

BAB III

PROBLEMATIKA PELAKSANAAN MEDIASI DALAM PERKARA CERAI GUGAT DI PENGADILAN AGAMA SEMARANG TAHUN 2012

A. Gambaran Umum Pengadilan Agama Semarang

1. Dasar Hukum Pembentukan Pengadilan Agama Semarang

Dasar dari pada pembentukan Pengadilan Agama Semarang adalah:

- a. Surat Keputusan Pemerintah Hindia Belanda Nomor 24 tanggal 19 Januari 1882 yang dimuat dalam *Staadblad* Nomor 152 Tahun 1882 Tentang Pembentukan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura.
- b. Penetapan Pemerintah Nomor 5/SD tanggal 26 Maret 1946 Tentang Penyerahan Mahkamah Islam Tinggi dari Kementerian Kehakiman kepada Kementerian Agama.
- c. Undang-undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 Tentang Pelanjutan Peradilan Agama dan Peradilan Desa. Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009.

d. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang telah diubah dengan - undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 dan Undang – undang Nomor 50 Tahun 2009.¹

2. Sejarah Pembentukan Pengadilan Agama Semarang;

Dalam bentuknya yang sederhana Pengadilan Agama yang dahulu dikenal juga dengan Pengadilan Surambi telah ada di tengah-tengah masyarakat kaum Muslimin di Indonesia bersamaan dengan kehadiran agama Islam di negeri ini. Demikian pula dengan Pengadilan Agama Semarang telah ada bersamaan dengan masuknya agama Islam di Kota Semarang. Disebut Pengadilan Surambi karena pelaksanaan sidangnyanya biasanya mengambil tempat di surambi masjid. Tata cara keislaman, baik dalam kehidupan bermasyarakat maupun dalam peribadatan, secara mudah dapat diterima sebagai pedoman, sehingga Peradilan Agamapun lahir sebagai kebutuhan hidup masyarakat muslim sejalan dengan berdirinya kerajaan-kerajaan Islam sejak dari Samudera Pasai Aceh, Demak, Mataram, Jepara, Tuban, Gresik, Ampel, Banten dan Kerajaan-kerajaan Islam lainnya.²

Pakar hukum kebangsaan Belanda yang lain, Prof. Mr. Lodewyk Willem Cristian Van Den Berg (1845-1927) menyatakan bahwa yang berlaku di Indonesia adalah hukum Islam menurut ajaran Hanafi dan

¹ <http://www.pa-semarang.go.id>, di akses pada tanggal 26-11-13 / 13.20 WIB.

² *Ibid.*

Syafi'i. Dialah yang memperkenalkan teori *Receptio in Complexu*. Teori ini mengajarkan bahwa hukum itu mengikuti agama yang dianut seseorang, sehingga orang Islam Indonesia telah dianggap melakukan resepsi hukum Islam dalam keseluruhannya dan sebagai suatu kesatuan. Pendapat tersebut di ataslah yang akhirnya mendorong pemerintah Belanda mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 24 Tanggal 19 Januari 1882 yang dimuat dalam *Staatblad* Nomor 152 Tahun 1882 Tentang Pembentukan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura. Meskipun dalam bentuknya yang sederhana Pengadilan Agama Semarang telah ada sebelum penjajah Belanda menginjakkan kakinya di bumi Indonesia, namun dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Nomor 24 Tahun 1882, yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan *Staatblad* Nomor 152 Tahun 1882, inilah yang menjadi tonggak sejarah mulai diakuinya secara *Juridis Formal* keberadaan Peradilan Agama di Jawa dan Madura pada umumnya dan Pengadilan Agama Semarang pada khususnya.³

Agak sulit untuk mendapatkan bukti-bukti peninggalan sejarah atau arsip-arsip kuno Pengadilan Agama Semarang, karena arsip –arsip tersebut telah rusak akibat beberapa kali Kantor Pengadilan Agama Semarang terkena banjir. Yang paling besar adalah banjir pada tahun 1985. Akan tetapi masih ada beberapa orang pelaku sejarah yang masih hidup yang dapat dimintai informasi tentang perkembangan Pengadilan

³ *Ibid.*

Agama yang dapat dijadikan sebagai rujukan atau setidaknya-tidaknya sebagai sumber penafsiran dalam upaya menelusuri perjalanan sejarah Pengadilan Agama Semarang. Berdasarkan kesaksian Bp. Basiron, seorang Pegawai Pengadilan Agama Semarang yang paling senior, beliau pernah melihat sebuah Penetapan Pengadilan Agama Semarang Tahun 1828 Tentang Pembagian Warisan yang masih menggunakan tulisan tangan dengan huruf dan bahasa Jawa. Keterangan tersebut dikuatkan pula dengan keterangan Bapak Sutrisno, pensiunan pegawai Pengadilan Agama Semarang yang sebelumnya pernah menjadi pegawai pada Jawatan Peradilan Agama. Ini menunjukkan bahwa Pengadilan Agama Semarang memang telah ada jauh sebelum dikeluarkan *staatblaad* Tahun 1882.⁴

3. Gedung Kantor Pengadilan Agama Semarang;

Pada awal berdirinya Pengadilan Agama Semarang berkantor di Serambi Masjid Agung Semarang yang dikenal dengan Masjid Besar Kauman yang terletak di Jalan Alun-Alun Barat dekat pasar Johar. Tanah yang sekarang di atasnya berdiri pasar Johar dahulunya adalah Alun-Alun Kota Semarang. Setelah beberapa tahun berkantor di Serambi Masjid, Kemudian menempati sebuah bangunan yang terletak di samping sebelah selatan Masjid. Bangunan tersebut kini dijadikan Perputakaan Masjid Besar

⁴ *Ibid.*

Kauman. Selanjutnya pada masa Wali Kota Semarang dijabat oleh Bapak Hadijanto, berdasarkan Surat Walikota tertanggal 28 Juli 1977 Pengadilan Agama Semarang diberikan sebidang tanah seluas $\pm 4000 \text{ M}^2$ yang terletak di Jalan Ronggolawe Semarang untuk dibangun Gedung Pengadilan Agama Semarang. Gedung Pengadilan Agama Semarang yang terletak di Jalan Ronggolawe Nomor 6 Semarang dengan bangunan seluas 499 M^2 diresmikan penggunaannya pada tanggal 19 September 1978. Sejak tanggal tersebut Pengadilan agama Semarang memiliki gedung sendiri yang sampai sekarang masih ditempati.⁵

Visi dari Pengadilan Agama Semarang adalah Terwujudnya Badan Peradilan Agama Yang Agung , sedangkan misi dari Pengadilan Agama Semarang adalah :

- a. Menyelenggarakan pelayanan yudisial dengan seksama dan sewajarnya serta mengayomi masyarakat;
- b. Menyelenggarakan pelayanan non yudisial dengan bersih dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. Mengembangkan penerapan manajemen modern dalam pengurusan kepegawaian, sarana dan prasarana rumah tangga Kantor dan pengelolaan keuangan;

⁵ *Ibid.*

- d. Meningkatkan pembinaan sumber daya manusia dan pengawasan terhadap jalannya peradilan.⁶

4. Tugas Pengadilan Agama Semarang.

Pengadilan Agama bertugas dan berwenang untuk menegakan Kompilasi Hukum Islam sebagai hukum materil yang berlaku bagi masyarakat islam di Indonesia, pelayanan hukum dan keadilan itu diberikan melalui penyelesaian sengketa keluarga dan harta perkawinan dan atau penetapan status hukum seseorang dalam keluarga maupun status harta perkawinan.⁷ Menurut undang undang nomor 3 tahun 2006 tentang perubahan atas undang undang nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama pasal 49 bahwa pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara ditingkat pertama antara orang orang yang beragama islam di bidang:

- a. Perkawinan;
- b. Waris;
- c. Wasiat;
- d. Hibah;
- e. Wakaf;
- f. Zakat;

⁶ *Ibid*

⁷ Mukti, Arto, *Praktek Perkara Perdata Pada Pengadilan Agama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, cet. Ke-3, 2000, hlm. 2.

- g. Infaq;
- h. Shodaqoh;
- i. Ekonomi Syariah.⁸

5. Wewenang Pengadilan Agama Semarang

a. Kekuasaan Absolut.

Kekuasaan Absolut adalah kekuasaan yang berhubungan dengan jenis perkara atau tingkatan pengadilan dalam perbedaannya dengan jenis perkara atau jenis pengadilan atau tingkatan pengadilan lainnya.⁹

b. Kekuasaan Relatif.

Kekuasaan relatif adalah wewenang mengadili perkara berdasarkan wilayahnya. Untuk Pengadilan Agama Semarang meliputi:

1. Kecamatan Gayamsari;
2. Kecamatan Ngaliyan;
3. Kecamatan Tugu;
4. Kecamatan Semarang Barat;
5. Kecamatan Mijen;
6. Kecamatan Pedurungan;
7. Kecamatan Genuk;
8. Kecamatan Gajah Mungkur;

⁸ Himpunan Peraturan Perundang Undangan Dalam Lingkungan Peradilan Agama, Pengadilan Agama Semarang.

⁹ Roihan A. Rosyid, *Hukum Acara Peradilan Agama*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 27.

9. Kecamatan Semarang Tengah;
10. Kecamatan Semarang Utara;
11. Kecamatan Semarang Selatan;
12. Kecamatan Semarang Timur;
13. Kecamatan Banyumanik;
14. Kecamatan Gunung Pati;
15. Kecamatan Candisari;
16. Kecamatan Tembalang.¹⁰

B. Pelaksanaan Mediasi Dalam Perkara Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Semarang Tahun 2012.

Proses perkara cerai gugat umumnya berlangsung lama karena melalui beberapa tahapan persidangan, mulai dari pendaftaran perkara sampai putusan, apalagi ketika para pihak melakukan banding maka akan lebih lama lagi proses suatu perkara. Akibat dari lamanya proses di pengadilan, maka Mahkamah Agung mempunyai inisiatif untuk membentuk PERMA mediasi yang sekarang dipakai adalah PERMA No. 1 Tahun 2008 tentang Mediasi.

Mediasi merupakan proses yang diharapkan mampu untuk mengurangi penumpukan perkara di Mahkamah Agung. Tujuan dari pada dibentuknya PERMA No. 1 tahun 2008 tentang Mediasi yaitu:

1. Diharapkan permasalahan penumukan perkara dapat dicegah karena dengan tercapainya kesepakatan perdamaian;

¹⁰ *Ibid.*

2. Pengintegrasian mediasi dalam proses pengadilan dapat memberikan akses yang luas kepada masyarakat untuk menemukan penyelesaian yang memuaskan dan adil menurut para pihak sendiri.¹¹

Kewajiban hakim memediasi atau mendamaikan para pihak yang diatur dalam beberapa aturan seperti pasal 82 ayat 1 dan 4 Undang Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama yang berbunyi:

1. Pada sidang pertama memeriksa gugatan perceraian hakim berusaha mendamaikan kedua pihak.
2. Selama perkara belum diputuskan usaha mendamaikan dapat dilakukan pada setiap persidangan.

Ketika penggugat memilih pengacara untuk mengajukan gugatan, sebelum pengugat mengajukan gugatan perceraian biasanya pengacara akan berusaha agar para pihak bisa rukun kembali, dan terkadang perdamaian sebelum pengajuan gugatan perceraian berhasil walaupun hanya beberapa kasus.¹² Dalam pelaksanaan mediasi di Pengadilan Agama Semarang ada beberapa tahap proses mediasi yaitu:

1. Dalam sidang pertama perkara cerai gugat majelis hakim berupaya mendamaikan para pihak, kemudian majelis hakim mewajibkan untuk melakukan proses mediasi serta menjelaskan bahwa proses mediasi merupakan wajib, apabila tidak melewati proses mediasi, maka putusan

¹¹ Taqdir Rahmadi, *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010. hlm. 68.

¹² Hasil wawancara dengan Adv. Ahmad Shofwan pada tanggal 25 November 2013

batal demi hukum, dalam hal ini majelis memberi tawaran untuk memilih mediator, dalam pelaksanaannya periode tahun 2012 pada perkara cerai gugat semua pihak yang berperkara memilih mediator dari dalam Pengadilan Agama Semarang.

2. Dalam penentuan waktu mediasi, mediator atas kesepakatan para pihak memiliki wewenang untuk menentukan waktu mediasi, dalam prakteknya para pihak dipanggil melalui surat untuk datang pada waktu yang telah ditentukan. Jika para pihak tidak datang dan sudah dipanggil 2 kali maka mediasi dianggap gagal.
3. Setelah para pihak datang dalam ruang mediasi, pada saat pertemuan mediasi pertama kali yang dilakukan adalah perkenalan para pihak serta mediator memperkenalkan diri dan juga menjelaskan peran mediator. Dalam prakteknya pertemuan mediasi sebagian besar hanya 1 kali pertemuan dan hasil dari pada mediasi tersebut sebagian besar gagal, dalam pelaksanaannya juga proses mediasi hanya berjalan sebentar, mediator dalam mencari informasi kepada para pihak dengan mendengarkan cerita cerita para pihak, kemudian mediator memberi usulan serta menasehati para pihak untuk berdamai dengan berbagai pertimbangan untuk bisa terlaksananya perdamaian.
4. Jika dalam proses mediasi itu terjadi kesepakatan, maka harus dibuat kesepakatan damai dalam bentuk tertulis, dan para pihak diperbolehkan:

- a. Melaporkan dan mengajukan hasil kesepakatan perdamaian kepada majelis pemeriksa perkara untuk dikukuhkan dalam bentuk akta perdamaian dan gugatan yang telah diajukan dicabut.
- b. Apabila para pihak tidak menghendaki kesepakatan perdamaian dikukuhkan dalam bentuk akta perdamaian, maka kesepakatan perdamaian itu harus memuat satu klausa pencabutan gugatan dan menyatakan perkara telah selesai.
- c. Jika proses mediasi itu gagal, maka perkara akan dilanjutkan pada proses persidangan selanjutnya.
- d. Dalam proses mediasi mediator di Pengadilan Agama Semarang tidak pernah melibatkan ahli untuk memberikan penjelasan serta untuk membantu para pihak memecahkan masalah yang sedang dihadapi oleh penggugat dan tergugat.¹³

C. Problematika Pelaksanaan Mediasi Dalam Perkara Cerai Gugat di Pengadilan Agama Semarang Tahun 2012.

Pelaksanaan mediasi di PA Semarang dalam perkara cerai gugat belum mampu untuk mengurangi penumpukan perkara yang ada di Mahkamah Agung, hal ini bisa dilihat pada tahun 2012 di PA Semarang dari 384 kasus yang dimediasi dan yang diputus dalam perkara cerai gugat hanya 2 yang berhasil dalam proses

¹³ Hasil wawancara dengan Ibu Ismiyati, salah satu hakim mediator yang sudah sertifikasi di Pengadilan Agama Semarang pada 19 November 2013

mediasi.¹⁴ Dalam setiap proses persidangan hakim selalu berusaha mendamaikan bahkan dengan sedikit humor.¹⁵ Hal ini tentunya ada suatu problem yang menghambat proses berjalanya mediasi secara efektif. Ada beberapa problem yang mempengaruhi mediasi, berikut beberapa problem yang mempengaruhi ketidak berhasilan mediasi, problem tersebut adalah :

1. Problem yang paling kuat adalah niat untuk melakukan mediasi dari pada para pihak itu sendiri, para pihak enggan melakukan proses mediasi, karena para pihak memandang proses mediasi hanyalah sekedar menggugurkan kewajiban, sebab dalam proses mediasi salah satu pihak sulit datang dalam sebuah pertemuan bersama karena dalam perkara cerai gugat merupakan perkara yang erat kaitanya dengan masalah hati seseorang. Jika para pihak datang pada saat mediasi para pihak enggan untuk bicara bahkan duduk bersama, para pihak sulit untuk dipersatukan, hal ini dikarenakan beberapa sebab antara lain:
 - a. Salah Satu pihak mempunyai pria idaman lain atau wanita idaman lain, hal ini yang menjadikan bahwa antara pihak yang satu dengan pihak yang lain sudah tidak punya rasa saling percaya;
 - b. Seorang istri yang akan mengajukan perceraian mereka sudah bulat untuk mengajukan perceraian dengan berbagai alasan seperti tidak diberi nafkah, dan sudah ditinggal pergi suaminya bertahun tahun,

¹⁴Data Pengadilan Agama tahun 2012.

¹⁵ Hasil observasi persidangan

seorang istri sudah memikirkan secara mendalam bahwa dampak ketika sudah bercerai dengan suaminya, sehingga mengajukan gugatan perceraian adalah jalan yang terbaik yang diinginkan oleh pihak istri, hal ini tentunya berbeda dengan perkara cerai talak dimana pihak suami bisa dinasehati oleh mediator dengan berbagai alasan semisal bila cari istri lain belum tentu baik.¹⁶

2. Kurangnya sarana tempat untuk mediasi yang membantu proses mediasi, yaitu tempat mediasi, problem ini menjadi problem sekunder karena tempat yang ada di Pengadilan Agama Semarang kurang kondusif untuk melakukan proses mediasi.¹⁷
3. Para pihak yang akan melakukan proses mediasi, mediator yang di pilih oleh para pihak dalam penentuan mediator adalah mediator dari Pengadilan Agama Semarang, karena mediator dari Pengadilan Agama Semarang gratis, selain itu juga para pihak sangat ingin untuk melakukan perceraian sebab perceraian merupakan jalan yang terbaik untuk melanjutkan kehidupan mereka, karena dalam masa pernikahan para pihak selalu bertengkar dan merasa tersiksa, sehingga perceraian adalah jalan yang terbaik.¹⁸

¹⁶ Hasil wawancara dengan Ibu Ismiyati, salah satu hakim mediator yang sudah sertifikasi di Pengadilan Agama Semarang pada 19 November 2013

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Hasil wawancara dengan Sri Susanti (Pengugat dengan Nomor perkara 1961/Pdt.G/2012/PA.Sm), pada 31 Desember 2013.