

AUTOKRITIK PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NO. 1 TAHUN 2016 TERHADAP TINGGINYA TINGKAT PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA SULAWESI TENGGARA TAHUN 2013-2017

Kamaruddin

Institut Agama Islam Negeri Kendari
Jl. Sultan Qaimuddin No. 17, Baruga, Kota Kendari
Email: kamaruddin@gmail.com

Abstract: This study aims to analyze the implementation of mediation in Perma No. 1 of 2016 in Southeast Sulawesi Religious Courts in 2013-2017, the factors causing the high divorce rate, and solutions to minimize the high divorce rate. This type of research is qualitative research, namely library and field research with analytical descriptive methods and philosophical normative approaches. The results of the research concluded that the implementation of mediation in divorce cases of Perma No. 1 of 2016 in the Southeast Sulawesi Religious Courts in the period 2013-2017 was not yet effective, because Perma No. 1 of 2016 can not applied optimally. This is evident from the divorce rate is still relatively high among religious courts. The factors causing the high divorce rate are the husband or wife committing adultery, domestic violence, drinking liquor, low education level, family environment that likes to interfere in husband and wife, inadequate economy the cost of living for the family, the husband migrated to find work without news, so the wife remarried. Efforts made to minimize the high divorce rate in Southeast Sulawesi Religious Courts include maximizing BP4 services before being brought to the Religious Courts, counseling about the consequences of divorce, making it difficult to provide recommendations from superiors, establishing exemplary household systems as the pattern of coaching in the neighborhood RT, RW, rural/urban.

Keywords: Autocritic, Perma No. 1 of 2016, Divorce

Abstrak: Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi mediasi dalam Perma No. 1 Tahun 2016 di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara pada tahun 2013-2017, faktor-faktor penyebab tingginya tingkat perceraian, dan solusi meminimalisir tingginya tingkat perceraian. Jenis penelitian adalah penelitian kualitatif, yaitu penelitian pustaka dan lapangan dengan metode deskriptif analitis dan pendekatan normatif filosofis. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa implementasi mediasi dalam kasus perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dalam kurun waktu tahun 2013-2017 adalah belum efektif, karena Perma No. 1 Tahun 2016 tidak bisa diterapkan secara maksimal. Ini tampak dari angka perceraian masih relatif tinggi di pengadilan agama. Adapun faktor-faktor penyebab tingginya tingkat perceraian adalah suami atau isteri melakukan perselingkuhan, kekerasan dalam rumah tangga, minum minuman keras, tingkat pendidikan rendah, lingkungan keluarga yang suka mencampuri suami istri, ekonomi yang tidak mencukupi biaya hidup keluarga, suami merantau mencari kerja tanpa ada berita, sehingga istri menikah lagi. Upaya yang dilakukan untuk meminimalisir tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara antara lain pemaksimalan pelayanan BP4 sebelum dibawa ke Pengadilan Agama, penyuluhan hukum tentang akibat perceraian, mempersulit pemberian rekomendasi dari atasan, membentuk sistem rumah tangga yang teladan (SRTT) sebagai pola pembinaan dalam lingkungan RT, RW, desa/kelurahan.

Kata kunci: Autokritik, Perma No. 1 Tahun 2016, Perceraian

Pendahuluan

Peraturan Mahkamah Agung di singkat Perma. Perma No. 1 Tahun 2016 adalah suatu peraturan yang mengatur tentang mediasi. Mediasi adalah suatu upaya yang dilakukan

oleh mediator kepada suami istri yang sedang bermasalah, disebabkan karena mereka berdua tidak mampu menyelesaikan masalahnya bersama.

Salah satu upaya konstitusional terbitnya

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi adalah untuk mengatasi, mengurangi atau paling tidak meminimalisasi segala problem keluarga terhadap tingginya tingkat perceraian yang terjadi di Indonesia dan secara khusus yang terjadi di Sulawesi Tenggara dalam kurung waktu 5 tahun.

Menurut Perma No. 1 Tahun 2016 Pasal 1 dan 2 bahwa Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh Mediator. Mediator adalah Hakim atau pihak lain memiliki Sertifikat Mediator sebagai pihak netral yang membantu para pihak dalam proses perundingan guna mencari berbagai kemungkinan penyelesaian sengketa tanpa menggunakan cara memutus atau memaksakan sebuah penyelesaian¹.

Mediasi merupakan salah satu proses dalam hukum acara perdata baik lingkup Pengadilan Agama maupun dalam Pengadilan Negeri, hal tersebut diatur dalam Pasal 130 HIR/Pasal 154 RBg, yang pada sidang pertama Hakim mempunyai kewajiban untuk mendamaikan para pihak dengan memberikan kesempatan bagi para pihak untuk menempuh mediasi².

Para pihak adalah dua atau lebih subjek hukum yang bersengketa dan membawa sengketa mereka ke pengadilan untuk memperoleh penyelesaian dan wajib hadir di dalam proses mediasi. Mediasi yang mengalami kebuntuan atau tidak dapat didamaikan atau gagal, apabila para pihak dan/atau kuasa hukumnya:

1. Tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan mediasi tanpa alasan sah;
2. Menghadiri pertemuan mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut tanpa alasan sah;

3. Ketidak-hadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan Mediasi tanpa alasan sah;
4. Menghadiri pertemuan mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi resume perkara pihak lain;
5. Tidak menandatangani konsep kesepakatan perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah³.

Aturan tersebut sesungguhnya memberikan ruang untuk melakukan peluang penyelesaian dari beberapa kerumitan masalah yang dihadapi. Karena itu, esensi Perma No 1 Tahun 2016 adalah memberikan aturan main dalam rangka menurunkan angka tingkat perceraian dalam penyelesaian persoalan hubungan keluarga dan semacamnya. Dan konflik dapat berskala perorangan, keluarga, kelompok, suku, etnis, golongan, bahkan dapat berskala antar bangsa. Terjadinya konflik disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya faktor ekonomi, faktor politik, faktor agama, faktor keluarga dan lain-lain⁴.

Terkait dengan tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama di Indonesia dan terkhusus di Sulawesi Tenggara menunjukkan bahwa Perma No. 1 Tahun 2003 jo. Perma No. 1 Tahun 2008, jo Perma No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, perlu menjadi Autokritik karena data hasil observasi sebagai gambaran awal yang diperoleh dari seluruh Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara sebanyak 505 sampai 2.812 (Cerai Talak) dan 1.223 sampai 7983 (Cerai Gugat) kasus yang melakukan perceraian selama 5 tahun⁵. Data tersebut menunjukkan bahwa adanya ketidaksesuaian antara *das sollen* dan *das sein*, terjadi suatu gap yang tidak diharapkan. Karena itu, sebagai pokok masalah Bagaimana eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 terhadap tingginya kasus perceraian di

¹ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi, Grafika, 2016), h. 3.

² K. Wantjik Saleh, *Hukum Acara Perdata R.Bg/HIR*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987), h. 17.

³ <https://ekapriambodo.blogspot.co.id/2016/02/mediasi-menurut-peraturan-mahkamah.html>, diakses tanggal, 23 Agustus 2017.

⁴ Wirhanuddin, *Mediasi Perspektif Hukum Islam*, (Semarang: Fatawa Publishing, 2014), h. 5.

⁵ Kantor Pengadilan Tinggi Agama Kendari, Tahun 2017.

Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dalam kurun waktu tahun 2013-2017? Faktor-faktor apa yang menjadi penyebab tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara? Upaya apa yang dilakukan untuk meminimalisasi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara?

Deskripsi Makna Mediasi dan Perceraian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, dijelaskan bahwa mediasi adalah proses pengikutsertaan pihak ketiga dalam penyelesaian suatu perselisihan sebagai penasehat⁶. Kata “mediasi” berasal dari bahasa Inggris, “*mediation*” yang artinya penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga sebagai penengah atau penyelesaian sengketa secara menengahi, yang menengahinya dinamakan mediator atau orang yang menjadi penengah.⁷

Mediasi secara etimologi berasal dari bahasa latin, *mediare* yang berarti berada di tengah. Makna ini menunjuk pada peran yang ditampilkan pihak ketiga sebagai mediator dalam menjalankan tugasnya menengahi dan menyelesaikan sengketa antara para pihak. Berada di tengah juga bermakna mediator harus berada pada posisi netral dan tidak memihak dalam menyelesaikan sengketa. Ia harus mampu menjaga kepentingan para pihak yang bersengketa secara adil dan sama sehingga menumbuhkan kepercayaan dari para pihak yang bersengketa.⁸

Collins English Dictionary and Thesaurus disebutkan bahwa mediasi adalah kegiatan menjembatani antara dua pihak yang bersengketa guna menghasilkan kesepakatan (*agreement*)⁹.

⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 892.

⁷ John Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), Cet. ke-25, h. 377.

⁸ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Perspektif Hukum Syari'ah, Hukum Adat dan Hukum Nasional*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), h. 2.

⁹ Lorna Gilmour, Penny Hand dan Cormac McKeown (eds), *Collins English Dictionary and Thesaurus*, Third Edition (Great Britain: Harper Collins Publishers, 2007), h. 510.

Beberapa penjelasan di atas, bahwa mediasi adalah cara yang dilakukan dalam sebuah persengketaan yang terjadi diantara dua belah pihak dengan menunjuk seseorang yang dipercaya untuk menengahi permasalahan yang terjadi untuk mencapai mufakat.

Secara terminologi yang dikemukakan oleh para ahli resolusi konflik, di antaranya :

1. Menurut Huala Adolf, mediasi adalah proses melibatkan keikutsertaan pihak ketiga (mediator) yang netral dan independen dalam suatu sengketa. Tujuannya adalah untuk menciptakan adanya suatu kontak atau hubungan langsung diantara para pihak. Mediator bisa negara, individu, organisasi internasional dan lain-lain¹⁰.
2. Menurut Garry Goopaster, mediasi sebagai proses negosiasi pemecahan masalah di mana pihak luar yang tidak memihak (*imparsial*) bekerjasama dengan pihak-pihak yang bersengketa untuk membantu mereka memperoleh kesepakatan perjanjian yang memuaskan¹¹.
3. Menurut Gunawan Widjaya, mediasi adalah proses penyelesaian sengketa alternatif di mana pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa bersifat pasif dan sama sekali tidak diberikan wewenang untuk memberikan suatu masukan, terlebih lagi untuk memustikan perselisihan yang terjadi¹².

Beberapa unsur penting dalam mediasi antara lain sebagai berikut:

- Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa berdasarkan perundingan;
- Mediator terlibat dan diterima para pihak

¹⁰ Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 120.

¹¹ Gary Goopaster, *Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, (Jakarta: ELIPS Project, 1993), h. 201.

¹² Gunawan Widjaya, *Seri Hukum Bisnis: Alternatif Penyelesaian sengketa*. Edisi I, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), h. 2

yang bersengketa didalam perundingan;

- Mediator bertugas membantu para pihak yang bersengketa untuk mencari penyelesaian;
- Mediator tidak mempunyai kewenangan membuat keputusan selama perundingan berlangsung;
- Tujuan mediasi adalah untuk mencapai atau menghasilkan kesepakatan yang diterima pihak-pihak yang bersengketa guna mengakhiri sengketa¹³.

Dengan demikian, mediasi merupakan salah satu bentuk dari alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Tujuan dilakukannya mediasi adalah menyelesaikan sengketa antara para pihak dengan melibatkan pihak ketiga yang netral. Mediasi dapat mengantarkan para pihak pada perwujudan kesepakatan damai yang permanen dan lestari, ini karena penyelesaian sengketa melalui mediasi menempatkan kedua belah pihak pada posisi yang sama, tidak ada pihak yang dimenangkan atau pihak yang dikalahkan (*win-win solution*). Kunci utama dalam penyelesaian sengketa adalah keinginan dan itikad baik para pihak dalam mengakhiri persengketaan mereka¹⁴.

Sedangkan perceraian dapat dimaknai dengan putus perkawinan/perceraian, yaitu ikatan perkawinan antara pria dan seorang wanita yang sudah putus. Putus ikatan bisa berarti salah seorang di antara keduanya meninggal dunia, antara pria dengan wanita sudah bercerai, dan salah seorang di antara keduanya pergi ke tempat yang jauh kemudian tidak ada beritanya sehingga pengadilan menganggap bahwa yang bersangkutan sudah meninggal. Berdasarkan penjelasan itu, dapat berarti ikatan perkawinan suami istri sudah putus dan/atau bercerainya antara seorang pria dengan seorang wanita yang diikat oleh tali perkawinan¹⁵.

¹³ Suyut Margono, *ADR dan Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum* (Bogor: PT.Graha Indonesia, 2000), h. 59.

¹⁴ Syahrizal Abbas, *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), h. 23.

¹⁵ Kamaruddin, *Hukum Perdata Islam*, (Kendari : Yakma Makassar, 2009), h. 90

Kemudian dalam hal putusnya perkawinan atau perceraian serta akibat-akibatnya, diatur dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 41 Undang-undang Perkawinan. Namun tata cara perceraian diatur dalam Pasal 14 Undang-undang Perkawinan sampai dengan Pasal 36. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975, dan teknisnya diatur dalam Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1975.

Pasal 38 Undang-Undang Perkawinan menjelaskan bahwa perkawinan dapat putus karena: a. Kematian; b. Perceraian; c. Atas keputusan pengadilan. Kemudian dalam kaitan tersebut Pasal 39 Undang-Undang Perkawinan dijelaskan pula bahwa:

- (1) Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan setelah pengadilan yang bersangkutan berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak.
- (2) Untuk melakukan perceraian harus ada cukup alasan, bahwa antara suami istri itu tidak akan dapat hidup rukun sebagai suami istri.
- (3) Tata cara perceraian di depan sidang pengadilan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri¹⁶.

Selain rumusan hukum dalam Undang-undang Perkawinan tersebut, Pasal 113 sampai dengan Pasal 162 KHI merumuskan garis hukum yang lebih rinci mengenai sebab-sebab terjadinya perceraian, tata cara dan akibat hukumnya. Sebagai contoh Pasal 113 KHI sama dengan Pasal 38 Undang-undang Perkawinan. Pasal 114 mengenai putusnya perkawinan yang disebabkan oleh perceraian maka dapat terjadi karena talak atau berdasarkan gugatan perceraian. Pasal 115 KHI mempertegas bunyi Pasal 39 Undang-undang Perkawinan yang sesuai dengan konsersn KHI, yaitu untuk orang Islam : Perceraian hanya dapat dilakukan di depan sidang Pengadilan agama setelah Pengadilan agama tersebut berusaha dan tidak berhasil mendamaikan kedua belah pihak¹⁷.

¹⁶ *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, (Jakarta : Grahamedia Press, 2014), h. 12

¹⁷ *Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991*

Tata cara perceraian bila dilihat dari aspek subjek hukum atau pelaku yang mengawali terjadinya perceraian dapat dibagi dalam dua aspek, yaitu sebagai berikut:

1. Cerai Talak (*suami yang Bermohon untuk Bercerai*)

Apabila suami yang mengajukan permohonan ke Pengadilan untuk menceraikan istrinya, kemudian sang istri menyetujuinya disebut cerai talak. Hal ini diatur dalam Pasal 66 Undang-Undang Peradilan Agama.

Pasal 66 UUPA

- (1) Seorang suami beragama Islam yang akan menceraikan istrinya mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk mengadakan sidang guna menyaksikan ikrar talak.
- (2) Permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman termohon kecuali apabila termohon dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman yang ditentukan bersama tanpa izin pemohon.
- (3) Dalam hal termohon bertempat kediaman diluar negeri, permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman pemohon.
- (4) Dalam hal pemohon dan termohon bertempat kediaman diluar negeri, maka permohonan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat perkawinan mereka dilangsungkan atau kepada Pengadilan Agama Jakarta Pusat.
- (5) Permohonan soal penguasaan anak, nafkah anak, nafkah istri, dan harta bersama suami istri dapat diajukan bersama-sama dengan permohonan cerai talak ataupun sesudah ikrar talak diucapkan¹⁸.

tentang Kompilasi Hukum Islam

¹⁸ *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama*

2. Cerai Gugat (*Istri yang Bermohon untuk Bercerai*)

Cerai gugat adalah ikatan perkawinan yang putus sebagai akibat permohonan yang diajukan oleh istri ke Pengadilan Agama, yang kemudian termohon (suami) menyetujuinya, sehingga Pengadilan Agama mengabulkan permohonan dimaksud. Oleh karena itu, *khulu'* seperti yang telah diuraikan pada sebab-sebab putusnya ikatan perkawinan termasuk cerai gugat. *Khulu'* adalah perceraian yang terjadi atas permintaan istri dengan memberikan tebusan atau uang iwad kepada dan atas persetujuan suaminya. Cerai gugat diatur dalam Pasal 73 UUPA sebagai berikut:

- (1) Gugatan perceraian diajukan oleh istri atau kuasanya kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat kecuali apabila penggugat dengan sengaja meninggalkan tempat kediaman bersama tanpa izin tergugat.
- (2) Dalam hal penggugat bertempat kediaman di luar negeri, gugatan perceraian diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman tergugat.
- (3) Dalam hal penggugat dan tergugat bertempat kediaman di luar negeri, maka gugatan diajukan kepada pengadilan yang daerah hukumnya meliputi perkawinan mereka dilangsungkan atau ke Pengadilan Agama Jakarta Pusat.

Hal Penting yang Diatur dalam Perma No. 1 Tahun 2016

Pengaturan tentang mediasi tidaklah cukup setelah diterbitkan Perma No. 2 Tahun 2003 dan Perma No. 1 Tahun 2008, tetapi ternyata masih dianggap masih ada hal yang dianggap belum memenuhi harapan dalam melayani dan membantu menyelesaikan masalah bagi masyarakat pencari keadilan. Salah satu alasan penting diterbitkannya Perma Nomor 1 Tahun 2016 dalam mengatur persoalan mediasi adalah

tentang perlunya itikad baik. Hal ini dianggap suatu yang penting dalam proses mediasi dan bagaimana akibat hukum para pihak yang tidak bertitikad baik dalam proses mediasi. Karena itu perlu ada kepastian hukum soal itikad baik. Selain daripada itu, hakim terus berupaya menjaga spirit Perma Mediasi.

Menurut Thalib Noor Cahyadi, mengatakan bahwa ada beberapa hal penting yang menjadi pembeda antara Perma No.1 Tahun 2016 dengan Perma No.1 Tahun 2008 tentang Mediasi dan Perma No 2 Tahun 2003, di antaranya adalah:

Pertama, terkait batas waktu mediasi yang 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 oleh kuasa hukum, kecuali ada alasan sah seperti kondisi kesehatan yang tidak memungkinkan hadir dalam pertemuan mediasi yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; dibawah pengampunan; mempunyai tempat tinggal; kediaman atau kedudukan di luar negeri; atau menjalankan tugas negara, tuntutan profesi atau pekerjaan yang tidak dapat ditinggalkan.

Ketiga, hal yang paling baru adalah adanya aturan tentang itikad baik dalam proses mediasi dan akibat hukum para pihak yang tidak bertitikad baik dalam proses mediasi. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 7 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa (1) Para pihak dan/atau kuasa hukumnya wajib menempuh mediasi dengan itikad baik. (2) Salah satu pihak atau pihak dan/atau kuasa hukumnya dapat dinyatakan tidak bertitikad baik oleh mediator dalam hal bersangkutan : a. tidak hadir setelah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut dalam pertemuan mediasi tanpa alasan yang sah; b. menghadiri pertemuan mediasi pertama, tetapi tidak pernah hadir pada pertemuan berikutnya meskipun telah dipanggil secara patut 2 (dua) kali berturut-turut tanpa alasan sah; c. ketidak hadiran berulang-ulang yang mengganggu jadwal pertemuan mediasi

tanpa alasan yang sah; d. menghadiri pertemuan mediasi, tetapi tidak mengajukan dan/atau tidak menanggapi resume perkara pihak lain; dan/ atau; e. tidak menandatangani konsep kesepakatan perdamaian yang telah disepakati tanpa alasan sah¹⁹.

Berbagai Aturan tentang Mediasi

Secara rinci berbagai aturan tentang mengenai aturan di Indonesia yang digunakan dalam mediasi, antara lain adalah:

1. Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, disiratkan dalam filosofinya bahwa asas penyelesaian sengketa adalah musyawarah untuk mufakat;
2. HIR Pasal 130 dan RBg Pasal 154;
3. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Pasal 16 ayat (2) tentang Kekusaan Kehakiman;
4. UU Nomor 7 Tahun 1989 jo. UU Nomor 3 Tahun 2006 jo. UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama Pasal 65 dan 82, PP Nomor. 9 Tahun 1975 Pasal 31 dan KHI Pasal 115, 131 ayat (2), 143 ayat (1) dan (2), dan 144;
5. Mediasi atau APS di luar Pengadilan diatur dalam Pasal 6 UU Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.
6. Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai (Eks Pasal 130 HIR/154 RBg);
7. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan;
8. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan;²⁰

¹⁹ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56bb2d4541fd5/ini-poin-penting-yang-diatur-dalam-perma-no1-tahun-2016>, diakses tanggal 23 Agustus 2018,

²⁰ Orinton, Kumpulan Artikel Hukum, *Mediasi Perbankan sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*

9. Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) RI Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan²¹.

Kerangka Teori

Salah satu teori yang dijadikan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori efektivitas hukum dari Lawrence M. Friedman, Soerjono Soekanto, dan Hans Kelsen.

Lawrence M. Friedman²², paling tidak ada tiga unsur utama setiap sistem hukum, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Untuk lebih jelasnya dapat dirinci unsur-unsur tersebut sebagai berikut :

- a. Struktur hukum (*legal Struktur*), berkaitan dengan atau format yang mencakup unsur-unsur kelembagaan, penegakan, pelayanan, pengelolaan hukum pada umumnya, seperti badan pembentuk undang-undang, peradilan, kepolisian, kejaksaan, dan administrasi negara yang mengelola pembentukan atau pemberian pelayanan hukum dan lain sebagainya.
- b. Substansi hukum (*legal substance*), mencakup berbagai aturan, aturan yang hidup dalam masyarakat (*the living law*) dan berbagai produk yang timbul akibat penerapan hukum.
- c. Budaya hukum (*legal Culture*), berkenaan dengan sikap-sikap dan nilai-nilai terhadap hukum, sikap tersebut berkaitan dengan sikap budaya pada umumnya, karenanya akan memberi pengaruh baik positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum²³. Budaya hukum seperti yang dilukiskan oleh Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, suasana pikiran dan kekuatan

sosial atau masyarakat yang menentukan bagaimana hukum itu digunakan. Artinya, hukum dilihat tidak saja yang diatur secara eksplisit dalam buku tetapi juga bagaimana konteks dan dalam praktiknya. Setiap sistem masyarakat mempunyai strukturnya sendiri dan struktur ini bertahan karena perilaku sosial dan sikap sosial-adat, budaya, tradisi dan norma informal. Dalam masyarakat yang dinamis, sistem hukum akan berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat²⁴.

Soerjono Soekanto mengemukakan ada 5 (lima) faktor yang sangat berpengaruh dalam penegakan hukum, dan antara kelima itu saling berkaitan erat satu dengan yang lainnya, oleh karena merupakan eksistensi dari penegakan hukum dan merupakan tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Faktor yang dimaksud diharapkan akan menjadi landasan untuk mengukur efektivitas penegakan hukum melalui peran dan pengaruh hakim dan mediator dalam perdamaian terhadap kasus-kasus di pengadilan. Kelima faktor tersebut adalah

- a. Faktor hukumnya. Faktor hukum dimaksud adalah peraturan-perundangan. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik, paling tidak yang dapat berlaku secara yuridis, sosiologis, dan filosofis, (unsur kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan). Suatu peraturan hukum dikatakan secara yuridis adalah peraturan hukum yang berlaku secara piramida. Hukum membentangkan proses yang bertahap, dari norma yang paling tinggi, yang paling abstrak dan makin ke bawah semakin konkrit. Suatu peraturan hukum berlaku sosiologis bilamana peraturan hukum tersebut diakui oleh masyarakat, kepada siapa peraturan hukum tersebut ditujukan atau diperlakukan. Suatu peraturan yang berlaku secara filosofis apabila peraturan hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi. Apabila peraturan hukum tidak memiliki ketiga unsur

(Online). Orintonline.blogspot.com, diakses 13 September 2015.

²¹ Perma Nomor 1 Tahun 2016. h. 5.

²² Lawrence M. Friedman, *Law and Society*, (Semarang: Fatawa Publishing, 2014), h. 78.

²³ Salaim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013), h. 306.

²⁴ Hatta Ali, *Peradilan Sederhana Cepat dan Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*, (Bandung : Alumni, 2012), h. 99

keberlakuan itu, maka peraturan hukum tersebut bisa menjadi peraturan hukum yang mati, atau dirasakan sebagai tirani karena tidak berakar.

- b. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum. Penegak hukum mencakup segala elemen yang secara langsung atau tidak langsung berkecimpung dibidang penegakan hukum, adalah mereka yang mempunyai peranan yang sangat menentukan keberhasilan usaha penegakan hukum dalam masyarakat, seperti polisi, jaksa, hakim, pengacara dan lain-lain.
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas sangat menentukan dalam penegakan hukum, tanpa sarana atau fasilitas yang memadai, penegakan hukum tidak akan lancar, penegakan hukum tidak akan baik dalam menjalankan peranannya. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain tenaga manusia yang berpendidikan dan profesional, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup dan sebagainya.
- d. Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Salah satu faktor yang mempengaruhi proses penegak hukum adalah kesadaran hukum masyarakat, maka akan semakin memungkinkan penegakan hukum yang baik, sebaliknya semakin rendah tingkat kesadaran hukum masyarakat, maka akan semakin sukar untuk melaksanakan penegakan hukum
- e. Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan prakasa di dalam pergaulan hidup²⁵.

Kelima faktor tersebut harus diperhatikan dalam proses penegakan hukum, karena apabila hal itu kurang mendapat perhatian, maka penegakan hukum tidak akan tercapai.

²⁵ Wirhanuddin, *Mediasi Perspektif Hukum Islam*, (Semarang: Fatawa Publishing, 2014), h. 78-81.

Sedangkan dalam teori validitas dan efektivitas hukum yang diemukakan Hans Kelsen, agar hukum menjadi valid, hukum tersebut haruslah dapat diterima oleh masyarakat. Demikian pula sebaliknya, bahwa agar dapat diberlakukan terhadap masyarakat, maka suatu kaidah hukum haruslah merupakan hukum valid dan legitimate. Namun demikian, suatu kaidah hukum yang valid belum tentu merupakan suatu kaidah yang efektif. Dalam hal ini, validitas suatu norma merupakan hal yang tergolong ke dalam yang seharusnya (*das sollen*), sedangkan “efektivitas” suatu norma merupakan suatu norma merupakan sesuatu dalam kenyataan (*das sein*).

Hans Kelsen mempersyaratkan hubungan timbal balik antara unsur “validitas” dan “efektivitas” dari suatu kaidah hukum. Menurutnya, sebelum berlaku secara efektif, suatu norma hukum harus terlebih dahulu valid, maka hakim misalnya tidak akan menerapkan hukum tersebut, sehingga kaidah hukum tersebut tidak pernah efektif. Tetapi, sebaliknya adalah benar juga bahwa efektivitas merupakan syarat mutlak bagi sebuah kaidah hukum yang valid. Adapun agar suatu kaidah hukum dapat efektif, haruslah memenuhi dua syarat utama, yaitu (1) kaidah hukum tersebut harus dapat diterapkan; dan (2) kaidah hukum tersebut harus dapat diterima oleh masyarakat.

Jadi, menurut Hans Kelsen, suatu aturan harus dalam keadaan valid terlebih dahulu baru diketahui apakah aturan tersebut dapat menjadi efektif. Jika setelah diterapkan ternyata peraturan yang sebenarnya sudah valid tersebut ternyata tidak dapat diterapkan atau tidak dapat diterima oleh masyarakat secara meluas dan/atau secara terus-menerus, maka ketentuan hukum tersebut menjadi hilang unsur validitasnya, sehingga berubah sifat dari aturan yang valid menjadi aturan yang tidak valid²⁶.

²⁶ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Terj. Munir Fuady, *Teori-teori Besar Grand Theory dalam Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2013), h. 116-117.

Eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 Terhadap Kasus Perceraian Pada Pengadilan Agama di Sulawesi Tenggara Pada Tahun 2013-2017

Sebelum peneliti membahas lebih jauh tentang eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 diterbitkan, maka lebih awal perlu dipahami tentang “apa makna eksistensi itu sendiri”. Eksistensi berasal dari kata bahasa latin *existere* yang artinya muncul, ada, timbul, memiliki keberadaan aktual atau segala sesuatu yang dialami dan menekankan bahwa sesuatu itu ada, dapat juga diartikan sebagai kesempurnaan²⁷. Kemudian pengertian lain yang hampir sama bahwa eksistensi adalah suatu makna yang mengandung arti keberadaan; wujud (yang tampak), adanya; sesuatu yang membedakan antara suatu benda benda lain²⁸. Atau dapat diartikan sebagai hal berada, keberadaan²⁹.

Oleh sebab itu, eksistensi dapat diartikan sebagai keberadaan dari segala sesuatu tentang tujuan tertentu apa yang diinginkan. Kaitan dengan hal tersebut dapat dipahami bahwa eksistensi Perma No 1 Tahun 2016 diterbitkan adalah suatu upaya maksimal dalam penyelesaian masalah melalui mediasi, karena dengan keberhasilan melalui mediasi diharapkan tingkat tingginya angka perceraian di Pengadilan Agama di Indonesia dan lebih khusus Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dapat ditekan dan dapat membuka akses yang lebih luas kepada para pihak untuk memperoleh penyelesaian yang memuaskan serta berkeadilan. Karena itu, perlu keseriusan dalam menanganinya.

Selain daripada itu, keberadaan Perma Perubahan dari No.2 Tahun 2003 jo. Perma No. 1 Tahun 2008 jo. Perma No. 1 Tahun 2016 adalah bagaimana penyelesaian sengketa menggunakan jalur mediasi dapat berhasil dan berdaya guna. Karena itu, jika berhasil paling tidak sekurang-

²⁷ <https://www.google.com/search?q=definisi+eksistensi&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-ab>, diakses tanggal 23 Agustus 2018.

²⁸ Burhani MS-Hasbi Lawrens, *Kamus Ilmiah Populer*, (Jombang : Lintas Media, t.th), h. 111.

²⁹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 357.

kurangnya ada 7 (tujuh) keuntungan yang dapat diperoleh, yaitu

1. Untuk mengurangi kemacetan dan penumpukan perkara (*court congestion*) di lembaga peradilan. Banyaknya kasus yang diajukan ke pengadilan menyebabkan proses pengadilan seringkali berkepanjangan dan memakan biaya yang tinggi serta sering memberikan hasil yang kurang memuaskan.
2. Untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat atau memberdayakan pihak-pihak yang bersengketa dalam proses penyelesaian sengketa.
3. Untuk memperlancar jalur keadilan (*access to justice*) di masyarakat.
4. Untuk memberi kesempatan bagi tercapainya penyelesaian sengketa yang menghasilkan keputusan yang dapat diterima oleh semua pihak (*win-win solution*).
5. Penyelesaian sengketa lebih cepat dan murah.
6. Bersifat tertutup/rahasia (*confidential*).
7. Lebih tinggi tingkat kemungkinan untuk melaksanakan kesepakatan, sehingga hubungan pihak-pihak yang bersengketa di masa depan masih dimungkinkan terjalin dengan baik³⁰.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 terhadap tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dapat terangkum dalam hasil wawancara kepada para Ketua Pengadilan Agama dan Para Hakim di Sulawesi Tenggara sebagai berikut adalah

Menurut Ketua Pengadilan Agama Kolaka³¹ bahwa eksistensi Perma No 1 Tahun 2016 terhadap tingginya tingkat perceraian adalah eksistensinya masih belum maksimal dalam penerapannya, dan masih dianggap kurang menggigit, apalagi kalau mediatornya kurang bersungguh-sungguh membantu para pihak

³⁰ Yayah Yarotul Salamah, *Mediasi dalam Proses Beracara di Pengadilan*, (Jakarta : UI Fak Hukum Pusat Studi Hukum dan Ekonomi, 2010), h. 10-11.

³¹ Muhammad Surur (Ketua Pengadilan Agama Kolaka), Wawancara, tanggal 26 Juli 2018.

dalam mencari formulasi bahasa/pilihan kata, strategi yang jitu, model yang bervariasi, selain itu pihak yang dimediasi tidak ada upaya untuk melakukan iktikad baik.

Pernyataan tersebut di atas, menunjukkan bahwa secara substansi menghendaki bahwa Perma No 1 Tahun 2016 harus dicari dan diselami lagi tentang strategi apa yang dilakukan sehingga dapat dilaksanakan secara maksimal. Selain itu dapat pula dipahami bersama nilai otentitasnya sehingga nilai formalnya dapat menunjukkan suatu hasil yang maksimal dalam penerapan dan eksistensinya. peneliti memahami bahwa masih harus disnergikan dalam pola dan penerapannya sehingga eksistensinya betul-betul dapat memberi solusi dalam penyelesaian masalah. Karena itu, dalam penyelesaian masalah harus dibarengi dengan iktikad baik, tanpa iktikad baik maka masalahnya sulit ditemukan jalan keluarnya alias sulit untuk berdamai atau islah.

Menurut Ketua Pengadilan Agama Unaaha³², bahwa eksistensi Perma No 1 Tahun 2016 adalah masih dianggap kurang mengigit dalam melakukan terobosan dalam melakukan kreasi dan pendekatan keagamaan dalam penyelesaian masalah, belum melakukan usaha secara maksimal dalam melakukan formulasi kebahasaan yang menyejukkan juga kurang melakukan berbagai metode yang ada. Karena itu Perma No. 1 Tahun 2016 ini dianggap kurang lebih sama dengan Perma sebelumnya sehingga keberadaan Perma tersebut eksistensinya belum maksimal terutama dalam mengurangi tingginya tingkat perceraian yang terjadi di Unaaha. Selain itu pula, menurut Wakil Ketua Pengadilan Agama Unaaha³³, mengatakan bahwa sesungguhnya eksistensi Perma No 1 Tahun 2016 dapat saja diterapkan sesuai dengan substansi hukumnya, tetapi dilihat dari kasusnya, jika berkaitan dengan kebendaan biasanya mediasi dapat saja berhasil akan tetapi kalau sudah berkaitan dengan persoalan hati maka hampir dipastikan mediasi tidak akan bisa

³² Akramuddin (Ketua Pengadilan Agama Unaaha}, Wawancara, tanggal 30 Juli 2018

³³ Najmiah Sunusi (Wakil Ketua Pengadilan Agama Unaaha), Wawancara, tanggal 30 Juli 2018

berhasil. Mengapa demikian karena para pencari keadilan itu sudah tidak ada lagi harapan untuk rujuk atau kembali lagi sebab di antara sudah saling menyakiti. Oleh karena itu, sangat berbeda cara penyelesaiannya dan berbeda pula kerumitan dalam menghadapinya.

Pernyataan tersebut di atas, dipahami bahwa masih perlu kajian yang mendalam dengan berbagai strategi sehingga penggunaan dan eksistensinya memberikan hasil yang maksimal. Tentu usaha untuk penyelesaian masalah betul-betul nantinya dapat dirasakan manfaatnya. Karena itu, salah satu harapan terbesar dengan diterbitkannya Perma No. 1 Tahun 2016 memberikan solusi, paling tidak dapat berbanding lurus angka perceraian menurun di setiap tahun. Akan tetapi, kenyatannya tidak terjadi seperti itu. Hal tersebut dapat di lihat, sebagaimana hasil data yang diperoleh melalui tabel berikut:

Tabel: Angka Perceraian Pada Pengadilan Agama di Sultra Pada Tahun 2013-2017

NO	PENGADILAN AGAMA	KASUS CERAI TALAK/CERAI GUGAT					JUMLAH
		2013	2014	2015	2016	2017	
1	Kendari	546	646	652	688	718	3.250
2	Bau-bau	419	514	517	462	789	2.701
3	Raha	240	273	270	343	353	1.479
4	Kolaka	396	417	435	522	514	2.284
5	Unaaha	235	221	254	236	270	1.216
6	Andoolo	145	145	193	209	219	911
7	Pasar Wajo	143	138	183	210	215	889
	Jumlah	2.124	2.354	2.504	2.670	3.078	12.730

Sumber data : Pengadilan Agama di Sultra yang diolah oleh Peneliti, 2018

Data tersebut di atas, menunjukkan bahwa angka perceraian, baik cerai talak maupun cerai gugat pada 7 Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dari tahun 2013-2017 adalah Pengadilan Agama Kendari yang paling tertinggi sebanyak 3.250 perkara, Pengadilan Agama Bau-Bau urutan kedua sebanyak 2.701 perkara, Pengadilan Agama Kolaka urutan ketiga sebanyak 2.284 perkara, kemudian selanjutnya Pengadilan Agama Raha sebanyak 1.479 perkara, Pengadilan Agama Unaaha urutan kelima dengan 1.216 perkara, Pengadilan Agama Andoolo urutan keenam

sebanyak 911 perkara, dan terakhir Pengadilan Agama Pasar Wajo sebanyak 889 Perkara. Dari keseluruhan data tersebut Pengadilan Agama Kendari menunjukkan angka yang tertinggi kasus perceraianya dalam kurung waktu lima tahun terakhir dan terakhir Pengadilan Agama Pasar Wajo sebanyak 889. Kemudian secara keseluruhan data perceraian dalam kurung waktu 2013-2017 sebanyak 12.730. artinya keberadaan Perma No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan tidak memberi pengaruh sama sekali terhadap eksistensinya. Karena itu, tidak sesuai dengan harapan teori efektivitas hukum.

Data tersebut di atas akan diuraikan secara terpisah antara cerai talak dan cerai gugat sebagai berikut:

NO	PENGADILAN AGAMA	KASUS CERAI TALAK					JUMLAH
		2013	2014	2015	2016	2017	
1	Kendari	174	211	189	190	201	965
2	Bau-bau	106	137	146	115	414	918
3	Raha	75	94	83	86	100	438
4	Kolaka	115	87	98	130	113	543
5	Unaaha	57	42	50	52	55	256
6	Andoolo	39	33	54	53	46	225
7	Pasar Wajo	37	26	44	54	42	203
	Jumlah	505	484	539	591	693	2.812

Sumber data: Pengadilan Agama di Sultra yang diolah Peneliti, 2018

Data tersebut di atas, menunjukkan bahwa angka cerai talak pada 7 Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dari tahun 2013-2017 adalah Pengadilan Agama Kendari yang paling tertinggi sebanyak 965 perkara, Pengadilan Agama Bau-Bau urutan kedua sebanyak 918 perkara, Pengadilan Agama Kolaka urutan ketiga sebanyak 543 perkara, kemudian selanjutnya Pengadilan Agama Raha sebanyak 438 perkara, Pengadilan Agama Unaaha urutan kelima dengan 256 perkara, Pengadilan Agama Andoolo urutan keenam sebanyak 225 perkara, dan terakhir Pengadilan Agama Pasar Wajo sebanyak 203 Perkara. Dari keseluruhan data tersebut Pengadilan Agama Kendari menunjukkan angka yang tertinggi kasus cerai talaknya dan terakhir Pengadilan Agama Pasar Wajo.

Tabel : Angka Perceraian Pengadilan Agama Se-Sultra

NO	PENGADILAN AGAMA	KASUS CERAI GUGAT					JUMLAH
		2013	2014	2015	2016	2017	
1	Kendari	372	435	463	498	517	2.285
2	Bau-bau	313	377	371	347	375	1.783
3	Raha	165	179	197	257	253	1.051
4	Kolaka	281	330	337	492	401	1.683
5	Unaaha	178	179	204	184	215	960
6	Andoolo	106	112	139	156	173	686
7	Pasar Wajo	70	83	106	155	83	497
		1.223	1.414	1.518	1.823	2.005	7.983

Sumber data: Pengadilan Agama di Sultra yang diolah Peneliti, 2018

Data tabel tersebut di atas, yaitu antara data cerai talak dan cerai gugat menggambarkan bahwa ada titik perbedaan jumlah dimana cerai gugat lebih banyak dibandingkan data cerai talak. Artinya perempuan yang lebih banyak mengajukan gugatan cerai dibandingkan dengan laki-laki. Data tersebut sekaligus menjadi korelasi dari data sesudahnya berkaitan dengan sejauhmana keberhasilan mediator dalam melakukan mediasi di Pengadilan Agama, kaitan dengan diterbitkannya Perma No. 1 Tahun 2016. Adapun data yang berhasil dimediasi di Pengadilan Agama dalam kurung waktu 2013-2017 adalah sebagai berikut:

Tabel : Perkara Yang Berhasil Dimediasi Pada Pengadilan Agama di Sultra dalam waktu 5 Tahun Terakhir

NO	PENGADILAN AGAMA	BERHASIL					JUMLAH
		2013	2014	2015	2016	2017	
1	Kendari	4	4	5	2	3	18
2	Bau-bau	4	7	6	5	38	60
3	Raha	25	33	19	36	23	166
4	Kolaka	2	5	1	8	2	18
5	Unaaha	1	3	4	4	5	12
6	Andoolo	1	2	0	3	3	9
7	Pasar Wajo	3	2	3	5	2	15
		40	56	38	63	66	298

Sumber data: Pengadilan Agama se-Sultra yang diolah Peneliti, 2018

Data tersebut di atas, menunjukkan sekaligus menggambarkan bahwa eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 tidak dijalankan secara maksimal sekaligus tidak memberikan dampak yang positif

dalam efektivitas pengembangan dan kesadaran hukum bagi masyarakat khususnya bagi masyarakat Sulawesi Tenggara terutama dalam menekan jumlah tingginya tingkat perceraian. Padahal sesungguhnya kehadiran Perma No. 1 Tahun 2016 adalah bagaimana dapat lebih memberi penguatan agar persoalan perceraian itu dapat diminimalisasi. Lebih jelasnya akan diuraikan data sebagai berikut:

a. Pengadilan Agama Kendari:

- Tahun 2013 jumlah kasus 546 yang berhasil dimediasi hanya 4 kasus,
- Tahun 2014 jumlah kasus 646 yang berhasil dimediasi hanya 4 kasus,
- Tahun 2015 jumlah kasus 652 yang berhasil dimediasi hanya 5 kasus,
- Tahun 2016 jumlah kasus 688 yang berhasil dimediasi hanya 2 kasus,
- Tahun 2017 jumlah kasus 718 yang berhasil dimediasi hanya 3 kasus,

b. Pengadilan Agama Bau-Bau:

- Tahun 2013 jumlah kasus 419 yang berhasil dimediasi hanya 4 kasus,
- Tahun 2014 jumlah kasus 514 yang berhasil dimediasi hanya 7 kasus,
- Tahun 2015 jumlah kasus 517 yang berhasil dimediasi hanya 6 kasus,
- Tahun 2016 jumlah kasus 462 yang berhasil dimediasi hanya 5 kasus,
- Tahun 2017 jumlah kasus 789 yang berhasil dimediasi hanya 38 kasus.

c. Pengadilan Agama Raha:

- Tahun 2013 jumlah kasus 240 yang berhasil dimediasi hanya 25 kasus,
- Tahun 2014 jumlah kasus 273 yang berhasil dimediasi hanya 33 kasus,
- Tahun 2015 jumlah kasus 270 yang berhasil dimediasi hanya 19 kasus,
- Tahun 2016 jumlah kasus 343 yang berhasil dimediasi hanya 36 kasus,
- Tahun 2017 jumlah kasus 353 yang berhasil dimediasi hanya 23 kasus,

d. Pengadilan Agama Kolaka:

- Tahun 2013 jumlah kasus 396 yang berhasil dimediasi hanya 2 kasus,

- Tahun 2014 jumlah kasus 417 yang berhasil dimediasi hanya 5 kasus,
- Tahun 2015 jumlah kasus 435 yang berhasil dimediasi hanya 1 kasus,
- Tahun 2016 jumlah kasus 522 yang berhasil dimediasi hanya 8 kasus,
- Tahun 2017 jumlah kasus 514 yang berhasil dimediasi hanya 2 kasus,

e. Pengadilan Agama Unaaha:

- Tahun 2013 jumlah kasus 235 yang berhasil dimediasi hanya 1 kasus,
- Tahun 2014 jumlah kasus 221 yang berhasil dimediasi hanya 3 kasus,
- Tahun 2015 jumlah kasus 254 yang berhasil dimediasi hanya 4 kasus,
- Tahun 2016 jumlah kasus 236 yang berhasil dimediasi hanya 4 kasus,
- Tahun 2017 jumlah kasus 270 yang berhasil dimediasi hanya 5 kasus,

f. Pengadilan Agama Andoolo:

- Tahun 2013 jumlah kasus 145 yang berhasil dimediasi hanya 1 kasus,
- Tahun 2014 jumlah kasus 145 yang berhasil dimediasi hanya 2 kasus,
- Tahun 2015 jumlah kasus 193 tidak ada yang berhasil dimediasi,
- Tahun 2016 jumlah kasus 209 yang berhasil dimediasi hanya 3 kasus,
- Tahun 2017 jumlah kasus 219 yang berhasil dimediasi hanya 3 kasus,

g. Pengadilan Agama Pasar Wajo:

- Tahun 2013 jumlah kasus 143 yang berhasil dimediasi hanya 3 kasus,
- Tahun 2014 jumlah kasus 138 yang berhasil dimediasi hanya 2 kasus,
- Tahun 2015 jumlah kasus 183 yang berhasil dimediasi hanya 3 kasus,
- Tahun 2016 jumlah kasus 210 yang berhasil dimediasi hanya 5 kasus,
- Tahun 2017 jumlah kasus 215 yang berhasil dimediasi hanya 2 kasus,

Data tersebut di atas, lebih memperjelas dan memberikan informasi bahwa keberadaan Perma No. 1 Tahun 2016 hampir tidak ada bedanya dengan Perma sebelumnya yakni Perma No. 2

Tahun 2013 dan Perma No. 1 Tahun 2008 yakni tidak mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penyelesaian persoalan tingginya tingkat perceraian yang terjadi pada masyarakat Indonesia dan lebih khusus bagi masyarakat Sulawesi Tenggara. Tidak berbanding lurus antara harapan dengan kenyatannya. Hal ini dibuktikan dengan data yang telah diungkapkan dalam tabel tersebut di atas. Bahwa dari sekian banyak kasus yang dimediasi hampir saja tidak ada yang berhasil. Namun dari beberapa pengadilan yang ada yang telah melakukan proses mediasi hanya Pengadilan Agama Raha yang dapat dianggap berhasil karena jika dibandingkan dengan pengadilan lainnya. Bahkan yang lebih memprihatinkan adalah Pengadilan Agama Andoolo pada tahun 2015, bahwa dari 193 kasus, hasilnya adalah 0 (nol) alias tak satupun yang dapat berhasil dimediasi. Kemudian di tahun 2013 Pengadilan Agama Unaaha dan Andoolo hanya bisa berhasil mediasi dengan masing-masing 1 kasus dan pada tahun 2015 Pengadilan Agama Kolaka hanya dapat berhasil memediasi 1 orang saja. Artinya perlu menjadi autokritik dipertanyakan apakah para mediatornya kurang menguasai ilmu mediasi atau kurang profesional atau karena tidak serius dalam melakukan berbagai pendekatan sehingga hasil tidak sesuai yang diharapkan.

Seiring dengan itu, menurut Ketua Pengadilan Agama Andoolo³⁴, bahwa eksistensi dari Perma No. 1 Tahun 2016 adalah pemberlakuannya tidak bisa disamakan dengan Jawa dan Sulawesi pada umumnya dan Sulawesi Tenggara pada khususnya, karena itu Perma No 1 Tahun 2016 tersebut masih dianggap kurang berhasil khususnya Indonesia bagian Timur dan Perma tersebut tidak bisa efektif, sebaliknya bisa efektif berlaku jika dilakukan secara fokus dan rutinitas.

Selain daripada itu, menurut Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo³⁵, mengatakan

³⁴ H. Anwar Hafid (Ketua Pengadilan Agama Andoolo), Wawancara, tanggal 14 Agustus 2016.

³⁵ Marwan (Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo), Wawancara, tanggal 27 Agustus 2018.

bahwa eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 adalah:

1. Sebagai regulasi dalam pelayanan prima di pengadilan karena tanpa proses mediasi berdasarkan Perma tersebut, sebuah putusan dapat dibatalkan.
2. Sebagai filter dalam proses non litigasi untuk mengurangi tingginya tingkat perceraian.
3. Sebagai upaya *win-win solution* dalam menghadapi kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dan permasalahan peradilan lainnya.

Kemudian menurut Ketua Pengadilan Agama Bau-Bau³⁶ bahwa eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 adalah belum diterapkan sepenuhnya oleh Pengadilan Agama khususnya di Sulawesi Tenggara, sebagai syarat utamanya misalnya hakim mediator harus bersertifikat tetapi dalam kenyataannya, seluruh Hakim Pengadilan Agama Bau-Bau belum ada hakim yang memiliki sertifikat mediator. Kemudian ini juga dapat berkaitan langsung dengan penundaan hari sidang selama 30 hari, yaitu suatu kesempatan yang diberikan oleh majelis hakim, yang hanya memberikan 1 sampai dengan 2 minggu. Jadi, ini dianggap belum maksimal diterapkan keberadaan Perma No. 1 Tahun 2016.

Selain daripada itu, menurut Andi Yusri Fatawari, bahwa eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 adalah merupakan suatu hukum acara (formil) yang mesti diikuti dan dilaksanakan. Dan di dalam Perma ini telah memperbaharui regulasi sebelumnya yaitu Perma No 1 Tahun 2008 tentang mediasi, telah diatur tentang keharusan melaksanakan mediasi manakala perkaratersebut kontentiosa (ada pihak lawan) dan saat mediasi tidak dilaksanakan atau pihak penggugat enggan atau tidak beriktikad baik melaksanakan mediasi maka perkara dinyatakan tidak dapat diterima, begitu pula bila pihak tergugat tidak beriktikad baik maka padanya

³⁶ Muhammad Arif (Ketua Pengadilan Agama Bau-Bau), Wawancara, tanggal 10 September 2018.

dapat dikenai hukuman pembayaran biaya mediasi (Pasal 22)³⁷. Kemudian menurut Sudirman, eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 adalah penerapannya belum maksimal³⁸.

Seiring itu pula, eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 adalah memberikan petunjuk tentang adanya iktikad baik, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 bahwa para pihak dan/atau kuasa hukumnya wajib menempuh mediasi dengan iktikad baik³⁹. Karena itu ketidakhadiran para pihak dan/atau kuasa hukumnya dapat dikategorikan tidak dapat menunjukkan iktikad baik.

Berbagai pandangan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa eksistensi Perma No. 1 Tahun 2016 adalah sebuah regulasi dalam proses mediasi karena tanpa pemberlakuan tersebut putusan dapat dinyatakan batal demi hukum. Hanya saja dalam pemberlakuannya tidak sepenuhnya diterapkan atau dalam eksistensinya tidak sesuai dengan harapan, hal ini sangat berpengaruh terhadap efektivitas hukum sebagaimana dalam teori Lawrence M. Friedman, Soerjono Soekanto dan Hans Kelsen.

Faktor-faktor Penyebab Tingginya Tingkat Perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara

Penyelesaian sengketa melalui mediasi merupakan jalan yang terbaik karena cara ini akan tetap memelihara hubungan harmonis⁴⁰. Meskipun mediasi ini mempunyai manfaat memelihara hubungan harmonis antara para pihak yang bersengketa, namun masyarakat Indonesia belum percaya sepenuhnya terhadap sistem ini, karena mereka ragu akan netralitas mediator⁴¹.

³⁷ Andi Yusri Fatawari (Hakim Pengadilan Agama Kolaka), *Wawancara*, 15 Agustus 2018.

³⁸ Sudirman (Hakim Pengadilan Agama Kolaka), *Wawancara*, Tanggal 14 Agustus 2018.

³⁹ Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, *Himpunan Peraturan Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Kementerian Agama, 2017), h. 196.

⁴⁰ Erman Radjagukguk, *Arbitrase Dalam Putusan Pengadilan*, (Jakarta: Chandra Pratama, 2001), h. 108.

⁴¹ Erman Radjagukguk, *Arbitrase Dalam...*, h. 111.

Selain daripada netralitas mediator, beberapa faktor yang menyebabkan tidak berhasilnya mediator yang mempengaruhi permasalahan berlanjut misalnya tingginya tingkat perceraian, paling tidak ada beberapa faktor diantaranya : 1. Para pihak tidak mau berdamai; 2. Minimnya pengetahuan Hakim dalam menjalankan fungsi sebagai mediator; 3. Substansi pengaturan mediasi masih lemah⁴².

a. Para pihak tidak mau berdamai

Salah satu faktor penting dalam menentukan berhasil tidaknya suatu proses mediasi di pengadilan didasarkan sikap dan nilai-nilai para pihak terhadap proses mediasi adalah para pihak harus keduanya siap dan rela melakukan perdamaian

b. Minimnya pengetahuan Hakim dalam menjalankan fungsi sebagai mediator

Kendala lain sebagai faktor pelaksanaan mediasi di Pengadilan itu sering gagal atau tidak berhasil karena mewajibkan hakim sebagai mediator. Hal ini menunjukkan kesulitan bagi hakim yang pada hakikatnya hakim dipersiapkan untuk menghakimi bukan untuk mendamaikan. Dan tugas seorang hakim adalah untuk menerapkan hukum bukan menggali kepentingan yang bersengketa.

c. Substansi pengaturan mediasi lemah

Hambatan lainnya dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa melalui mediasi di pengadilan karena substansi pengaturan yang masih lemah. Lemahnya pengaturan ini dapat dilihat dari adanya ketentuan yang mengatur tentang kewajiban sertifikat mediator. Padahal, tidak semua hakim memiliki sertifikat sebagai mediator untuk melaksanakan proses mediasi⁴³.

Kaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dapat dikemukakan hasil wawancara dari berbagai Ketua Pengadilan Agama, sebagai berikut :

⁴² Yayan Yarotul Salamah, *Mediasi...*, h. 257-274.

⁴³ Yayan Yarotul Salamah, *Mediasi...*, h. 274.

Menurut Ketua Pengadilan Agama Kolaka⁴⁴ mengenai faktor tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama Kolaka, maka dapat dikemukakan sebagai berikut, antara lain adalah lingkungan keluarga, pengacara (kadang diarahkan), masyarakat, pergaulan yaitu kekerasan dalam rumah tangga (kalau perse-orangan cerai gugat yang banyak di Pengadilan Agama Kolaka, pergaulan itu termasuk bagian dari selingkuh sehingga susah didamaikan, mediator tidak memiliki pengetahuan yang cukup karena harus memahami syarat mediasi.

Pernyataan tersebut di atas, dapat dipahami bahwa keluarga adalah bagian yang sangat fundamental dalam berbagi suka maupun duka, karena itu, keluarga menjadi guru, sekaligus sebagai teman untuk saling mengisi bukan untuk menjerumuskan dalam kesengsaraan. Selain itu, pengacara menjadi suatu harapan dapat membantu dari sebuah ketidak capakan dalam bidang hukum, akan tetapi jangan justru pengacara membuat gaduh sehingga masalah berkepanjangan. Dan terakhir adalah pergaulan. Jika tidak selektif memilih dan memilah teman/sahabat maka boleh jadi akan menjadi musuh atau lawan.

Menurut Ketua Pengadilan Agama Unaaha⁴⁵, bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi tinggi tingkat perceraian adalah faktor lingkungan, masyarakat, pengacara, pergaulan, dan kekerasan dalam rumah tangga.

Pernyataan tersebut di atas, hampir senada bahkan banyak kesamaan, artinya baik lingkungan, masyarakat, pengacara dan pergaulan menjadi sesuatu harus menjadi frame. Karena itu, tidak boleh lagi ada kekerasan dalam banguna keluarga.

Selain itu, menurut Ketua Pengadilan Agama Kendari⁴⁶, menjelaskan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama Kendari adalah

⁴⁴ Muhammad Surur (Ketua Pengadilan Agama Kolaka), Wawancara, tanggal 26 Juli 2018.

⁴⁵ Akramuddin (Ketua Pengadilan Agama Unaaha), Wawancara, tanggal 30 Juli 2018.

⁴⁶ Engkos Hasyim Koswara (Ketua Pengadilan Agama Kendari), Wawancara, 21 Agustus 2018.

- a. Tidak ada tanggungjawab salah satu pihak (banyak suami yang tidak bertanggungjawab,
- b. Faktor ekonomi sehingga mengabaikan pihak isteri tidak dinafkahi,
- c. Tidak ada keseimbangan hak dan kewajiban,
- d. Karena sulitnya kebutuhan.

Pernyataan ini dapat dipahami bahwa proses tanggung jawab adalah sangat penting dilakukan bagi pasangan suami istri. Ketika tanggung jawab tidak berbarengan dengan semua unsur maka rumah tangga akan goyah. Karena itu, termasuk ekonomi bisa diatasi jika proses tanggung jawab dapat dimenej dengan baik. Berbagai persoalan juga bisa teratasi.

Kemudian menurut Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo⁴⁷, faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama adalah tingkat pendidikan rendah, tingkat pemahaman dalam penyelesaian sengketa secara rasional dan spritual rendah, cenderung emosional dan psikopat, tingkat kedewasaan dalam menyikapi hak dan kewajiban rendah, cenderung egosentris dan apologetic, pembiaran kawin usia dini.

Pernyataan di atas dapat dipahami bahwa sebuah bangunan keluarga idealnya adalah pendidikan yang tinggi. Karena dengan Pendidikan yang tinggi seseorang sedapat mungkin bisa secara rasional menyelesaikan masalah yang dihadapinya tentu dengan pikiran yang jernih tanpa emosional. Mampu secara akal sehat sekalipun bukan menjadi suatu jaminan ketika pendidkannya tinggi lalu tidak adalagi masalah. Akan tetapi, jika pendidkn tinggi seseorang dimiliki maka menjadi modal dasar jika menghadapi oleh berbagai persoalan ia diharapkan mampu mengeluarkan pikiran sehatnya. Termasuk tidak membiarkan adanya perkawinan yang dilakukan tidak sesuai baik menurut aturan perundang-undangan maupun tidak sesuai secara kesehatan dan ajaran agama.

Selanjutnya menurut Ketua Pengadilan

⁴⁷ Marwan (Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo), Wawancara, tanggal 12 Oktober 2018

Agama Bau-Bau⁴⁸, menjelaskan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama adalah:

- a. Nikah masih terlalu mudah sehingga belum siap mental berumah tangga,
- b. Ekonomi suami belum jelas karena belum mempunyai pekerjaan tetap ditambah lagi dengan malas kerja,
- c. Suami atau isteri melakukan perselingkuhan,
- d. Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT),
- e. Suami di penjara waktu yang lama,
- f. Merantau cari kerja tanpa ada berita lagi sehingga istri menikah lagi,
- g. Minum minuman keras, sebenarnya penyebab utama terjadi perceraian karena nilai-nilai agama tidak diterapkan dalam rumah tangga atau,
- h. Kurangnya pemahaman dan pengamalan agama dari suami maupun isteri.

Pernyataan di atas dapat dipahami bahwa rumah tangga yang baik, kokoh, dan ideal apabila dilakukan dengan segala pertimbangan yang matang, baik secara fisik maupun secara psikis, baik secara materi maupun immateri. Karena itu, harus dilakukan dalam usia yang matang. Kaitan tersebut juga berimplikasi dari aspek ekonomi. Perkawinan yang dilakukan dengan berbagai persiapan yang matang akan mengurai faktor perselingkuhan dan faktor lainnya. Dan tidak kalah pentingnya adalah harus mampu memahami dan mengamalkan ajaran agama sebagai kata kunci dari segala hal memungkinkan muncul suatu masalah.

Kemudian menurut Andi Yusri Fatawari, bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama adalah disebabkan beberapa faktor: a. kurang fahamnya pasangan suami istri tentang hak dan kewajiban masing-masing; b. faktor ekonomi dan penelantaran dari pihak suami atau pihak isteri pergi meninggalkan isteri; c. faktor moralitas (salah satu pasangan menjadi pemabuk, penjudi)

⁴⁸ Muhammad Arif (Ketua Pengadilan Agama Bau-Bau), Wawancara, tanggal 19 Oktober 2018

serta prosentase tertinggi pada beberapa tahun ini adalah kekerasan fisik maupun kekerasan psikis⁴⁹.

Upaya Minimalisasi Tingginya Tingkat Perceraian Pada Pengadilan Agama di Sulawesi Tenggara

Pada hakikatnya proses mediasi berlangsung secara rahasia, akan tetapi jika diperlukan, pihak luar dapat mengikuti proses mediasi dengan izin para pihak. Hal ini sesuai dengan yang tertuang pada Pasal 6 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang berbunyi: "Proses mediasi pada dasarnya tertutup kecuali para pihak menghendaki lain⁵⁰."

Menurut Ketua Pengadilan Agama Kolaka⁵¹, bahwa upaya untuk meminimalisasi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama, antara lain adalah:

- a. Bila terjadi persoalan dalam rumah tangga mereka, Saya lebih cenderung sebelum di bawa ke Pengadilan Agama, dibawah lebih awal diproses oleh BP4, nanti kalau betul-betul tidak bisa diselesaikan barulah di bawa ke Pengadilan Agama.
- b. Harus diadakan penyuluhan hukum tentang akibat perceraian.
- c. Mempersulit memberi rekomendasi dari atasan. Artinya saya tidak menerima kasusnya sebelum ada surat izin atasan, karena perceraian sangat unik tidak bisa dipaksakan kemauan seseorang setuju atau tidak karena ia persoalan hati.

Pernyataan tersebut di atas, dipahami bahwa sebelum dibawa ke pengadilan maka seyogyanya harus ada lembaga khusus penasehatan dalam bidang perkawinan dan berkaitan dengan masalah-masalah terkait sebagai lembaga formal yang dapat menyelesaikan masalah rumah tangga seseorang. Harus diupayakan berbagai cara untuk

⁴⁹ Andi Yusri Fatawari (Hakim Pengadilan Agama Kolaka), Wawancara, tanggal 23 Agustus 2018

⁵⁰ Pasal 6 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

⁵¹ Muhammad Surur (Ketua Pengadilan Agama Kolaka), Wawancara, tanggal 26 Juli 2018

mencari titik temu dari akar masalahnya sebelum difinalisasi di Pengadilan Agama. Sebab kalau sudah terdaftar kasusnya di pengadilan maka secara otomatis lembaga tersebut akan melakukan suatu putusan. Karena itu, jika itu memungkinkan maka sedapat mungkin dilakukan untuk meminimalisir dari berbagai kerumitan dalam mengatasi kerumahtanggaan.

Kemudian menurut Ketua Pengadilan Agama Kendari⁵², upaya untuk meminimalisir tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama, antara lain adalah upaya mendamaikan semaksimal mungkin yang meliputi:

- a. Penyuluhan hukum terhadap masyarakat secara terpadu;
- b. Harus ada kerjasama dengan instansi lain terutama bagaimana memahami bahaya negatifnya berumah tangga dengan melakukan perkawinan umur di bawah umur;
- c. Harus dirancang sedemikian rupa.

Pernyataan tersebut dipahami, bahwa harus ada upaya massif yang dilakukan oleh instansi terkait dengan segala daya upaya agar masyarakat memahmi betul akar masalahnya sehingga penting dilakukan kerja sama secara produktif. Karena itu, harus direncanakan sedemikian rupa agar pelaksanaannya tidak terjadi serampangan, tetapi dilaksanakan penuh dengan perhitungan yang matang.

Selain daripada itu, menurut Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo⁵³, terkait upaya yang harus dilakukan dalam meminimalisir tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama adalah:

- a. Melakukan penyuluhan dan pendidikan pra nikah, minimal kursus dasar satu semester, bukan hanya nasehat perkawinan 5 menit.
- b. Menfungsikan BP4 pada KUA sebagai institusi resmi.
- c. Tidak melayani permohonan proses administrasi

⁵² Engkos Hasyim Koswara (Ketua Pengadilan Agama Kendari), Wawancara, 21 Agustus 2018

⁵³ Marwan (Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo, Wawancara, tanggal 12 Oktober 2018

pengajuan perkawinan usia dini.

- d. Membentuk Sistem Rumah Tangga yang Teladan (SRTT) sebagai pola pembinaan dalam lingkungan RT, RW, Desal/kelurahan dan seterusnya.

Pernyataan di atas dapat dipahami bahwa harus ada metode secara teknis untuk menjembatani banyaknya masalah dalam rumah tangga, sehingga dibutuhkan suatu lembaga secara formal, apakah disekolahkan atau dikursuskan. Karena itu, harus ada lembaga secara khusus menanganinya secara profesional dan memberikan rekomendasi kepada yang membutuhkannya, tentu dengan tegas tidak melayani kepada yang belum bersyarat. Karena itu, perlu ada pedoman dalam melakukan kempetisi sekaligus dibutuhkan proses pembinaan untuk mencapai suatu keberhasilan dalam mencapai keluarga yang bahagia dan sejahtera.

Selanjutnya, menurut Ketua Pengadilan Agama Bau-Bau⁵⁴ bahwa upaya yang dapat dilakukan dalam rangka menjaga keutuhan dan harmonisasi keluarga, maka salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam mengurangi tingginya tingkat perceraian bukan hanya tugas Pengadilan Agama semata, akan tetapi dibutuhkan peran serta masyarakat, di antara upaya tersebut:

- a. Menghindari pernikahan dini,
- b. Pemahaman serta pengamalan nilai-nilai agama harus ada dalam keluarga,
- c. Setiap orang tua memberikan pendidikan agama kepada putra-putrinya sampai mereka siap menikah.

Pernyataan di atas, dapat dipahami bahwa dalam upaya meminimalisir tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama, maka sedapat mungkin pengaturan usia perkawinan harus diperketat. Kemudian pendidikan agama diusia dini dalam keluarga perlu ditanamkan sehingga menjadi modal dasar dalam pembinaan rumah tangga yang bahagia sehingga melahirkan manusia yang beriman dan bertakwa berdasarkan ketuhanan yang maha Esa.

⁵⁴ Muhammad Arif (Ketua Pengadilan Agama Bau-Bau), Wawancara, tanggal 19 Oktober 2018

Menurut Andi Yusri Fatawari⁵⁵, untuk meminimalisasi tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama, maka hal-hal yang perlu dilakukan antara lain adalah memaksimalkan mediasi dengan memberi waktu dengan seluas-luasnya dalam tahapan mediasi, dan melaksanakan kaukus (mediasi dengan memisahkan waktu mediasi kepada pihak tergugat dan penggugat) namun takkala salah satu pihak tidak datang maka upaya mediasi tidak bisa dilakukan akan tetapi upaya penasehatan tetap dimaksimalkan di dalam persidangan.

Sehubungan dengan hal tersebut, menurut Ketua Pengadilan Agama Bau-Bau⁵⁶, ia menjelaskan bahwa peran mediasi kalau mengukur seberapa besar peran mediator untuk meminimalisir, baginya sangat sulit, sebab dalam kasus perceraian bila yang datang ke Pengadilan Agama itu masalahnya sudah parah sekali atau sudah berketetapan hati cerai atau sakit hatinya sudah klimaks, maka sulit diharapkan mediasi berhasil. Artinya, kalau sudah bulat hatinya mau bercerai salah satu di antara mereka, maka sulit bagi mediator, sekalipun menggunakan berbagai strategi, mediasi tetap tidak bisa berhasil dilakukan.

Menurut Andi Yusri Fatawari⁵⁷, bahwa sesungguhnya peran mediator adalah menengahi permasalahan para pencari keadilan sangatlah penting dalam upaya mencari jalan keluar terbaik bagi para pihak, untuk perkara-perkara yang berkaitan dengan material (sengketa warisan, harta bersama dan lain-lain) tingkat keberhasilannya sangat tinggi, namun bila mediasi dikaitkan dengan perceraian prosentase keberhasilannya masih rendah, ini disebabkan karena permasalahan hati dan perasaan yang terluka dan sulit untuk dimaafkan oleh pasangannya meskipun ada beberapa perkara yang berhasil berdamai dengan jalan mem-

buat akta perdamaian dan membuat surat pernyataan bahwa pihak yang digugat tidak akan mengulangi perbuatannya misal (bermain judi, sering keluar malam atau kurang perhatian kepada penggugat)⁵⁸.

Menurut Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo⁵⁹, menjelaskan bahwa Peran mediator adalah sangat penting dalam meminimalisasi perceraian dan mengurangi sengketa, karena tanpa melalui mediasi, suatu sengketa dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Selain daripada itu, sebuah kesepakatan damai yang tertuang dalam putusan damai merupakan sebuah prestasi dalam sebuah proses peradilan yang memberikan *win-win solution* pada semua pihak.

Kemudian menurut Ketua Pengadilan Agama Kendari⁶⁰, bahwa peran mediator pada dasarnya adalah untuk melindungi masyarakat khususnya umat Muslim. Mediator berupaya semaksimal mungkin untuk mendamaikan, namun upaya tersebut bukan merupakan kewajiban mutlak. Karena itu, seorang mediator harus memiliki kapasitas yang mumpuni terhadap ilmu mediasi, kemampuan yang tak terbatas serta kemauan yang maksimal.

Penutup

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian terkait dengan autokritik Perma No. 1 Tahun 2016 terhadap tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara selama tahun 2013-2017, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi mediasi dalam kasus perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara dalam kurun waktu tahun 2013-2017 adalah belum efektif, karena Perma No. 1 Tahun 2016 tidak bisa diterapkan secara maksimal. Ini tampak dari angka perceraian masih relatif tinggi di pengadilan agama. Faktor-faktor yang menjadi penyebab tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama

⁵⁵ Andi Yusri Fatawari (Hakim Pengadilan Agama Kolaka), Wawancara, tanggal 23 Agustus 2018

⁵⁶ Muhammad Arif (Ketua Pengadilan Agama Bau-Bau), Wawancara, tanggal 19 Oktober 2018

⁵⁷ Andi Yusri Fatawari (Hakim Pengadilan Agama Kolaka), Wawancara, tanggal 23 Agustus 2018

⁵⁸ Andi Yusri Fatawari (Hakim Pengadilan Agama Kolaka), Wawancara, Tanggal 23 Agustus 2018

⁵⁹ Marwan (Ketua Pengadilan Agama Pasar Wajo), Wawancara, tanggal 12 Oktober 2018.

⁶⁰ Engkos Hasyim Koswara (Ketua Pengadilan Agama Kendari), Wawancara, 21 Agustus 2018.

se-Sulawesi Tenggara adalah suami atau isteri melakukan perselingkuhan, kekerasan dalam rumah tangga (KDRT), minum minuman keras, tingkat pendidikan rendah, lingkungan keluarga yang suka mencampuri suami istri, ekonomi yang tidak mencukupi biaya hidup keluarga, suami merantau mencari kerja tanpa ada berita, sehingga istri menikah lagi. Adapun upaya yang dilakukan untuk meminimalisir tingginya tingkat perceraian di Pengadilan Agama se-Sulawesi Tenggara adalah dengan memaksimalkan pelayanan BP4 sebelum di bawa ke Pengadilan Agama, harus diadakan penyuluhan hukum tentang akibat perceraian, mempersulit memberi rekomendasi dari atasan (bagi PNS), membentuk sistem rumah tangga yang teladan (SRTT) sebagai pola pembinaan dalam lingkungan RT, RW, Desa/Kelurahan. Di samping itu, bagi masyarakat harus menghindari pernikahan usia dini ditambah dengan peningkatan pemahaman serta pengamalan nilai-nilai agama dalam keluarga.

Pustaka Acuan

- Abbas, Syahrizal. *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Ali, Hatta. *Peradilan Sederhana Cepat dan Biaya Ringan Menuju Keadilan Restoratif*, Bandung: Alumni, 2012.
- As-Shidieqy, Hasbie. *Pengantar Fiqh Muamalah*, Jakarta: Bulan Bintang, 1984.
- Damis, Harijah. "Hakim Mediasi Versi Sema Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai", Dalam *Mimbar Hukum*, Nomor 63 Thn.XV, Edisi Maret-April 2004.
- Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Semarang: PT. Toha Karya Putra, 1998.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Jakarta Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung RI, *Himpunan Peraturan Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah*, Jakarta, 2017.
- Echols, John dan Hasan Shadily. *Kamus Inggris Indonesia*, Cet. ke xxv Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Ensiklopedi Hukum Pidana Islam*, Bogor: Kharisma Ilmu, t.th.
- Friedman, Lawrence M. *Law and Society*, Kut. Wirhanuddin, Semarang: Fatawa Publishing, 2014.
- Gilmour, Lorna. Penny Hand dan Cormac McKeown (eds), *Collins English Dictionary and Thesaurus*, Third Edition Great Britain: Harper Collins Publishers, 2007.
- Goopaster, Gary. *Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi*, Jakarta: ELIPS Project, 1993.
- Huala, Adolf. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Cet I; Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam*.
- Kamaruddin, *Hukum Perdata Islam*, Kendari: Yakma Makassar, 2009.
- Kelsen, Hans. *Pure Theory of Law*, Terj. Munir Fuady, *Teori-teori Besar Grand Theory dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013.
- Lawrens, Burhani MS-Hasbi. *Kamus Ilmiah Populer*, Jombang: Lintas Media, t.th.
- Mahkamah Agung RI, *Buku Tanya dan Jawab Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 01 Tahun 2008 Tentang Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan*.
- Mahkamah Agung, Buku Komentar Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan, kerjasama Mahkamah Agung, Japan Internasional Cooperation Agency (JICA) dan Indonesian Institute For Conflict Transformation (IICT).
- Margono, Suyut. *ADR dan Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum* Bogor: PT.Graha Indonesia, 2000.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2009.
- Muslim, Arif. *Efektivitas Mediasi Pasca Perma No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi*

- di Pengadilan (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kelas I-A Semarang*, Skripsi, UIN Semarang, 2018.
- Racmadi, Usman. *Mediasi di Pengadilan Dalam Teori dan Praktik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Radjaguguk, Erman. *Arbitrase Dalam Putusan Pengadilan*, Jakarta: Chandra Pratama, 2001.
- Rasyid, Sulaiman. *Fiqh Islam*, Jakarta: at-Tahairiyah, 1976.
- Sabiq, Sayyid. *Fikih Sunnah*, jilid 8, Bandung: Al-Ma'arif, 1993.
- Salaim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Salamah, Yayah Yarotul. *Mediasi dalam Proses Beracara di Pengadilan*, Jakarta: UI Fak Hukum Pusat Studi Hukum dan Ekonomi, 2010.
- Saleh, K. Wantjik. *Hukum Acara Perdata R.Bg/ HIR*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- Soekanto, Soerjono & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* Jakarta: Rajawali Pers, 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, dalam bukunya Wirhanuddin, Mediasi Perspektif Hukum Islam*, Semarang: Fatawa Publishing, 2014.
- Subekti & Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata* Jakarta: Pradnya Paramita, 1985.
- Suciati, St. Muslimah. "Implementasi Mediasi terhadap Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kendari" Tesis, 2013.
- Sugiono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Al-Fabeta, 2008.
- Syahrizal, Abbas. *Mediasi dalam Hukum Syariah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Widjaya, Gunawan. *Seri Hukum Bisnis: Alternatif Penyelesaian sengketa*. Edisi I, Cet. I; Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Wirhanuddin, *Mediasi Perspektif Hukum Islam*, Semarang: Fatawa Publishing, 2014.
- Peraturan Perundang-undangan
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Surabaya: Arloka, t.th.,
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama
Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan
Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi, Jakarta: Sinar Grafika, 2016
- Internet**
- Damin Hamdani. *Makalah Hukum Perdata Islam, Al-Shulh (Perdamaian) (Online)* (Daminhamdani.blogspot.co.id), diakses 13 September 2015.
- Orinton, Kumpulan Artikel Hukum, *Mediasi Perbankan sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Online)*. Orintononline.blogspot.com, diakses 13 September 2015.
- Nahira Eriyanti, *Mediasi, Gudang Ilmu (Online)*, (<http://naharaeriyanti.blogspot.com>), diakses pada tanggal 23 Mei 2015.
- Rumah Bangsa Foundation, *Syarat Hakam (Online)*, <http://agenmakalah.blogspot.co.id>, diakses pada tanggal 07 Juli 2018.
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56bb2d4541fd5/ini-poin-penting-yang-diatur-dalam-perma-no1-tahun-2016>, diakses tanggal 23 Agustus 2018.
- <http://www.andriadvokat.com/2016/02/perman-1-tahun-2016-tentang-prosedur.html>, diakses tanggal, 20 Agustus 2018.
- <https://ekapriambodo.blogspot.co.id/2016/02/mediasi-menurut-peraturan-mahkamah.html>, diakses tanggal, 23 Agustus 2017.