

BAB IV

**ANALISIS TERHADAP IMPLEMENTASI MEDIASI DALAM PERKARA
PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA SEMARANG**

**1. Analisis Pelaksanaan Mediasi Dalam Perkara Perceraian Di
Pengadilan Agama Semarang**

Tahap pertama yang harus dilakukan oleh hakim dalam menyidangkan suatu perkara yang diajukan kepadanya adalah mengusahakan perdamaian antara pihak-pihak yang berperkara.¹ Yaitu dengan jalan mediasi, yang mengharuskan hakim sebelum melanjutkan proses pemeriksaan perkara terlebih dahulu menawarkan mediasi kepada pihak yang bersengketa. Penawaran ini bukanlah suatu bentuk pilihan (*choice*) tetapi harus diikuti para pihak. Pada hari sidang pertama yang dihadiri kedua belah pihak, hakim mewajibkan para pihak yang berperkara terlebih dahulu menempuh mediasi. Ketentuan ini menunjukkan bahwa para pihak tidak dapat menolak kewajiban yang dibebankan pada hakim untuk menempuh jalur mediasi terlebih dahulu sebelum perkaranya dilanjutkan.² Sebelum proses mediasi dilakukan, hakim wajib memberikan penjelasan kepada para pihak mengenai prosedur dan biaya mediasi. Hal ini penting agar para pihak dapat mengetahui mekanisme, prosedur dan biaya mediasi yang harus dikeluarkan dalam proses mediasi. Para pihak

¹ Mukti Arto, *Praktek Perkara Perdata Pada Peradilan Agama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, h. 95.

² Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syariah, Hukum Adat Dan Hukum Nasional*, Jakarta, Kencana, h.306.

dapat memilih mediator yang tersedia dalam daftar mediator di pengadilan, baik mediator yang berasal dari hakim maupun mediator yang berasal dari bukan hakim. Bila para pihak menunjuk mediator yang berasal dari hakim, maka para pihak tidak dikenakan biaya apapun, sedangkan bila para pihak menunjuk mediator yang berasal dari bukan hakim, maka para pihak harus membayarkan jasa mediator, yang jumlahnya tergantung pada kesepakatan.

Peran mendamaikan pihak-pihak yang bersengketa itu lebih utama dari fungsi hakim yang menjatuhkan putusan terhadap suatu perkara yang diadilinya. Apabila perdamaian dapat dilaksanakan, maka hal itu jauh lebih baik dalam mengakhiri suatu sengketa. Usaha mendamaikan pihak-pihak yang berperkara itu merupakan prioritas utama dan dipandang adil dalam mengakhiri suatu sengketa, sebab mendamaikan itu dapat berakhir dengan tidak terdapat siapa yang kalah dan siapa yang menang, tetap terwujudnya kekeluargaan dan kerukunan. Jika tidak berhasil didamaikan oleh hakim, maka barulah proses pemeriksaan perkara dilanjutkan.

Di Pengadilan Agama Semarang proses perdamaian dengan jalan mediasi yang berlandaskan pada Perma No.1 Tahun 2008 tentang mediasi diharapkan akan lebih optimal, praktis prosesnya dan tidak berlarut-larut dalam mendamaikan para pihak yang sedang berperkara.

Proses mediasi di Pengadilan Agama Semarang berjalan dengan baik, tetapi tanpa disadari pelaksanaan tersebut tidak sesuai dengan aturan-aturan tentang mediasi. Diantaranya berkaitan dengan prinsip kerahasiaan,

yang mana Pengadilan Agama Semarang belum bisa menerapkan prinsip tersebut. Ini dapat dilihat dari ruang mediasi yang terbuka, tempat mediasi yang dimiliki multi fungsi. Tidak jarang ketika proses mediasi berlangsung banyak petugas yang sedang mengoperasikan komputer diruangan itu. Padahal prinsip ini harus diterapkan agar mediasi berjalan dengan khidmat dan keberhasilan mediasi dapat dicapai. Hal ini sangat mempengaruhi para pihak dalam berkomunikasi dengan mediator. Mereka tidak dapat bebas menuangkan apa yang menjadi permasalahannya dan tidak bebas menjawab pertanyaan dari mediator karena mereka takut permasalahannya diketahui orang lain selain mediator karena ruang mediasi yang tidak tertutup.

Dalam teknis pemilihan mediator, di Pengadilan Agama Semarang yang terjadi para pihak tidak pernah melakukan musyawarah untuk memilih mediator, padahal dalam Perma No.1 Tahun 2008 pasal 11 ayat 1 telah disebutkan bahwa "jika para pihak ingin bermusyawarah terlebih dahulu untuk memilih mediator, pihak diberi kesempatan dua hari kerja untuk memilih dan menunjuk mediator". Hal ini disebabkan karena Pengadilan Agama Semarang tidak mempunyai daftar mediator, yang menjadi mediator dalam sengketa para pihak adalah hakim yang tidak menangani perkaranya. Jadi disini para pihak tidak dapat bermusyawarah untuk memilih mediator, mediator ditentukan oleh majelis hakim. Dari hal ini seolah-olah Pengadilan Agama Semarang tidak memberi kesempatan para pihak untuk menyampaikan aspirasinya untuk memilih mediator.

Mengingat terbatasnya jumlah mediator di Pengadilan Agama Semarang yang memiliki ketrampilan mediasi karena di Pengadilan Agama Semarang hanya ada satu hakim yang bersertifikat mediator dan tidak adanya daftar mediator non hakim, disini semakin memberatkan pekerjaan hakim karena pekerjaannya akan menjadi dobel. Yakni sebagai majelis hakim dan sebaga mediator. Hal ini akan mempengaruhi kinerja hakim sebagai mediator yaitu hakim mediator tidak bisa secara total dan sungguh-sungguh dalam melaksanakan proses mediasi. Padahal dengan adanya daftar mediator disini akan mempermudah para pihak yang berperkara untuk memilih mediator yang akan membantunya dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi. Makin banyak jumlah mediator di Pengadilan Agama Semarang semakin baik karena para pihak akan memilik banyak pilihan mediator, sehingga akan ditemukan mediator yang tepat, memiliki keahlian dan mampu membantu dalam penyelesaian sengketa mereka.

Mediasi ini mengatur bagaimana tata cara damai yang dibantu oleh pihak yang netral yakni seorang mediator. Mediator dapat mengembangkan dan menawarkan pilihan penyelesaian sengketa dan para pihak dapat pula mempertimbangkan tawaran mediator sebagai suatu alternatif menuju kesepakatan dalam penyelesaian sengketa. Alternatif penyelesaian yang ditawarkan mediator diharapkan mampu mengakomodasi kepentingan para pihak yang bersengketa. Mediasi dapat

membawa para pihak mencapai kesepakatan tanpa merasa ada pihak yang menang atau ada pihak yang kalah (*win-win solution*).

Dan adanya perhatian khusus oleh UU No. 3 Tahun 2006 pada perkara sengketa keluarga (perceraian) itu mengikuti pada salah satu asas dari UU No.1 Tahun 1974 tentang perkawinan yakni dipersulitnya proses perceraian, sebab didalamnya mengandung prinsip-prinsip yang bertujuan untuk menjamin cita-cita luhur perkawinan yaitu, membentuk keluarga, rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Sehingga untuk mewujudkan tujuan tersebut, dibutuhkan suatu prinsip dasar yang merupakan tata aturan untuk selalu mempertahankan segala sesuatu yang dapat membuat ketidakberhasilan tujuan utama tersebut diantaranya yaitu segala penyebab yang bisa menimbulkan perselisihan dalam perkawinan seperti nusyuz, i'radh, ataupun kekurangharmonisan dalam pergaulan sehari-hari itu merupakan tabi'at yang tidak akan bisa dilenyapkan dalam kehidupan manusia.

Dalam pelaksanaannya setiap terjadi perceraian harus diajukan di depan sidang Peradilan Agama. Sehingga Pengadilan Agama akan berfungsi sebagai lembaga pengontrol dan penekan besarnya angka perceraian di Indonesia dengan cara memberikan solusi damai pada setiap kali diselenggarakan persidangan serta memberikan pencerahan dan membantu menguraikan kekusutan rumah tangga para pihak yang sedang dibelit masalah tersebut. Sehingga disamping sebagai lembaga penegak hukum, Pengadilan Agama juga memfungsikan diri sebagai lembaga

dakwah yang mampu menyatukan kembali bahtera keluarga yang hampir pecah dengan mengedepankan solusi perdamaian.

Prosedur mediasi ini sangat cocok untuk diterapkan dalam setiap perkara perdata yang masuk di Pengadilan Agama Semarang karena prosedur mediasi mengatur hal-hal yang menyangkut tentang proses kearah perdamaian. Seperti yang telah diungkapkan oleh Wahyudi salah satu hakim di Pengadilan Agama Semarang bahwa mediasi ini sangat cocok diterapkan di Pengadilan Agama Semarang karena Perma tersebut adalah sebagai penjabaran dari Pasal 130 HIR dan 154 RBg dan juga sebagai rasa kepedulian Mahkamah Agung terhadap banyaknya perkara yang masuk dan sulit untuk didamaikan, dengan diterapkannya Perma tersebut diharapkan upaya perdamaian akan lebih optimal dan dapat mengurangi penumpukan perkara di Pengadilan khususnya Pengadilan Agama Semarang.

Perma No. 1 Tahun 2008 tentang mediasi untuk menunjukan nilai signifikan mediasi, maka itu sering dihubungkan dengan Pasal 130 HIR dan 154 RBg. Pasal ini merupakan bagian dari prosedur dari pemecahan sengketa perdata. Di dalam Pasal tersebut ada tuntutan (kewajiban) agar hakim mengupayakan perdamaian. Tanpa ada upaya ini, maka keputusan apapun yang akan dicapai dianggap batal demi hukum. Dengan penalaran begini maka mediasi menjadi mandatori atau wajib.

Sebenarnya para hakim di Pengadilan Agama Semarang sudah beranggapan bahwa proses perdamaian yang selama ini berjalan, hampir

sama dengan proses mediasi, yakni secara kekeluargaan dan bermusyawarah. Tetapi mediasi dalam Perma yang dibantu oleh pihak ketiga yaitu seorang mediator. Diharapkan dalam proses mendamaikan lebih optimal dan dapat mengurangi beban biaya. Dan ini bisa berjalan dengan baik apabila dijalankan secara profesional bukan sekedar formalitas saja.

Melihat dari tingkat keberhasilan mediasi perceraian di Pengadilan Agama Semarang pada bulan Januari sampai Juli 2009 yang sangat rendah sekali yaitu hanya 9 perkara yang berhasil dimediasikan dari 1472 perkara yang masuk. Bila diprosentasikan hanya ada 0,61% perkara yang berhasil dalam tahap mediasi, sedangkan sisanya 99,39% merupakan perkara yang tidak berhasil dalam tahap mediasi dan harus berlanjut kepersidangan selanjutnya. Tingkat keberhasilan disini dirasa sangat rendah sekali padahal usaha perdamaian ini sangat diutamakan dalam setiap menangani perkara. Bahkan wajib dilaksanakan sebelum perkara itu diperiksa. Maka dari itu hakim mediator harus seoptimal mungkin dalam pelaksanaan proses mediasi.

Dari prosentasi perkara yang berhasil dimediasikan, hal ini dirasa sangat minim sekali karena kemungkinan besar perdamaian dalam proses mediasi yang dilakukan selama ini hanya bersifat yuridis formal dan tidak memperhatikan hal-hal penting dalam proses mediasi sehingga memediasikan para pihak yang berperkara hanya bersifat formalitas belaka. Disamping menyelesaikan perkara dengan cara damai merupakan

pilihan terbaik akan tetapi hakim juga harus memperhatikan tentang keadaan keluarga tersebut, dan seharusnya difahami alasan-alasan atau kejadian-kejadian yang melatarbelakangi mengapa mereka ingin bercerai. Apakah dengan didamaikannya (tidak ada perceraian) itu akan membawa kemaslahatan atau tidak. Bila dirasa sudah tidak ada lagi kemaslahatan dalam kelanjutan perjalanan keluarga tersebut dan perceraian adalah pilihan yang terbaik maka hakim juga mengemban kewajiban untuk menghilangkan kemadharatan yang terjadi antara para pihak yaitu dengan cara menceraikannya. Sehingga walaupun perceraian itu pahit dirasa akan tetapi kemadharatan yang menyimpannya itu lebih pahit lagi. Dalam menyelesaikan perkara ini hakim berpegang pada satu ketentuan kaedah fiqih yaitu :

الضرر يزال³

Artinya: “kemadharatan harus dihilangkan”

Juga kaedah:

درءالمفاسد اولى من جلب المنافع⁴

Artinya: “mencegah segala jenis kerusakan itu harus didahulukan dari pada memunculkan kemanfaatan (kebaikan)”

Dan menurut Wahbah Az-Zuhaili,⁵

اذ ثبت الا ضرار وعجز القاض عن الاصلاح فرق بينهما وذلك بطلقة بئنة

³ Drs. Moh. Adib Bisri, *Terjemah Al-Faraidul Bahiyyah (Risalah Qawa-Id Fiqh)*, Kudus: Menara Kudus, h. 21.

⁴ *Ibid*, h. 24.

⁵ Wahbah Az Zuhaili, *Al Fiqh Al Islam Wa Adhilatuhu*, jilid 7, Beirut, Damaskus: Daar Al Fikr, cet ke-3, 1989, h. 529.

Artinya: “*apabila kemadharatan (dalam rumah tangga) itu telah nyata dan hakim sudah tidak berhasil mendamaikan lagi, maka hakim dapat menceraikannya dengan talak bain*”.

Dalam peraturan perundangan yang menjadi landasan penyelesaian perkara di Peradilan Agama, merumuskan asas perdamaian masuk pada penyelesaian perkara perceraian. Sehingga menurut kaedah hukum apabila suatu peraturan itu diungkapkan dalam suatu yang pokok, maka hukum yang umum pun harus mengikutinya. Dalam hal ini pokok dari keluarga adalah perkawinan. Sedangkan salah satu yang bisa memutuskannya adalah perceraian, maka apabila peraturan perdamaian di dalam hukum keluarga tersebut dicantumkan bersamaan dengan penyelesaian dalam pemeriksaan perkara perceraian, hal ini menunjukkan bahwa perdamaian merupakan solusi terbaik bagi segala sengketa yang diselesaikan melalui Peradilan Agama sesuai dengan kewenangannya.

2. Analisis Hambatan Dalam Proses Mediasi Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama Semarang

Dalam pelaksanaan mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Semarang banyak sekali faktor yang mempengaruhi antara lain yaitu faktor teknis dan non teknis. Faktor teknis yaitu *pertama*: keterbatasan tempat. Tersedianya ruangan khusus yang nyaman untuk mediasi merupakan faktor penting yang dapat mendukung terselenggaranya proses mediasi, disamping faktor kerahasiaan. Rasa nyaman para pihak, juga perlu dijaga dan diperhatikan, karena rasa nyaman diciptakan oleh kondisi ruangan dimana proses mediasi

dilaksanakan akan mempengaruhi sifat keterbukaan para pihak dalam mengungkapkan permasalahannya dan komunikasi satu dengan yang lain. Para pihak tidak perlu merasa takut permasalahannya didengar oleh orang lain yang tidak terkait dengan sengketa mereka, sehingga tidak diketahui oleh umum.

kurangnya sarana dan prasarana dalam upaya melaksanakan mediasi tersebut untuk menyelesaikan setiap perkara yang masuk. Antara lain yaitu tempat atau ruang mediasi. Tempat merupakan unsur penting yang mendukung terselenggaranya proses mediasi. Tempat yang dimaksud adalah lokasi dimana mediasi diselenggarakan. Kenyamanan tempat penyelenggaraan perundingan proses mediasi akan mempengaruhi para pihak untuk membuat kesepakatan-kesepakatan mediasi. Jika salah satu pihak merasakan tidak nyaman dengan satu tempat, maka ia dapat memilih tempat lain. Para pihak merasakan tidak nyaman bila sengketa mereka diketahui oleh banyak orang, sehingga melahirkan sikap tidak respek terhadap proses mediasi. Bila hal ini terjadi dapat mengancam gagalnya mediasi. Oleh karenanya, penentuan tempat mediasi harus benar-benar disetujui bersama oleh para pihak yang bersengketa. Mediator hanya dapat menawarkan tempat mediasi, tetapi tidak dapat memaksa kehendaknya untuk menentukan suatu tempat tertentu bagi mediasi.

Tidak jarang masalah tempat menimbulkan kesulitan, terutama bagi pengadilan yang padat dan nimimnya bangunan atau gedungnya. Begitu juga terjadi di Pengadilan Agama Semarang, tidak mempunyai

ruang khusus mediasi semua ruangan terpakai karena terbatasnya ruangan di Pengadilan Agama Semarang. Jadi tidak semua pengadilan mempunyai sarana dan fasilitas ruang khusus yang nyaman untuk proses mediasi.

Kedua: keterbatasan mediator, yaitu tidak adanya daftar mediator non hakim disini akan semakin memberatkan pekerjaan hakim karena pekerjaannya menjadi dobel yakni sebagai hakim majelis dan hakim mediator. Padahal dengan adanya daftar mediator disini akan memudahkan para pihak bersengketa memilih mediator yang akan membantunya dalam penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi. Makin banyak jumlah mediator di pengadilan semakin baik, karena para pihak akan memiliki banyak pilihan mediator, sehingga akan ditemukan mediator yang tepat, memiliki keahlian dan mampu membantu penyelesaian sengketa mereka.

Tidak adanya mediator non hakim, dan yang berperan disitu adalah hakim pengadilan sendiri yang belum tentu mereka mempunyai kemampuan dalam bermediasi. Karena dalam bermediasi diperlukan tenaga-tenaga mediator yang terlatih dan dididik oleh lembaga-lembaga profesional. Skill akan menentukan berhasil tidaknya seorang mediator menyelesaikan sengketa para pihak.

Mengingat peran mediator sangat menentukan efektifitas proses penyelesaian sengketa, maka mediator di Pengadilan Agama Semarang harus memenuhi persyaratan dan kualifikasi tertentu. Syarat bagi seorang mediator dapat dilihat dari dua sisi yaitu *sisi internal mediator* dan *sisi eksternal mediator*. Sisi internal berkaitan dengan kemampuan personal

mediator dalam menjalankan misinya menjembatani dan mengatur proses mediasi, sehingga para pihak berhasil mencapai kesepakatan yang dapat mengakhiri persengketaan mereka. Sisi eksternal berkaitan dengan persyaratan formal yang harus dimiliki mediator dalam hubungannya dengan sengketa yang ia tangani.⁶

Kemampuan membangun kepercayaan para pihak, adalah sikap yang harus ditunjukkan mediator kepada para pihak bahwa ia tidak memiliki kepentingan apapun terhadap penyelesaian sengketa. Ia semata-mata ingin menunjukkan keprihatinan bahwa sengketa yang tidak diselesaikan akan membawa dampak negatif, tidak hanya kepada individu, tetapi juga masyarakat (sosial). Mediator hanya membantu para pihak untuk mengakhiri persengketaan, mengingat setiap manusia secara fitrah ingin bebas dari konflik dan persengketaan. Mediator dalam memfasilitasi dan melakukan negosiasi antar para pihak yang bersengketa tidak memihak salah satu pihak. Ia bersifat netral dalam menjalankan proses mediasi, seperti adil dalam memberikan kesempatan para pihak untuk menyampaikan persoalannya. Mediator tidak melakukan tindakan atau ucapan yang berdampak pada perasaan yang tidak fair dari salah satu pihak.

Dari keterangan yang diberikan Wahyudi di Pengadilan Agama Semarang hanya ada satu hakim yang bersertifikat mediator, yakni dia sendiri. Walaupun dibolehkannya hakim yang menjadi mediator bukanlah

⁶ Syahrizal Abbas, *Op.Cit*, h, 60.

hakim yang bersertifikat mediator, disini harus melihat sejauh mana hakim mampu menjalankan tugasnya atau terbatasnya ketrampilan hakim untuk melakukan mediasi, yang mana mediasi disini memerlukan sejumlah ketrampilan (*skill*) yang harus diasah, sehingga akan memudahkan penyelesaian sengketa para pihak melalui jalur damai atau mediasi. Karena mengingat kasus-kasus yang diselesaikan melalui upaya damai sangatlah terbatas yang berhasil dilakukan. Jadi training hakim untuk melaksanakan mediasi menjadi kebutuhan mendesak bagi para hakim dalam rangka menjalankan amanah Peraturan Mahkamah Agung RI No.01 Tahun 2008. Mengingat terbatasnya jumlah hakim di Pengadilan Agama Semarang yang memiliki ketrampilan mediasi dan tidak adanya daftar mediator non hakim

Ketiga, jangka waktu mediasi yang terlalu panjang, yaitu akan memperlambat penyelesaian perkara karena lamanya waktu untuk melakukan proses mediasi. Jadi bagi perkara yang tidak berhasil dimediasikan semakin menambah waktu perkara tersebut berdiam di pengadilan.

Faktor non teknis yaitu, *pertama*, kurangnya sosialisasi bagi para pihak, yaitu: mereka mengikuti proses mediasi bukan karena keinginan hati, bukan karena mereka melihat ada peluang yang baik dari mediasi atau mereka melihat keuntungan dari mediasi. Tetapi karena kekhawatiran putusan mereka akan batal demi hukum apabila tidak mengikuti proses mediasi sebelumnya. Sini dikarenakan kesadaran masyarakat mengenai

mediasi sangat kurang. Banyak masyarakat yang memahami mediasi hanya sekedar bertemu dengan pihak ketiga sebagai mediator tetapi mereka tidak melihat ada manfaat dalam mediasi itu.

Kedua, adanya pihak ketiga, salah satunya ialah peran advokat, Sikap dukungan ataupun penolakan baik secara eksplisit maupun implisit para advokat terhadap penggunaan mediasi wajib yang terintegrasi ke pengadilan, hal ini menentukan keberhasilan dan kegagalan mediasi tersebut. Mereka berusaha menggiring kliennya untuk tidak berhasil dalam proses mediasi, karena bila kasus yang ditanganinya dapat terselesaikan secara cepat, yaitu berhasil dimediasi maka mereka akan menerima honor lebih kecil. Begitu juga sebaliknya, jika perkara yang ditanganinya dapat dimenangkan, mereka akan memperoleh honor yang lebih besar, mereka beranggapan mengapa harus dimediasikan sementara ia yakin jika perkara yang ditanganinya akan keluar sebagai pemenang. Bagi mereka praktek mediasi bisa mengancam mata pencaharian mereka.

Ketiga, I'tikad baik dari para pihak juga merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan mediasi di pengadilan, lemahnya pengetahuan para pihak yang bersengketa mengenai keuntungan yang didapat bila sengketa mereka diselesaikan melalui mediasi, akibatnya sedikit sekali munculnya i'tikad baik dari para pihak untuk saling mencari alternative guna menyelesaikan sengketa. Tanpa adanya i'tikad baik dari para pihak perdamaian tidak akan tercapai. Untuk mencegah adanya pihak

yang bersikap tidak kooperatif, i'tikad baik para pihak merupakan modal penting atau kunci keberhasilan bagi upaya menjalankan proses mediasi.

Keempat, tidak hadirnya salah satu pihak, sering kali pihak yang berperkara tidak hadir dalam persidangan walaupun telah dipanggil secara patut dua kali berturut-turut, hal ini lah yang secara otomatis menyebabkan mediasi gagal dan perkara harus dilanjutkan pemeriksaannya oleh majelis hakim.