

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Islam mengatur hidup berpasang-pasangan antara laki-laki dengan perempuan melalui ikatan yang halal atau perkawinan. Dalam pasal 1 ayat (1) undang-undang No 1 tahun 1974 tentang Perkawinan menyatakan bahwa perkawinan adalah ikatan lahir batin antara pria dan wanita untuk membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.¹ Dalam undang-undang No 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas undang-undang No 1 tahun 1974 tentang Perkawinan dan Instruksi Presiden No 1 Tahun 1991 tentang Komplekasi Hukum Islam ditentukan batas umur yakni 19 tahun bertujuan untuk mewujudkan keluarga bahagia, kekal, sejahtera. Guna melengkapi hal tersebut suami dan istri perlu saling membantu satu sama lain. Pembatasan umur dalam hal pernikahan pada prinsipnya dimaksudkan agar pasangan yang akan menikah diharapkan sudah memiliki kematangan berfikir, kematangan jiwa dan kekuatan fisik yang memadai.²

Selain itu pernikahan bertujuan agar suami istri berserikat dan bekerja sama dalam menjalankan roda kehidupan karena rumah tangga merupakan institusi sosial terkecil didalam komunitas sosial suatu negara. Tujuan lain dari suatu pernikahan adalah untuk memperoleh keturunan yang sah agar menjadi penerus keluarga. Namun pada kenyataan dalam kehidupan sehari-hari sering terjadi ketidak sesuaian antara suami istri yang berakibat pertengkeran seperti permasalahan ekonomi, adanya

¹ Ahmad Azhar Basyir, 2007, *Hukum Perkawinan Islam*, Yogyakarta: Ull Press, hlm 14.

² Hamda Sulfinadia, 2020, *Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat Studi Atas Pelanggaran Perundang-undangan Tentang Perkawinan*, Grup Penerbitan CV Budi Utama, Yogyakarta, hlm 105

pihak ketiga, serta pendidikan moral yang kurang sebelum menikah dan tidak siyapan individu itu sendiri dalam menjalankan kehidupan berumah tangga yang berujung pada perceraian.³

Dalam hal perceraian menurut Undang-undang No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan mengenal dua macam cerai yakni cerai talak dan cerai gugat. Cerai talak ialah dimana suami (pemohon) mengajukan permohonan kepada Pengadilan Agama untuk memperoleh izin mengajukan talak kepada istri. Sedangkan cerai gugat ialah istri (penggugat) mengajukan gugatan terhadap suami (tergugat) kepada Pengadilan Agama dan berlaku pula pengajuan gugatan terhadap suami kepada istri yang beragama islam di Pengadilan negeri.⁴ Dalam hal ini penulis memfokuskan penelitian kepada cerai gugat sebagai bahan penelitian dikarenakan tingginya kasus cerai gugat yang masuk berbanding jauh dengan cerai talak. Pada tahun 2023 terdapat 710 kasus cerai gugat yang masuk ke Pengadilan Agama Tembilahan sedangkan cerai talak hanya 173 kasus yang masuk ke Pengadilan Agama Tembilahan. Dari angka tersebut dapat dilihat perbandingannya, banyaknya jumlah cerai gugat dibanding cerai talak ialah 76%. Hal inilah yang menjadi pertimbangan penulis dalam memilih perkara cerai gugat. Untuk menangani tingginya angka cerai gugat pengadilan melakukan upaya damai kepada pihak yang berperkara dengan melakukan mediasi.

Mediasi pada awalnya tidak terlalu diperhatikan dan tidak bersifat wajib. Dalam sejarahnya pada masa kolonial belanda pengaturan penyelesaian sengketa dengan upaya damai diatur dalam Pasal 130 *Herzine Inlandsch Reglement* atau pasal 154 *Recht Reglement voor de Buitengewesten* atau Pasal 31 *Reglement of de*

³ Ahmad Syahrus, 2020, *Menolak Kemudaratan*, PT Citra Aditya Bakti, hlm 58

⁴ Abdi Bahri, 2016, *Tata Cara Gugat Cerai, Pembagian Harta Gono Gini, dan Hak Asuh Anak*, Pustaka Yustika: Yogyakarta, hlm 7

Rechtsvordering pasal tersebut mengenal dan menghendaki penyelesaian sengketa melalui cara damai Pasal 130 *Herzine Inlandsch Reglement* berbunyi:

- 1) jika pada hari yang ditentukan, kedua belah pihak datang. Maka pengadilan negeri dengan pertolongan ketua mencoba akan memperdamaikan mereka.
- 2) jika perdamaian yang demikian itu dapat dicapai, maka pada waktu bersidang, dibuat sebuah surat (akte) tentang itu, dalam mana kedua belah pihak dihukum akan menepati perjanjian yang diperbuat itu surat mana akan berkekuatan dan akan dijalankan sebagai putusan yang biasa.

Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia sesuai amanat Pasal 24 Undang-undang Dasar 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman, Mediasi didalam Pengadilan mulai berlaku di Indonesia sejak diterbitkan ketentuan Mahkamah Agung. Dengan berlakunya Peraturan Mahkamah Agung No 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Mediasi dibentuk harus untuk semua perkara perdata yang diserahkan ke Pengadilan tingkat pertama dan mengharuskan hakim sebelum melanjutkan proses pemeriksaan perkara terlebih dahulu menawarkan mediasi kepada pihak yang bersengketa. Setelah dilakukan evaluasi ternyata ditemukan permasalahan pada Peraturan Mahkamah Agung tersebut, maka Mahkamah Agung menganggap perlu melakukan revisi kembali hingga keluarlah Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 sebagai pengganti PERMA No. 2 Tahun 2003.

Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Peraturan Mahkamah Agung ini kemudian menggantikan Peraturan Mahkamah Agung sebelumnya. Dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 tentang Perosedur Mediasi di Pengadilan terdapat perbedaan dari Peraturan Mahkamah Agung sebelumnya, diantaranya, pertama, terkait batas waktu mediasi lebih singkat dari 40 hari menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan mediasi. Kedua, adanya kewajiban bagi para pihak untuk menghadiri secara langsung pertemuan mediasi dengan atau tanpa didampingi kuasa hukum,

kecuali ada alasan-alasan yang sah. Ketiga, yang paling baru adalah adanya “Itikad Baik” dalam proses mediasi dan akibat hukum dari para pihak yang tidak beritikad baik dalam proses mediasi.⁵

Mediasi sangat bermanfaat bagi pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan masalah dengan waktu yang relatif lebih singkat, biaya yang relatif lebih murah serta win-win solution yang disetujui kedua belah pihak dan terpeliharanya hubungan antar pihak berperkara. Dalam dunia peradilan mediasi diharapkan dapat mengatasi masalah penumpukan perkara yang terjadi setiap tahunnya di pengadilan.⁶

Mediasi dapat berhasil jika para pihak mempunyai posisi tawar-menawar serta masih menghargai hubungan baik antara mereka di masa depan. Tidak jarang bahwa mediasi gagal juga dikarenakan dari aspek individu yang berperkara itu sendiri, seperti tidak ingin dipersatukan kembali serta adanya tuntutan dari pihak ketiga contohnya keluarga yang tidak mendukung untuk rujuk kembali, hal ini yang menjadi salah satu faktor yang menjadi kendala bagi mediator.⁷

Pemahaman mendasar tentang mediasi dan manfaat masih belum maksimal, banyak masyarakat dalam proses mediasi hanya sekedar bertemu dengan pihak ketiga sebagai mediator. Seharusnya proses memberikan pemahaman terhadap manfaat penyelesaian perkara melalui mediasi (sosialisasi), harus dilakukan terlebih dahulu secara maksimal sehingga masyarakat mendapatkan pemahaman dan pengetahuan akan pentingnya proses penyelesaian perkara melalui mediasi.⁸

Beberapa alasan umum yang dapat menjadi dasar untuk mengajukan perceraian di Indonesia melibatkan masalah-masalah seperti ketidakcocokan, pertengkaran

⁵ Rachmat Rizki Aulawi, 2019, “Efektivitas Mediasi Dalam Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama Dempo” Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2019, hlm 3-6

⁶ Mardalena Hanifah, 2017, “Penyelesaian Perkara Cerai Gugat oleh Mediator di Pengadilan Agama”, jurnal Hukum Acara Perdata, vol 3, No. 1, 2017, hlm 76

⁷ Ibid hlm 77

⁸ Ibid hlm 78

berkepanjangan, atau pelanggaran serius terhadap kewajiban suami istri. Proses perceraian seringkali melibatkan mediasi dan upaya-upaya hukum lain untuk mendamaikan pasangan sebelum mengambil langkah-langkah hukum yang lebih lanjut.

Hal inilah yang sekarang terjadi di Pengadilan Agama Tembilahan, yang mana tingkat perceraian yang selalu meningkat setiap tahun terutama dalam hal cerai gugat yang jumlahnya semakin meningkat dan lebih besar daripada cerai talak. Pada tahun 2023 terdapat 710 kasus cerai gugat yang masuk namun hanya 103 perkara saja yang melalui tahap mediasi dan dari 103 perkara yang melalui mediasi hanya 86 perkara saja yang dinyatakan berhasil dalam mediasi tersebut.

Hal ini menjadi salah satu problem yang terjadi di Pengadilan Agama Tembilahan. Tingginya perkara yang masuk dengan perkara yang melalui tahap mediasi sangat berbeda jauh ditambah tidak semua perkara yang melakukan mediasi tersebut menimbulkan beberapa permasalahan seperti apakah perkara cerai gugat yang masuk ke Pengadilan Agama Tembilahan telah melalui tahap mediasi sesuai dengan hukum acara yang berlaku dan apakah mediasi yang dilakukan di Pengadilan Agama Tembilahan efektif dalam menangani perkara cerai gugat yang semakin meningkat setiap tahunnya.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat masalah ini kedalam proposal dengan judul **“EFEKTIVITAS MEDIASI DALAM PERKARA CERAI GUGAT DI PENGADILAN AGAMA TEMBILAHAN RIAU”**.

B. Rumusan Masalah

Berikut rumusan masalah dalam penelitian ini berdasarkan latar belakang masalah sebelumnya:

1. Bagaimana efektivitas mediasi dalam perkara cerai gugat di Pengadilan Agama Tembilahan Riau?
2. Apa kendala yang dihadapi mediator dalam menangani kasus cerai gugat yang meningkat di Pengadilan Agama Tembilahan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini meliputi:

1. Untuk mengetahui efektivitas mediasi dalam perkara cerai gugat di Pengadilan Agama Tembilahan Riau.
2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi mediator dalam menangani perkara cerai gugat yang meningkat di Pengadilan Agama Tembilahan Riau.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis
 - a. Untuk memperluas wawasan dan pengetahuan penulis tentang efektivitas mediasi dalam perkara cerai gugat di Pengadilan Agama.
 - b. Untuk memperkaya ilmu pengetahuan dan literatur bagi penulis dan peneliti lainnya terutama dibidang hukum keperdataan yang dapat dijadikan sumber pengetahuan baru terkait dengan efektivitas mediasi dalam perkara cerai gugat di Pengadilan Agama.

2. Secara Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini diharapkan mampu menambah informasi serta memberikan pemahaman mendalam mengenai efektivitas mediasi dalam

menangani perkara cerai gugat dan kendala yang dihadapi mediator dalam menangani kasus cerai gugat yang meningkat di Pengadilan Agama Tembilahan Riau. Serta dapat mengetahui mengenai meningkatnya cerai gugat yang terjadi di Pengadilan Agama Tembilahan yang mana tiap tahunnya meningkat drastis.

E. Metode Penelitian

Dalam bahasa Inggris, istilah “penelitian” mengacu pada proses “meneliti” kebenaran. Penyelidikan atas pertanyaan yang ada merupakan upaya manusia untuk memahami dunia dan segala rahasianya dengan tujuan menemukan solusi atau cara untuk mengatasi setiap hambatan yang dihadapi. Oleh karena itu, diupayakan berbagai cara.⁹ Untuk mencapai tujuan manfaat menulis sebagaimana disebutkan di atas, maka penulis memerlukan suatu strategi yang mampu memperoleh informasi yang bermakna dan lengkap, itulah yang menjadi alasan dilakukannya penelitian ini. Jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini dapat diperoleh dari penelitian ini. Strategi pemeriksaan yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang dilakukan adalah yuridis empiris sehubungan dengan rumusan masalah yang telah disampaikan. Pemeriksaan legitimasi observasional adalah semacam eksplorasi legitimasi yang membongkar dan mengkaji aktivitas regulasi di mata publik. Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum eksperimental atau humanistik adalah eksplorasi hukum yang dilakukan dengan menganalisis informasi-informasi penting. Kemudian, menurut Abdul Kadir Muhammad, eksplorasi hukum eksperimental adalah pemeriksaan sah positif yang tidak tertulis

⁹ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram Unipersity Press, Nusa Tenggara Barat, hlm 17

terhadap cara berperilaku individu-individu lokal dalam hubungannya dengan aktivitas publik.¹⁰

2. Sumber Data

a) Penelitian Perpustakaan (*Library Exploration*)

Penelitian perpustakaan adalah suatu teknik eksplorasi yang dilakukan dengan cara membedakan sumber-sumber bahan sah dari mana diperoleh bahan-bahan sah yang berkaitan erat dengan permasalahan hukum yang perlu disampaikan penciptanya dalam penelitian yang dilakukan di muka umum. perpustakaan yang dapat diakses melalui internet, Perpustakaan staf regulasi, Perguruan Tinggi Andalas dan Perpustakaan. Perguruan Tinggi Andalas memperoleh pedoman hukum, buku-buku, dan hasil penelitian serta menganalisis bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan kelayakan intervensi di bidang hukum tertentu.

b) Penelitian Lapangan (*field Research*)

Penelitian lapangan (*field reaserch*) adalah penelitian yang dilakukan di lapangan. Penelitian ini dilakukan di Pengadilan Agama Tembilahan, Kabupaten Indragiri Hilir Riau.

3. Jenis Data

Macam-macam Informasi Mengingat sudut pandang pemeriksaan hukum yang berbeda-beda, sebagian besar informasi yang dikumpulkan adalah informasi penting dan informasi tambahan. Sumber-sumber berikut akan memberi penulis jenis data yang dibutuhkan dan digunakannya:¹¹

¹⁰ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, CV.Alfabeta, Bandung, hlm 70

¹¹ Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, hal 50.

a) Data primer

Data primer adalah informasi yang diperoleh langsung dari sumber utamanya. Informasi tersebut diperoleh dengan memimpin pertemuan dengan Arbiter yang menangani beberapa kasus pemisahan di Pengadilan Negeri Tembilahan Riau oleh ahlinya untuk mendapatkan dan mengumpulkan informasi yang sesuai dengan perhatian ilmuwan.

b) Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data pelengkap sumber data primer. Data sekunder penelitian ini berasal dari buku-buku ilmiah, temuan penelitian, dan sumber lain seperti tinjauan pustaka. Di Dalam Data sekunder, dapat digolongkan menjadi 2 daya mengikatnya, yakni:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*). Adapun yang menjadi Sumber Bahan Hukum Primer dalam Penelitian ini adalah:

- a) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 1974 Tentang Perkawinan;
- b) Instruksi Presiden No 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam;
- c) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan;
- d) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan;
- e) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan;

f) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2022 tentang Mediasi di Pengadilan Secara Elektronik.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah dokumen hukum seperti buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur penelitian yang diterbitkan, makalah, dan jurnal hukum yang menjelaskan atau memberikan informasi tentang peraturan perundang-undangan.

4. Pengambilan sampel dan populasi

a) Populasi

Populasi Seluruh unsur, satuan dasar, satuan penelitian, dan satuan analisis yang mempunyai ciri-ciri tertentu yang dijadikan objek penelitian membentuk populasi. Mediasi Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Tembilahan Riau menjadi populasi penelitian ini.¹²

Dalam hal ini yang menjadi populasi ialah hal yang berkaitan dengan mediasi cerai gugat. Tingginya perkara cerai gugat yang masuk dan perkara yang dinyatakan cerai oleh pengadilan berbeda dengan perkara cerai talak yang masuk dan dinyatakan cerai di Pengadilan Agama Tembilahan hal inilah yang mendasari penulis melakukan penelitian terhadap efektivitas mediasi cerai gugat yang terjadi di Pengadilan Agama Tembilahan.

Dari hasil analisis awal diketahui bahwasanya Pengadilan Agama Tembilahan memiliki 6 (enam) orang mediator hakim pada tahun 2021 dan 2023 sedangkan pada tahun 2022 terdapat 5 (lima) orang mediator hakim dan 1 (satu) orang mediator non-hakim yang bertugas di Pengadilan Agama Tembilahan. Masing-masing mediator menangani setidaknya sekitar 10

¹² Sirajuddin Salah, 2017, *Analisis Data Kualitatif*, Pustaka Ramadhan, Bandung, Hlm 32.

(sepuluh) perkara cerai gugat tiap tahunnya. Perkara yang melakukan mediasi ditahun 2023 dari bulan Januari hingga bulan Desember tercatat sebanyak 89 (delapan puluh sembilan) perkara yang terdiri dari 50 perkara yang berhasil baik itu berhasil seluruhnya, berhasil sebagian, dan penetapan pencabutan serta 38 perkara yang tidak berhasil dan 1 perkara dinyatakan tidak dapat dilaksanakan yang tercatat dan telah dilampirkan oleh Pengadilan Agama Tembilahan

b) Sampel

Sampel adalah sebagian dari populasi atau sejumlah kecil anggota populasi yang diambil dengan menggunakan metode tertentu untuk mewakili populasi.¹³ Dalam hal ini prosedur pemeriksaan yang digunakan pembuatnya adalah pengujian purposif. pengujian yang bertujuan, khususnya pemeriksaan dengan memilih atau mengambil subjek dengan mempertimbangkan alasan tertentu, namun tes yang dipilih dipandang sebagai gambaran masyarakat saat ini. Untuk hal ini akan diambil 3 (tiga) orang mediator yang bertugas di Pengadilan Agama Tembilahan untuk dimintai keterangan dengan wawancara, serta 5 perkara cerai gugat yang telah melalui tahap mediasi di Pengadilan Agama Tembilahan sebagai data tambahan dalam penelitian sebagai pelengkap dari data skripsi penulis.

c) Teknik pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data menggunakan:

- a. Record Study dan Writing Study Record study merupakan strategi pengumpulan informasi subjektif dengan cara mengkaji laporan apakah berasal dari subjek sebenarnya atau orang lain sebagai subjek. Penulis

¹³ *Ibid.*, hlm 32

meneliti buku, jurnal, dan peraturan perundang-undangan untuk penelitian ini.

- b. Wawancara Dengan menggunakan alat yang disebut pedoman wawancara, pertanyaan dan jawaban diajukan dan diterima secara tatap muka antara penanya atau pewawancara dengan penjawab atau responden untuk tujuan penelitian. Wawancara digunakan untuk mengumpulkan data, baik secara tatap muka maupun secara berkala. Setelah tercapai kesepakatan dengan objek penelitian, dilakukan wawancara terjadwal. Pihak yang akan diajak berkonsultasi dalam pemeriksaan ini adalah para arbiter yang menangani beberapa gugatan terpisah dari perkara di Pengadilan Agama Tembilahan.

d) Pengolaan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Teknik Pengolahan data dilakukan dengan cara editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan dengan cara memeriksa, meneliti, dan membetulkan data yang diperoleh sehingga menjadi suatu kumpulan data yang benar-benar rapi lalu bisa dijadikan untuk sesuai akurat dalam pengambilan kesimpulan nantinya.¹⁴

b. Analisis Data

Dalam pemeriksaan ini penulis menggunakan penyelidikan subjektif, yaitu khusus menangani informasi hasil penelitian dan menguraikannya kemudian dirangkai untuk memutuskan kelayakan syafaat dalam perkara terpisah di Pengadilan Agama Tembilahan Riau,

¹⁴ Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktis)*, Rajawali Pers, Depok, hlm 217

dengan tujuan agar informasi tersebut benar adanya serta bersifat jelas, khususnya informasi berupa gambaran kalimat yang disusun secara sistematis.

