

BAB II

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

DAN KONSEP MEDIASI

A. Sejarah dan Latar Belakang Pengadilan Agama Kabupaten Pandeglang

Adanya interaksi dan asimilasi antara para saudagar (sebagai pembawa ajaran Islam) dengan penduduk menjadi titik awal pemasyarakatan hukum Islam. Kontak perdagangan dan perkawinan antara pedagang muslim dengan penduduk di beberapa daerah nusantara menjadi salah satu media peresapan hukum Islam. Nuruddin ar Rariri yang menulis buku hukum Islam dengan judul *Sirathal Mustaqim* pada tahun 1962.¹

Menurut Hamka sebagaimana dikutip Abdul Halim, Kitab yang ditulis oleh Nuruddin ar Raniri adalah kitab hukum Islam yang pertama yang disebarkan diseluruh Indonesia. Kitab tersebut kemudian dijadikan pegangan dalam menyelesaikan sengketa antara umat Islam di daerah kesultanan Banjar. Disamping itu di Kesultanan Palembang dan Banten, terbit pula beberapa kitab hukum Islam yang ditulis oleh Syeikh Abdul Samad dan Syeikh Nawawi al Bantani. Kitab tersebut juga dijadikan pegangan umat Islam dalam menyelesaikan masalah. Di beberapa kerajaan seperti Demak, Jepara, Tuban, Gresik, Ngampil dan Mataram, pemeluk

¹Ahmad R, *Peradilan Agama di Indonesia*, Jurnal Pemikiran Hukum dan Hukum Islam, Vol.6, No.2, Desember 2015, p.312-313.

agama Islam menggunakan kitab karangan pujangga pada masa itu, diantaranya kitab *Sajinatul Hukum*.²

Dari data diatas jelas bahwa sebelum pemerintah Hindia Belanda mengukuhkan kekuasaannya di Indonesia, Hukum Islam sebagai hukum yang berdiri sendiri sudah tumbuh dan berkembang dalam masyarakat berdampingan dengan kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.

Sebelum Agama Islam masuk ke Indonesia, di jaman kerajaan Hindu sudah terdapat lembaga peradilan. Lembaga peradilan itu terbagi menjadi dua yaitu peradilan perdata dan padu. Yang termasuk perkara perdata pada umumnya perkara-perkara yang dapat membahayakan mahkota, keamanan dan ketertiban negara, seperti membuat kerusuhan, pencurian, pembunuhan, perampokan dan lain sebagainya. Perkara ini diadili di peradilan perdata yang dilakukan sendiri oleh Raja. Sementara itu perkara-perkara yang mengenai perseorangan diadili oleh pejabat negara yang disebut jaksa. Peradilan ini dilaksanakan di pengadilan Padu.³

Menjelang abad XIII M masyarakat muslim sudah ada di Perlak, Samudera Pasai dan Palembang. Dari masyarakat muslim ini lahir kerajaan-kerajaan Islam di Indonesia. Perkembangan kerajaan Islam di Indonesia sangat berpengaruh bagi perkembangan hukum Islam. Pada awal periode masuknya Islam, bentuk peradilan yang dilaksanakan masih sangat sederhana, yaitu dalam bentuk *tahkim* kepada pemuka agama. Para pihak yang terlibat dalam suatu perkara perselisihan dengan

²Ahmad R, *Peradilan Agama...*, p.312-313.

³Ahmad R, *Peradilan Agama...*, p.312.

sukarela menyerahkan perkara mereka kepada orang yang dianggap bisa menjadi penengah dan orang yang berperkara akan tunduk dengan keputusannya. Tradisi ini merupakan cikal bakal peradilan agama di Indonesia.⁴

Kelembagaan peradilan agama sebagai wadah dan hukum islam sebagai muatan atau isi pokok pegangan dalam menyelesaikan dan memutus perkara, tidak dapat dipisahkan. Dalam sejarah perkembangannya, kelembagaan peradilan agama mengalami pasang surut. Pada masa kekuasaan kerajaan islam lembaga peradilan agama termasuk bagian yang tak terpisahkan dengan pemerintah umum, sebagai penghulu keraton yang mengurus keagamaan islam dalam semua aspek kehidupan.⁵

Tanggal 27 Februari 1947 pemerintah mengeluarkan UU No.7 tahun 1947 yang berisi tentang susunan organisasi dan wewenang Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung. UU ini tidak menyebut tentang keberadaan peradilan agama. Tetapi dalam pasal 35 ayat (2) dinyatakan bahwa perkara perdata antara orang Islam yang menurut hukum yang hidup harus diperiksa dan diputus menurut hukum agamanya, harus diperiksa dan diputus menurut hukum agamanya, harus diperiksa oleh pengadilan Negeri yang terdiri dari seorang hakim yang beragama Islam sebagai ketua dan dua orang hakim ahli agama Islam sebagai anggota yang diangkat oleh presiden atas usul Menteri Agama dengan persetujuan Menteri Kehakiman.⁶

⁴Ahmad R, *Peradilan Agama...*, p.312-313.

⁵Peradilan Agama di Indonesia, 29 Januari 2017. <https://id.m.wikipedia.org>. Diakses pada 10 mei 2017.

⁶Ahmad R, *Peradilan Agama...*, p.326-327.

Pemerintah pada masa orde baru terlihat memberi perhatian terhadap peradilan agama sejak tahun 1970 dengan lahirnya UU. No. 14 tahun 1970 tentang pokok-pokok kekuasaan kehakiman. Dalam pasal 10 disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. Dengan adanya UU ini kedudukan peradilan Agama menjadi sama dan sejajar dengan peradilan lainnya.⁷

Tidak diketahui awal pembentukan Pengadilan Agama Pandeglang dengan segala keberadaannya, hanya tercatat bahwa Pengadilan Agama Pandeglang secara kelembagaan melaksanakan tugas pemberian pelayanan hukum kepada masyarakat Kabupaten Pandeglang pada tahun 1982 dimana gedung kantor saat itu berdiri diatas tanah milik Departemen Agama Kabupaten Pandeglang.

Pada tanggal 28 Nopember 2006 gedung baru Pengadilan Agama Pandeglang diresmikan oleh Ketua Mahkamah Agung (Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCI) diatas tanah seluas 1000 M² dengan sertifikat hak milik sendiri yang terletak di Jl.Raya Labuan Km. 3 Maja, Pandeglang Baten.

Pengadilan Agama Pandeglang dibentuk berdasarkan Staatsblad 1882 Nomor 152 tentang pembentukan Pengadilan Pengadilan Agama di Jawa dan Madura tanggal 18 Januari dengan nama Raad Agama/Penghulu Landraad.⁸

⁷Ahmad R, *Peradilan Agama...*, p.334.

⁸Dokumentasi data Admin IT Pengadlan Agama Pandeglang, dikutip pada tanggal 13 Maret 2107.

B. Tugas Pokok dan Fungsi Pengadilan Agama Kabupaten Pandeglang

Pengadilan Agama Pandeglang yang merupakan Pengadilan tingkat pertama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara ditingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam dibidang perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah dan ekonomi syariah sebagaimana diatur dalam pasal 49 undang-undang Nomor 3 tahun 2006 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Pengadilan Agama memiliki fungsi :

1. Menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya sebagaimana diatur dalam pasal 52 undang-undang No. 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan pasal 49, 50 dan pasal 52 A undang-undang Nomor 3 tahun 2006 tentang perubahan atas undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama.
2. Menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam.
3. Menyelenggarakan administrasi peradilan dan administrasi umum perkantoran.
4. Mengadakan pelayanan kepada masyarakat dan tugas pelayanan umum lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. Visi dan Misi Pengadilan Agama Pandeglang

1. Visi

“Menciptakan Pengadilan Agama sebagai salah satu badan Peradilan di Indonesia yang bermartabat demi tegaknya hukum dan keadilan”

2. Misi

1. Menyelenggarakan pelayanan yudisial dengan seksama dan mewujudkan layanan yang baik kepada masyarakat pencari keadilan.
2. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia yang professional, bersih dan bertanggung jawab.
3. Mengembangkan penerapan manajemen modern dalam pengurusan kepegawaian, sarana dan prasarana rumah tangga Kantor dan pengelolaan keuangan;
4. Meningkatkan kredibilitas dan Transparansi kinerja Pengadilan Agama Pandeglang.⁹

D. Mediasi Perceraian

Latar belakang munculnya mediasi di Indonesia tidak jauh berbeda dengan latar belakang dimana mediasi muncul pertama kali di Amerika. Secara konseptual mediasi sebagai salah satu bentuk *Alternative Dispute Resolution* (ADR) lahir di Amerika dilatar belakangi oleh rasa tidak puas masyarakat Amerika terhadap sistem pengadilan. Ketidak puasan tersebut bersumber pada persoalan waktu yang

⁹Dokumentasi data Admin IT Pengadilan Agama Kabupaten Pandeglang, Senin 13 Maret 2017.

dibutuhkan dalam menyelesaikan perkara di Pengadilan, disamping biaya yang banyak. Faktor lain adalah hasil keputusan pengadilan dirasa kurang memuaskan para pihak yang bersengketa. *Alternative dispute resolution* digunakan oleh Amerika Serikat pada tahun 1976, ketika Chief Justice Warren Burger mengadakan konferensi yang mempertanyakan efektifitas administrasi pengadilan. Pada tahun ini istilah ADR sudah dimasukkan oleh *American Bar Association* (ABA) dengan cara membentuk sebuah komisi khusus yang menangani sengketa dan pada perkembangan berikutnya mediasi dan negosiasi dimasukkan dalam kurikulum pendidikan tinggi.

Mediasi yang substansinya adalah perdamaian, pada prinsipnya secara hukum sudah diperkenalkan di Indonesia sejak tahun 2003, yaitu proses mediasi pada lembaga peradilan. Pemerintah melalui Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No.3 tahun 2003 tentang prosedur mediasi di Pengadilan Mahkamah Agung Republik Indonesia. Peraturan ini dilatar belakangi adanya realitas sosial dimana pengadilan sebagai lembaga yang diharapkan mampu menyelesaikan perkara tidak mampu menyelesaikannya sesuai dengan asas cepat dan biaya ringan. Semakin banyak perkara yang menumpuk di Pengadilan maka semakin lama seorang memperoleh kepastian hukum. Kasus ini akan berbeda jika penyelesaian perkaranya melalui jalur mediasi, karena para pihak yang bersengketalah yang akan merumuskan bagaimana perdamaian itu bisa terwujud.

Penyelesaian perkara dengan cara perdamaian (Mediasi) pada hakekatnya telah diperkenalkan dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu pada pemerintahan Hindia Belanda melalui *Reglement op de burgerlijke rechtvordering*

atau disingkat Rv. Pada tahun 1894 penyelesaian melalui arbitrase sudah diperkenalkan. Secara resmi arbitrase (termasuk mediasi, konsiliasi, konsultasi atau penilaian ahli) diperkenalkan oleh pemerintahan BJ Habibie melalui UU No. 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa. UU tersebut ditujukan untuk mengatur penyelesaian sengketa di luar forum pengadilan, dengan memberikan kemungkinan dan hak bagi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan persengketaan diantara para pihak, dalam forum yang lebih sesuai dengan maksud para pihak.¹⁰

Berdasarkan uraian ini yang menjadi latar belakang adanya proses mediasi adalah sebagai berikut:

1. Mempercepat proses penyelesaian sengketa

Berperkara di Pengadilan ditengarai memakan waktu yang lama dan terkesan lambat, pendapat ini tidak bisa disalahkan karena memang secara prosedural untuk memulai hingga sampai pada tingkat pemeriksaan suatu perkara di pengadilan membutuhkan waktu sekitar 6 bulan. Itu baru pada tahap pemeriksaan pada pengadilan tingkat banding dan kasasi apabila ada upaya hukum baik itu banding, kasasi atau peninjauan kembali, bisa terbilang tahun lamanya suatu perkara memperoleh putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Fakta itu dikemukakan oleh Hetger Muller.¹¹

¹⁰Abdul Majid Zainul Mala, "Studi Tentang Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Negeri Kelas 1A Semarang", IAIN Walisongo, Semarang, 2009, p.35.

¹¹M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata...*, p.310.

2. Meminimalisasikan biaya perkara

Pada dasarnya, biaya berperkara mahal dan biaya perkara itu semakin mahal sehubungan dengan lamanya waktu penyelesaian perkara. Selain itu, para pihak yang berperkara di lembaga peradilan diwajibkan membayar biaya perkara yang resmi telah ditentukan oleh pengadilan, belum lagi upah yang dibayarkan kepada pengacara bagi pihak yang menggunakan jasa mereka. Dengan demikian, asas peradilan yang cepat dan biaya ringan belum dapat diwujudkan sepenuhnya.

3. Putusan pengadilan tidak menyelesaikan sengketa

“Menang jadi arang, kalah jadi abu” begitulah yang menggambarkan jika suatu sengketa diselesaikan dengan menggunakan jalur litigasi. Hal tersebut mencerminkan putusan pengadilan terkadang tidak serta merta menyelesaikan persoalan sehingga dikembangkan wacana untuk sebisa mungkin menyelesaikan sengketa dengan jalur perundingan, karena dengan melakukan hal itu akan mencegah terjadinya kerugian yang lebih besar, baik kerugian berupa moril maupun materiil. Hal ini senada dengan pendapat Umar bin Khatab r.a sebagai berikut:

“kembalikanlah penyelesaian perkara diantara sanak keluarga sehingga mereka dapat mengadakan perdamaian karena sesungguhnya penyelesaian pengadilan itu menimbulkan rasa tidak enak”.¹²

¹²Muhammad Salam Madkur, *Peradilan dalam islam, terj. Imron AM*, dari kitab al-Qada' fi al-islam, p.70.

4. Putusan pengadilan membingungkan

Selain putusan pengadilan tidak menyelesaikan sengketa, juga sering membingungkan. Terkadang tanpa alasan yang kuat dan masuk akal, pengadilan mengabulkan ganti rugi yang jalur biasa jumlahnya, sebaliknya meskipun dasar alasan hukum dan buktinya kuat, tuntutan ganti rugi ditolak atau yang dikabulkan dalam jumlah yang sangat kecil sehingga sulit untuk diterima.¹³

Kata layanan dalam kamus besar bahasa Indonesia berasal dari kata dasar “layan” dan mendapat akhiran “an” menjadi “layanan” yang berarti “cara melayani, cara membantu yang dibutuhkan pihak lain”. Kata mediasi dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah “proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasihat atau mediator”.¹⁴

Mediasi berasal dari kata “media” yang artinya perantara atau penghubung. Layanan mediasi adalah layanan yang dilaksanakan oleh konselor terhadap dua pihak atau lebih yang sedang mengalami keadaan tidak harmonis (tidak cocok).¹⁵

Tujuan umum mediasi yaitu tercapainya kondisi hubungan yang positif dan kondusif diantara para klien, yaitu pihak-pihak yang berselisih. Tujuan khususnya

¹³M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata...*, p.234-235.

¹⁴Shinta Permatasari, “Layanan Mediasi Bimbingan dan Konseling di Madrasah Tsanawiyah Muhammadiyah 3 Al-Furqan Banjarmasin” (Skripsi, IAIN ANTASARI, BANJARMASIN, 2015), diakses dari <http://idr.iain-antasari.ac.id>, pada tanggal 23 Maret 2017 pukul 19.53, p.15.

¹⁵Ifdil, “*Layanan Mediasi*”, diakses dari www.konselingindonesia.com, pada tanggal 23 Maret 2017 pukul 18.17.

yaitu difokuskan kepada perubahan atau kondisi awal menjadi kondisi baru dalam hubungan antara pihak-pihak yang bermasalah.

Seorang mediator atau konselor adalah seseorang yang memahami permasalahan yang terjadi antara pihak yang bermasalah dan berusaha membangun jembatan-jembatan antara pihak yang bermasalah tersebut. Asas-asas yang harus dipegang teguh oleh seorang mediator atau konselor adalah adanya asas kerahasiaan, keterbukaan, kesukarelaan, kekinian, dan kemandirian.¹⁶

Mediasi dalam bimbingan dan konseling terdapat unsur-unsur yang terdiri dari konselor yang bertindak sebagai mediator. kata mediator menurut kamus besar bahasa Indonesia diartikan sebagai orang atau pihak yang menjadi penengah terhadap perselisihan. Mediator dalam layanan mediasi menghadapi klien yang tidak hanya berdiri tunggal atau sendiri seperti layanan konseling perorangan, akan tetapi klien yang terdapat dalam layanan mediasi terdiri atas dua pihak atau lebih, dua orang atau lebih, dua kelompok atau lebih. Dengan perkataan lain kombinasi antara sejumlah individu dan kelompok. Klien yang mengikuti layanan mediasi adalah pihak yang mempunyai masalah hubungan berupa ketidakcocokan yang meminta bantuan konselor untuk mengatasinya.¹⁷

¹⁶Ifdil, "*Layanan Mediasi*", diakses dari www.konselingindonesia.com, pada tanggal 23 Maret 2017 pukul 18.17.

¹⁷Shinta Permatasari, "*Layanan Mediasi Bimbingan dan...*", p.16-17.

Kata konseling mencakup bekerja dengan banyak orang dan hubungan yang mungkin saja bersifat pengembangan diri, psikoterapis, bimbingan atau pemecahan masalah. Tugas konseling adalah memberikan kesempatan kepada klien untuk mengeksplorasi, menemukan, dan menjelaskan cara hidup lebih memuaskan dan cerdas dalam menghadapi sesuatu. Konseling di desain untuk menolong klien agar memahami dan menjelaskan pandangan mereka terhadap kehidupan dan untuk membantu mencapai tujuan penentuan diri mereka melalui pilihan yang telah diinformasikan dengan baik serta bermakna bagi mereka.¹⁸

Perceraian atau biasa disebut *thalaq* dalam Islam artinya melepaskan ikatan perkawinan atau bubarnya hubungan perkawinan. Melepaskan ikatan pernikahan artinya seorang wanita dan pria sudah tidak lagi menjalin hubungan sebagai seorang suami dan istri.¹⁹

Menurut H.A. Fuad Sa'id yang dimaksud dengan perceraian adalah putusnya perkawinan antara suami dengan istri karena tidak terdapat kerukunan dalam rumah tangga atau sebab lain seperti mandulnya isteri atau suami dan setelah sebelumnya diupayakan perdamaian dengan melibatkan keluarga kedua belah pihak.²⁰ Walaupun masih tahap awal perceraian, tetap mediasi diperlukan, dalam hal ini keluarga kedua belah pihaklah yang menjadi mediator.

¹⁸Dewa Ketut Sukardi, *Pengantar Teori Konseling* (Jakarta: Ghalia Indonesia,1985), p.5.

¹⁹Beni Ahmad SaebanidanEncepTaufiqurrahman, *PengantarIlmuFiqih* (Bandung: CV PustakaSetia, 2015), p.168.

²⁰IsmuAzis, "Upaya Hakim DalamMemediasi...p.2.

Penggunaan mediasi sebagai media penyelesaian sengketa telah dikenal sejak lama. Mediasi telah lama dikenal dalam hukum adat kita. Pola-pola penyelesaian sengketa melalui hakim perdana pada prinsipnya adalah sama dengan pola penyelesaian sengketa melalui mediasi. Demikian pula budaya hukum pada pemeluk agama Islam yang memiliki budaya *islah* dan *hakam*. Dari uraian tersebut jelas terlihat bahwa penyelesaian sengketa melalui mediasi telah dikenal pula dalam hukum Islam.

Dalam peraturan Mahkamah Agung No.1 Tahun 2016 menyebutkan bahwa pengertian mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator.²¹

Jadi, mediasi perceraian merupakan proses negosiasi perceraian yang diajukan oleh pasangan suami istri ke pengadilan agama untuk mengambil keputusan mengenai masalah yang sedang mereka jalani, karena kedua belah pihak baik suami maupun istri sudah sama-sama merasakan ketidakcocokan dalam menjalani rumah tangga.

²¹Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Mediasi di Pengadilan*, p.3.