

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Konteks Penelitian**

Konflik tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Meskipun, berbagai kajian menunjukkan bahwa konflik tidak selalu berakibat buruk. Konflik dapat mendorong dinamika dalam institusi atau organisasi, meningkatkan kemampuan beradaptasi dengan lingkungan, menumbuhkan sikap toleran, meningkatnya kualitas hubungan, kematangan psikologis seseorang, hingga terciptanya keharmonisan. Meskipun demikian, masyarakat cenderung menilai konflik sebagai bentuk permusuhan, tindakan agresif, penuh kekerasan dan membuat hubungan tidak berjalan dengan baik.

**Data Direktorat Jenderal Peradilan Agama menunjukkan bahwa pada tahun 2015 terjadi 369.935 kasus perceraian dengan rincian 264.413 kasus cerai gugat dan 105.522 kasus cerai talak**

Kondisi ini menunjukkan melemahnya ketahanan keluarga di Indonesia terhadap konflik. Ada indikasi kuat bahwa suami-istri tidak mampu mengelola dan menyelesaikan konflik dalam keluarga. Data tersebut juga menunjukkan bahwa masyarakat lebih memilih menyelesaikan persoalan keluarga di pengadilan daripada menggunakan cara-cara kekeluargaan. Pengadilan sebagai salah satu lembaga penyelesaian perkara dipandang belum mampu menyelesaikan perkaranya sesuai dengan harapan masyarakat. Kritik terhadap lembaga peradilan disebabkan pemeriksaan sangat formal

(*formalistic*), sangat teknis (*technically*), biaya yang tinggi (*high cost*), dan perkara yang masuk pengadilan sudah *overloaded*. Selain itu, keputusan pengadilan selalu diakhiri dengan menang dan kalah, sehingga kepastian hukum dipandang merugikan salah satu pihak berperkara.

Berbagai persoalan di atas mendorong Mahkamah Agung mengeluarkan kebijakan dengan mengintegrasikan mediasi. Salah satu model penyelesaian sengketa non-litigasi- dalam proses penyelesaian perkara di pengadilan. Mediasi mendorong para pihak untuk menyelesaikan sendiri permasalahan atau konflik yang mereka hadapi dengan bantuan pihak ketiga yang bersifat netral atau tidak memihak. Seorang mediator hanya berupaya mendorong para pihak untuk terbuka, bernegosiasi, dan mencari solusi terbaik.<sup>1</sup> Mediasi dipandang sebagai sarana yang efektif, cepat, dan murah dalam menyelesaikan perkara. Mediasi juga memberikan hasil yang memuaskan dan berkeadilan bagi para pihak. Selain bertujuan mengurangi penumpukan perkara di pengadilan, mediasi bertujuan mengoptimalkan peran hakim untuk mendamaikan para pihak yang berperkara sebagaimana diatur dalam pasal 130 HIR dan 154 RBg. Regulasi tentang Mediasi pertama kali diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.<sup>2</sup> Namun, undang-undang ini tidak membahas prosedur pelaksanaan mediasi secara detail. Hingga pada tahun 2003 Mahkamah Agung RI menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung RI

---

<sup>1</sup> Khotibul Umam, *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*. (Yogyakarta: Pustaka Yustisia. 2010), hal. 10

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan sebagaimana telah disempurnakan melalui Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 tahun 2016.

Sejarah kemanusiaan sejak awal kehidupan, manusia yang terlibat dengan sengketa atau pertentangan merasakan perlu adanya ketentuan-ketentuan penyelesaian, meniadakan atau setidaknya mengurangi kadar yang dapat merugikan. Hukum sebagai norma mempunyai ciri kekhususan, yaitu hendak melindungi, mengatur dan memberikan keseimbangan dalam menjaga kepentingan para pihak. Semakin ke depan permasalahan dalam hubungan manusia semakin beragam.

Dengan semakin banyaknya hubungan tersebut, setiap masyarakat memerlukan aturan-aturan yang dapat menjamin keseimbangan, agar dalam hubungan itu tidak terjadi pertentangan dan perselisihan. Banyak masyarakat yang kurang puas dengan hasil keputusan di meja pengadilan. Namun jika melihat permasalahan yang sekarang ini, masyarakat lebih cenderung memilih penyelesaian mereka melalui jalan non peradilan. Alasan mereka cukup meyakinkan bahwa mereka ingin memperoleh solusi yang win-win solution yang sesuai dengan harapan mereka. Dengan adanya atura PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur mediasi ini diharapkan proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan itu bisa lebih maksimal.

Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan “Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat

tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan. Banyak sisi kelebihan jika menyelesaikan suatu perkara ke pengadilan karena setiap putusan yang dijatuhkan oleh hakim tidak dapat diganggu gugat, bersifat terbuka dan mengadili semua perkara baik perdata maupun pidana, namun jika di lihat dari kelemahannya menyelesaikan perkara ke pengadilan menggunakan biaya yang relatif besar dan lebih mahal, proses penyelesaian sengketa sangat lama bisa memakan waktu bertahun-tahun untuk menyelesaikannya, karena adanya upaya hukum banding, kasasi dan peninjauan kembali (PK).

Sengketa hukum adalah sengketa yang menimbulkan akibat hukum, baik karena adanya pelanggaran terhadap aturan-aturan hukum positif atau karena adanya benturan dengan hak dan kewajiban seseorang yang diatur oleh ketentuan hukum positif. Ciri khas dari sengketa hukum adalah pemenuhannya (penyelesaiannya) dapat dituntut di hadapan institusi hukum negara (pengadilan/institusi penegak hukum lainnya).<sup>3</sup> Beranekaragam cara dan kreativitas manusia dalam menyelesaikan masalahnya, ada yang menggunakan metode langsung berhubungan dengan pihak lawan sengketanya dan ada pula yang menggunakan jasa atau perantara orang lain atau suatu lembaga tertentu untuk membantu menyelesaikan masalah yang dihadapinya.

Penyelesaian sengketa dengan melalui peradilan pada umumnya hanya digunakan untuk memuaskan hasrat emosional dalam mencari kepuasan pribadi dengan harapan pihak lawannya dinyatakan kalah oleh putusan

---

<sup>3</sup> D.Y. Witanto, *Hukum Acara Mediasi*, (Bandung: Alfabeta, 2011), hal. 4

pengadilan. Seseorang yang mengajukan gugatan pada umumnya tidak memperhitungkan nilai yang disengketakan selama menjalani proses persidangan yang begitu panjang, secara teori proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan memang lebih memberikan kepastian hukum karena diputuskan berdasarkan bukti-bukti yang dimiliki dan putusannya dapat dilaksanakan dengan kekuatan eksekusi.

Sengketa yang terjadi karena adanya beda pendapat, salah pengertian, ada kalanya individu yang terlibat dalam sengketa tidak mampu untuk menemukan solusi yang dapat memecahkan persoalan. Latar belakang ketidakpuasan para pihak yang mengajukan upaya hukum sangat beragam mulai dari tidak puas atas isi putusan sampai kepada ingin mengulur waktu agar terhindar dari pelaksanaan putusan (*eksekusi*) dalam waktu dekat. Di dalam kenyataan tidak dapat dihindari bahwa penggunaan upaya hukum yang mengakibatkan penumpukan perkara di pengadilan sangat tinggi karena di dalam sengketa khususnya sengketa perdata, para pihak cenderung menggunakan seluruh upaya hukum yang tersedia walaupun perkara yang objek sengketanya sangat kecil.

Proses penyelesaian sengketa melalui proses *litigasi* (pengadilan) cenderung menghasilkan masalah baru karena sifatnya yang *win-lose*, penyelesaian sengketa di luar pengadilan dipandang sebagai proses beracara yang lebih cepat dan efisien. Proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini dinamakan alternatif penyelesaian sengketa. Alternatif penyelesaian sengketa berkembang dilatarbelakangi karena untuk mengurangi kemacetan

yang ada di pengadilan. Mediasi merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang dipandang menyelesaikan sengketa dengan tujuan *win-win solution*.

Mediasi merupakan suatu prosedur penengahan di mana seseorang bertindak sebagai penengah untuk berkomunikasi antara para pihak yang bersengketa, sehingga pandangan mereka yang berbeda atas sengketa tersebut dapat dipahami dan dimungkinkan didamaikan. Mediasi yang melahirkan kesepakatan perdamaian akan menjadi penyelesaian yang tuntas karena hasil akhirnya tidak menggunakan prinsip *win or lose*. Penyelesaian dengan proses mediasi banyak memberikan manfaat bagi para pihak, waktu yang ditempuh akan menekan biaya menjadi lebih murah, dipandang dari segi emosional penyelesaian dengan mediasi dapat memberikan kenyamanan bagi para pihak, karena butir-butir kesepakatan dibuat sendiri oleh para pihak sesuai dengan kehendaknya. Mediasi pada dasarnya sudah ada sejak dulu, karena sistem penyelesaian sengketa masyarakat pada umumnya menggunakan prinsip mediasi.

Mediasi merupakan proses penyelesaian proses *non litigasi*, ada dua jenis mediasi yaitu di luar dan di dalam pengadilan. Mediasi yang dilakukan di luar pengadilan diatur dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif penyelesaian sengketa, dan mediasi yang dilakukan di dalam pengadilan diatur di dalam PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Beberapa hal yang menjadi dasar bahwa ada faktor yang mempengaruhi tingkat keberhasilan mediasi di pengadilan, karena sejak di berikan aturan yang jelas tentang proses mediasi di pengadilan dari tahun ke tahun, tetapi juga tidak memberikan dampak mencatau manfaat yang nyata, sehingga penulis melihat bahwa muncul sebuah asumsi adanya tidak sesuai antara teori dan praktek ataupun adanya ketidaksesuaian antara *das sollen dan das sein*, banyak faktoral tersebut juga dapat di lihat dalam mencapai kesepakatan. Sehingga dengan perkembangan hukum yang senantiasa berubah dan meskipun banyak sisi manfaat dari proses perdamaian dengan cara mediasi, namun pada kenyataannya tingkat keberhasilan lembaga mediasi di pengadilan masih sangat rendah. Hal ini terjadi pula di Pengadilan Agama Tulungagung.

Sejak diatur dalam PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Hingga tahun 2016 ini di Pengadilan Agama Tulungagung ini hanya ada 5 kasus yang dinyatakan berhasil dan mencabut gugatannya kembali untuk berdamai. Selain itu hasilnya didominasi kegagalan dan ada beberapa juga para pihak yang tidak beritikad baik untuk melakukan proses mediasi. Artinya dalam pelaksanaan mediasi ada beberapa hal yang memberikan dampak pada para pihak yang berperkara. Banyak yang menyatakan bahwa ketika seseorang telah mengajukan gugatan atau permohonan yang ada lawan ke pengadilan itu sudah merupakan keputusan akhir dan tidak ada titik temu dalam permasalahan tersebut kecuali melalui meja pengadilan.

Berdasarkan uraian konteks penelitian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Agama Tulungagung dalam Perspektif Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016”**.

### **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan deskripsi dinamika perkembangan dan kenyataan situasi sistem di atas. Maka fenomena aktualisasi penerapan tersebut menjadi menarik untuk dikaji, ditelaah dan diteliti yang berkenaan dengan permasalahan berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Tulungagung?
2. Bagaimana pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Tulungagung ditinjau dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berkenaan dengan fokus penelitian di atas, penelitian ini memiliki tujuan yang hendak dicapai di akhir kegiatan penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan tentang pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Tulungagung.
2. Untuk mendeskripsikan mendeskripsikan tentang pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Tulungagung ditinjau dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat menambah wacana keilmuan bagi seluruh masyarakat tentang mediasi di lingkungan peradilan agama sehingga dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi penelitian di masa yang akan datang pada bidang yang sama. Sedangkan bagi pihak-pihak terkait, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk mengembangkan serta mengoptimalkan proses mediasi yang menjadi salah satu alternatif dalam penyelesaian sengketa utamanya di lingkungan peradilan agama.

Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan solusi alternatif terhadap permasalahan yang dihadapi. Sehingga dari sana dapat diperoleh suatu informasi dan wacana baru tentang proses mediasi yang harus dipahami oleh para pihak, yang kemudian dapat mengurangi perkara yang menumpuk di pengadilan dan juga menciptakan perdamaian kepada pihak-pihak yang berperkara, tidak hanya itu saja dengan ini dapat memberikan keadilan terhadap kedua pihak sehingga tidak sampai ke ranah meja hijau yang mana harus ada salah satu pihak yang merasa dirugikan.

#### **E. Penegasan Istilah**

Berkaitan Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Agama Tulungagung dalam Perspektif Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 diperlukan penjelasan lebih lanjut. Hal ini untuk menghindari penafsiran yang

tidak diharapkan, sehingga perlu diuraikan terlebih dahulu tentang istilah dalam judul skripsi ini sebagai berikut:

1. Penegasan Konseptual

a. Mediasi

Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak yang dibantu oleh Mediator.<sup>4</sup>

b. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 adalah peraturan yang mengatur tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

2. Penegasan Operasional

Dengan adanya penegasan konseptual tersebut, digunakan untuk memberikan batasan-batasan dalam melakukan suatu penelitian. Dalam penegasan operasional ini akan dijelaskan berkaitan dengan pelaksanaan mediasi di pengadilan agama Tulungagung dalam perspektif Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016.

## **F. Sistematika Pembahasan**

Untuk mempermudah pemahaman dalam tulisan ini maka dibuat sistematika pembahasan skripsi sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang masalah, konteks penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah dan sistematika pembahasan dimaksudkan agar pembaca

---

<sup>4</sup> Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi di Pengadilan

dapat mengetahui konteks penelitian. Pendahuluan ini berisi hal-hal pokok yang dapat dijadikan pijakan dalam memahami bab-bab selanjutnya.

Bab II berisi uraian tentang kajian pustaka yang terdiri dari kajian fokus pada penelitian dan hasil penelitian terdahulu, yang dapat digunakan sebagai bahan analisa dalam membahas objek penelitian. Kumpulan kajian teori ini akan dijadikan pisau analisa dalam membahas objek penelitian di mana akan dilakukan dalam bab IV. Tanpa ada ulasan kajian teori yang mendahului pembahasan dalam sebuah penelitian, maka akan terjadi ketidakjelasan hasil penelitian. Oleh sebab itu kajian pustaka ini diletakkan sebelum bab IV. Dalam bab II ini peneliti akan memaparkan tentang teori-teori yang berkaitan tentang mediasi yang utamanya dijelaskan dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016. Serta didukung juga dengan teori-teori yang lain khususnya juga yang berkaitan dengan proses mediasi yang selama ini menjadi salah satu alternatif penyelesaian sengketa utamanya disini yang terjadi dalam ranah peradilan.

Bab III berisi tentang metode penelitian yang dipakai dalam rangka mencapai hasil penelitian secara maksimal, yang memuat rancangan penelitian, kehadiran peneliti, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan temuan, dan tahap-tahap penelitian. Sehingga dari sini dapat diketahui kesesuaian antara metode yang dipakai dengan jenis penelitian yang dilakukan.

Bab IV berisi tentang uraian hasil penelitian dan pembahasan deskripsi Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Agama Tulungagung dalam Perspektif

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016. Bab ini disusun sebagai bagian dari upaya menemukan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan yang ada dalam rumusan masalah. Selain itu untuk lebih mengetahui dan memahami tujuan dari penelitian ini, maka pada bab ini akan diuraikan tentang paparan data dan analisa hasil penelitian, gambaran umum lokasi penelitian, data serta pembahasan yang berkaitan tentang pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Tulunggung.

Bab V berisi penutup yang meliputi kesimpulan dari penelitian dan saran-saran. Penelitian ini akan diakhiri dengan kesimpulan dan saran yang dapat diberikan kepada berbagai pihak yang terkait. Kesimpulan dimaksudkan sebagai konklusi penelitian. Hal ini penting sebagai penegasan kembali terhadap hasil penelitian yang ada dalam bab IV. Sehingga pembaca dapat memahaminya secara konkret dan utuh. Sedangkan saran merupakan harapan-harapan peneliti kepada para pihak yang berkompeten dalam masalah yang dikaji dalam penelitian ini, agar penelitian dapat memberikan kontribusi tentang mediasi untuk penelitian selanjutnya selanjutnya.