam hubungan perkawinan.

Jadi, maksud dari judul penelitian ini adalah untuk mengungkap seberapa efektifnya antara pelaksanaan sidang keliling dan sidang didalam gedung pengadilan dalam menyelesaikan perkara perceraian yang ada pada masyarakat yang dilaksanakan oleh Pengadilan Agama Tulungagung Kelas 1A .

¹² Widodo, Amd. Dkk, *Kamus Ilmiah Populer dilengkapi EYD dan Pembentukan Istilah*, (Yogyakarta: Absolut, 2002), hlm. 114.

¹³ Buku Pedoman Pelaksanaan Sidang Keliling (BUPEDLAKSILING), hlm. 4.

Soemiyati, *Hukum Perkawinan Islam dan UU Perkawinan*. (Yogyakarta: Liberti, 2004), hlm. 4.

F. Sistematika Pembahasan

Skripsi ini dibagi menjadi enam bab, masing-masing bab terdiri dari beberapa sub bab dengan tujuan mempermudah pembaca dan agar tersusun secara sistematis. Adapun susunan sistematikanya adalah sebagai berikut:

Bab Pertama, berisi Pendahuluan. Yang didalamnya berisi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua, berisi Tinjauan Pustaka. Yang didalamnya berisi teori yang membahas tentang sidang keliling dan perkara perceraian. Peneliti juga memasukkan penelitian terdahulu sebagai acuan agar tidak terjadi pengulangan penelitian.

Bab Ketiga, berisi Metode Penelitian. Yang didalamnya membahas jenis penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknis analisis data, pengecekan keabsahan data dan tahap-tahap penelitian.

Bab Keempat, berisi Paparan dan Hasil Penelitian. Yang berisi kondisi objek penelitian yang diteliti, hasil penelitian yang dilakukan oleh peneliti dan temuan penelitian dari hasil penelitian.

Bab Kelima, berisi Pembahasan. Yang didalamnya membahas jawaban dari rumusan masalah berdasarkan hasil penelitian.

Bab Keenam, berisi Penutup yang didalamnya memuat kesimpulan berupa jawaban dari rumusan masalah dan pokok pembahasan peneliti. serta saran-saran dari peneliti sebagai akhir dari penyusunan skripsi.