

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Wacana tentang keadilan formal (*formal justice*) kerap dikaitkan ketika membahas tentang hukum dan institusi negara yang melaksanakan hukum, yang dijalankan dan dihasilkan oleh hukum maupun proses hukum yang ditempuh melalui jalur formal. Dikatakan formal, mengingat pada proses hukum yang dilaksanakan oleh institusi negara di bidang hukum itu didasarkan pada hukum yang tertulis dan terkodifikasikan, dilakukan oleh aparat resmi negara yang diberi kewenangan, serta membutuhkan proses beracara berdasarkan standar dan mengabadi.

Negara Keatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi *Supremasi Hukum*, dan mengakui kedudukan peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang berperan sebagai katup penekan atas segala pelanggaran hukum dan ketertiban.<sup>1</sup> Pada dasarnya hukum menuntut sebuah keteraturan dalam hubungan sosial baik antar manusia maupun kepada lingkungannya.

Mengingat kepentingan antar pribadi dan kelompok yang tumbuh dalam kehidupan bermasyarakat Indonesia, tidak mustahil terjadi sengketa antar sesama manusia karena kepentingan yang saling bertentangan dengan tujuan yang berbeda-beda. Secara umum, penyelesaian sengketa dapat

---

<sup>1</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata: Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cet IV, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 229

dilakukan secara Adjudikasi dan Non Adjudikasi. Pada penyelesaian sengketa melalui Adjudikasi dibagi menjadi Litigasi yaitu Pengadilan dan Non Litigasi yaitu Arbitrase.<sup>2</sup>

Dalam menyelesaikan sebuah sengketa atau perkara di pengadilan, jalur utama yang akan ditempuh oleh para pihak yang berperkara adalah ditawarkannya sebuah bentuk perdamaian atau yang disebut dengan mediasi dalam penyelesaian sengketa, perkara, ataupun konflik.<sup>3</sup>

Secara yuridis keberadaan mediasi di luar pengadilan di Indonesia telah diatur dalam Pasal 6 (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif yang menyebutkan bahwa mediasi merupakan proses kegiatan sebagai kelanjutan dari gagalnya negosiasi yang dilakukan oleh para pihak. Penyelesaian sengketa dengan menggunakan mediasi juga dilakukan di Lembaga Pengadilan Berdasarkan pada Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. PERMA tersebut mengatur bahwa mediasi wajib dilakukan oleh para pihak yang berperkara secara perdata di pengadilan yang dilakukan pada hari sidang pertama. Tujuan dilaksanakannya prosedur mediasi di pengadilan ini adalah untuk menciptakan perdamaian di antara para pihak yang sedang bersengketa.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Dwi Rezki Sri Astarini, *Mediasi Pengadilan: Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*, PT. Alumni, Bandung, 2020, hlm. 2

<sup>3</sup> Syahrizal Abbas, *Mediasi Dalam Perspektif Hukum Syari'ah, Hukum Adat, dan Hukum Nasional*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 22

<sup>4</sup> Rika Saraswati, V. Handiyono, Yuni Kusniati, emanuel Boputra, "Peranan Mediator Hakim dan Mediator Non Hakim Melindungi Hak-Hak Anak dalam Penyelesaian Sengketa Perceraian", Universitas Katolik Soegijapranata Semarang, vol 36 no. 2 Desember 2020, hlm. 160

Peraturan mengenai kewajiban untuk menempuh proses mediasi terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan Pasal 4 ayat (1) yang berbunyi:

“Semua sengketa perdata yang diajukan ke Pengadilan termasuk perkara perlawanan (*verzet*) atas putusan verstek dan perlawanan pihak berperkara (*partij verzet*) maupun pihak ketiga (*derden verzet*) terhadap pelaksanaan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, wajib terlebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui Mediasi, kecuali ditentukan lain berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung ini.”

Substansi hukum yang ada dalam PERMA tersebut ialah mengoptimalkan konsep Perdamaian (Banding) yang telah di atur dalam Pasal 130 HIR dan Pasal 154 RBg.<sup>5</sup> Adapun keduanya berisikan kewajiban utama hakim sebelum memulai persidangan adalah mendamaikan para pihak terlebih dahulu, Pasal 130 Ayat (1) HIR berbunyi:

“Jika pada hari yang ditentukan itu kedua belah pihak menghadap, maka pengadilan negeri, dengan peraturan ketuanya, akan mencoba memperdamaikan mereka itu.”

Pasal 8 PERMA Tahun 2016 tentang Mediasi menyebutkan bahwa mediator dapat dilakukan oleh hakim, dan pegawai pengadilan, atau mediator non hakim dan bukan pegawai pengadilan sepanjang memiliki sertifikat sebagai mediator. Mediator non hakim semakin dilibatkan karena diyakini memiliki keunggulan kualitatif dibandingkan dengan mediator hakim dikarenakan latar belakang pendidikan, pengalaman, dan profesi. Seorang mediator non hakim dimungkinkan mempunyai latar belakang yang

---

<sup>5</sup> Abdurahman Konoras, *Aspek Penyelesaian Sengketa Secara Mediasi di Pengadilan*, Rajawali Press, Depok, 2017, hlm.107

bervariasi (tidak hanya berasal dari fakultas hukum). Hal tersebut tentu saja sangat bermanfaat untuk melihat suatu sengketa tidak hanya dari perspektif hukum saja, melainkan dari berbagai aspek yang multidisipliner.<sup>6</sup>

Usaha pengintegrasian mediasi ke dalam sistem beracara di pengadilan diharapkan bisa menjadi instrumen yang efektif untuk mengatasi kemungkinan penumpukan perkara di pengadilan. Institusional tersebut juga diharapkan bisa memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga pengadilan dalam penyelesaian sengketa di samping proses pengadilan yang bersifat memutus (adjudikatif). Mediasi merupakan salah satu proses yang lebih cepat dan murah, serta memberikan akses kepada para pihak yang bersengketa untuk memperoleh keadilan atau penyelesaian yang memuaskan atas sengketa yang dihadapi.<sup>7</sup>

Pengintegrasian mediasi dalam proses beracara di pengadilan mempertimbangkan mediasi sebagai salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah adalah bagian penting dari pencapaian asas-asas peradilan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahwa peradilan dilakukan dengan sederhana, cepat, dan biaya ringan (Pasal 2 ayat (4)).<sup>8</sup>

Salah satu manfaat mediasi apabila dilihat dari kekuatan putusan yang dihasilkan adalah karena pada hakikatnya mekanisme mediasi adalah

---

<sup>6</sup> Nugaraha Pranadita, *“Perubahan Fungsi Mediasi Dalam Praktek di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama Kaitannya dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan”*, Fakultas Hukum Universitas komputer Indonesia, vol 1 no. 2 Juli 2019, hlm. 100

<sup>7</sup> Maskur Hidayat, *Strategi dan Taktik Mediasi: Berdasarkan PERMA No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 46

<sup>8</sup> Abdurrahman Konoras, *Op. Cit.*, hlm. 109

upaya untuk mengarahkan para pihak yang bersengketa agar menyelesaikan sengketa yang terjadi dengan perdamaian, maka kekuatan hukum dari putusan hasil mediasi tidak jauh berbeda dengan kekuatan akta perdamaian. Putusan perdamaian hasil mediasi mempunyai kekuatan eksekutorial sebagaimana putusan yang dihasilkan dari hasil persidangan/proses litigasi.

Apabila sudah tercapai persetujuan di antara para pihak maka hakim tinggal menguatkan dalam amar putusan menjatuhkan putusan sesuai dengan isi persetujuan perdamaian dengan diktum (amar), yaitu: “Menghukum para pihak untuk menaati dan melaksanakan isi persetujuan perdamaian.” Bagi Mahkamah Agung apabila mediasi di pengadilan bisa terlaksana dengan baik, maka hal itu akan mengurangi jumlah tumpukan perkara yang menunggu untuk diselesaikan.<sup>9</sup>

Secara garis besar terdapat dua jenis mediator, yaitu mediator dari dalam pengadilan dan mediator dari luar pengadilan. Yang dimaksud mediator dari luar pengadilan adalah mediator bersertifikat dari kalangan non hakim dan bukan pula dari kalangan pegawai pengadilan. Di dalam PERMA No. 1 Tahun 2016 Pasal 13 ayat 1, dijelaskan bahwa baik mediator internal maupun eksternal wajib memiliki sertifikat mediator yang diperoleh setelah mengikuti dan dinyatakan lulus dalam pelatihan sertifikasi mediator yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung atau lembaga yang telah memperoleh akreditasi dari Mahkamah Agung.<sup>10</sup> Satu-satunya lembaga peradilan di Karisidenan Pati yang memberi kewenangan dan melimpahkan

---

<sup>9</sup> Maskur Hidayat, *Op. Cit.*, hlm. 56

<sup>10</sup> Maskur Hidayat, *Op. Cit.*, hlm. 59

semua perkara kepada Mediator bukan hakim hanyalah Pengadilan Agama Kudus yang bekerjasama dengan Asosiasi Mediator Kudus (AMK).

Dalam praktiknya, mediasi ini belum efektif mewujudkan tujuan untuk memaksimalkan fungsi lembaga pengadilan dalam penyelesaian sengketa (secara damai) karena kultur yang berkembang di kalangan masyarakat, yang menginginkan perkara tersebut tidak bisa diselesaikan secara damai, sehingga salah satu pihak maupun keduanya tetap menginginkan agar perkara tersebut dapat dilanjutkan dan tidak menemui jalan keluar melalui proses mediasi.

Bentuk nyata pengintegritasan proses mediasi dalam proses berperkara (*court annexed mediation*) di Pengadilan Agama Kudus adalah dengan bergabungnya Asosiasi Mediator Kudus (AMK) diyakini dapat meminimalisir angka ketidakberhasilan mediasi/ perdamaian antar pihak yang bersengketa. Namun, angka keberhasilan mediasi belum sepenuhnya meningkat di Pengadilan Agama Kudus setelah bekerjasama dengan Asosiasi Mediator Kudus (AMK).

Adapun data di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 4 (empat) tahun terakhir, yaitu dari Tahun 2017 hingga Tahun 2020, jumlah data kegiatan mediasi yang masuk di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Jumlah Data Perkara Kegiatan Mediasi di Pengadilan Agama Kudus Tahun 2017-2019**

No.	Tahun	Jumlah Perkara	Berhasil		Tidak Berhasil
			Dicabut	Sebagian	
1.	2017	1404	0	3	305
2.	2018	1570	8	2	288
3.	2019	1570	5	0	227
4.	2020	1717	7	0	259
<b>Jumlah</b>		<b>6261</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>1079</b>

*Sumber: Laporan Tahunan Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus Tahun 2017-2020, diolah Penulis.*

Data di atas menunjukkan bahwa sengketa yang berhasil diselesaikan secara damai melalui mediasi selama empat tahun hanya sejumlah 25 kasus atau sengketa.

Data hasil mediasi di Pengadilan Agama Kudus mulai dari tahun 2017-2020, apabila dilihat melalui tabel di atas mengalami presentase naik-turun, adapun penjelasannya sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Di Tahun 2017 hasil presentase jumlah perkara yang dimediasi berjumlah 3.90%, ketidakberhasilan mediasi berjumlah 2.76% dan keberhasilan mediasi berjumlah 0% (sebelum bekerja sama dengan Asosiasi Mediator Kudus).
2. Di Tahun 2018 presentase jumlah perkara yang dimediasi berjumlah 2.98%, ketidakberhasilan mediasi berjumlah 2.83 % dan keberhasilan mediasi berjumlah 0.13%.

<sup>11</sup> [www.pa-kudus.go.id/transparasi](http://www.pa-kudus.go.id/transparasi), 14 September 2021

3. Di Tahun 2019 hasil presentase jumlah perkara yang dimediasi berjumlah 2.92%, ketidakberhasilan mediasi berjumlah 2.76 % dan keberhasilan mediasi berjumlah 0.04%.
4. Di Tahun 2020 hasil presentase jumlah perkara sampai dengan Desember, tingkat keberhasilan mediasi nerjumlah 2,63%. Sedangkan sekitar 97,37% upaya mediasi tidak berhasil/ gagal untuk emndamaikan pihak yang berperkara.

Sengketa yang dapat diselesaikan secara damai atas kesepakatan dengan ditindaklanjuti dibuatkan kesepakatan perdamaian yang dibantu oleh mediator bersertifikat dan untuk selanjutnya dikuatkan dalam akta Perdamaian ke Pengadilan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 130 *Herzine Indiche Reglement* (HIR) dan Pasal 154 *Reglement Voor de Buitengewesten* (RBG). Kondisi ini menyebabkan kerja berat dari hakim-hakim di Pengdilan Agama khususnya di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus untuk memeriksa kasus demi kasus yang masuk dan menyelesaikan setiap perkara yang menumpuk setiap hari. Hal ini tentu merupakan salah satu yang menyebabkan lamanya suatu perkara untuk diselesaikan. Sementara perkara yang masuk ke Pengadilan Agama tersebut tidak seimbang dengan keberhasilan penyelesaian perkara melalui mediasi.

Banyaknya hakim yang bertugas di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus berbanding terbalik dengan banyaknya perkara yang terus bertambah tiap harinya. Hal tersebut berpengaruh terhadap kinerja hakim yang berperan ganda sebagai mediator. Mediasi dianggap sebagai tugas tambahan



yang dibebankan kepada hakim.<sup>12</sup> Tugas tambahan ini terkadang kurang mendapat perhatian oleh hakim karena hakim lebih fokus dalam memeriksa perkara persidangan, oleh karenanya proses mediasi yang dilaksanakan oleh hakim terkadang hanya bersifat formalitas dan kurang mendapat perhatian yang mendalam.

Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa mediasi yang diintegrasikan pada pengadilan belum mencapai hasil yang diharapkan. Dari data tersebut pula dapat dikatakan bahwa dari harapan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 untuk terjadi penyelesaian sengketa yang diharapkan sederhana, cepat dan biaya ringan melalui mediasi, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa belum bisa diwujudkan secara signifikan. Data sengketa di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus di atas menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara peraturan yang ada dengan kondisi riil di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus, sehingga penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Penyelesaian Sengketa Melalui Mediasi Oleh Mediator Non Hakim Di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus”**

## **B. Perumusan Masalah**

1. Mengapa masih sangat sedikit perkara di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus yang berhasil diselesaikan melalui mediasi oleh mediator non hakim ?

---

<sup>12</sup> Dessy Sunarsi, Yuherman, dan Sumiyati, *“Efektivitas Peran Mediator Non Hakim dalam Penyelesaian Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kelas 1A Pulau Jawa”*, Fakultas Hukum Universitas Panca Bhakti Pontianak, vol. 2 no. 2 Desember 2018, hlm. 139

2. Bagaimana upaya mediator non hakim dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus agar mediasinya dapat memenuhi harapan PERMA No. 1 Tahun 2016?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang akan di teliti, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui alasan atas upaya mediasi penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh mediator non hakim di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus masih sangat sedikit keberhasilannya.
2. Untuk mengetahui upaya mediator non hakim dalam penyelesaian sengketa mengenai langkah-langkah untuk mencapai kesepakatan perdamaian di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus, sehingga memenuhi harapan PERMA No.1 Tahun 2016.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat baik secara teoritis maupun praktis

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya bidang Hukum Perdata dalam hal penyelesaian perkara melalui mediasi.
  - b. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan dan referensi sehingga dapat memperkaya dunia

kepastakan di bidang hukum bidang Hukum Perdata dalam hal penyelesaian perkara melalui mediasi.

2. Kegunaan Praktis.

a. Bagi Pengadilan Agama.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran atau masukan kepada Pengadilan khususnya dalam memberikan putusan dari hasil penyelesaian perkara melalui mediasi.

b. Bagi Mediator Bersertifikat Non Hakim.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi Mediator Bersertifikat Non Hakim dalam upaya membantu penyelesaian perkara melalui mediasi.

c. Bagi Masyarakat Pencari Keadilan.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bagi masyarakat pencari keadilan dalam menjalani proses perkara dengan mengedepankan musyawarah untuk mencapai kesepakatan dengan melalui proses mediasi di Pengadilan.

**E. Sistematika Penelitian**

Untuk dapat memberikan gambaran secara jelas dan memudahkan pembaca dalam memahami skripsi ini, maka penulis memberikan gambaran atau penjelasan secara garis besar dalam skripsi ini. Sistematika penelitian skripsi ini terdiri atas lima bab, yang masing-masing bab menitikberatkan pada aspek yang berbeda, namun saling berkaitan dan menajasa keutuhan

dalam pembahasan penelitian. Berikut adalah uraian sistematika penelitian skripsi ini:

#### 1. BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang permasalahan yang memuat hal-hal yang menjadi dasar penelitian yang akan dilakukan. Selain itu juga dapat dilihat mengenai pokok permasalahan, tujuan penulisan, kegunaan penelitian, serta sistematika penelitian.

#### 2. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini memuat mengenai tinjauan pustaka yang berguna sebagai landasan teoritis untuk melakukan pembahasan terhadap pokok permasalahan yang terdiri dari profil Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus, penyelesaian sengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa (APS), tinjauan umum tentang mediasi, meliputi pengertian mediasi, landasan hukum mediasi, tujuan dan manfaat mediasi, prinsip-prinsip mediasi, tinjauan umum tentang mediator, serta pemberdayaan mediator non hakim.

#### 3. BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi pembahasan mengenai metode yang digunakan dalam penelitian yang akan dipaparkan berdasarkan pada metode pendekatan, spesifikasi penelitian, metode penentuan sampel, metode pengumpulan data, metode pengolahan dan penyajian data, serta metode analisis data.

#### 4. BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis menguraikan dan membahas tentang efektivitas penyelesaian sengketa melalui mediasi oleh mediator non hakim di Pengadilan Agama Kelas 1B Kudus. Hasil penelitian selanjutnya diolah, dianalisis, ditafsirkan, dan dikaitkan dengan kerangka teoritik atau kerangka analisi yang dituangkan dalam BAB II, sehingga menghasilkan pembahasan yang berkesinambungan antara data, permasalahan dalam penelitian, dan pembahasan dalam kerangka teoritik yang telah dikemukakan sebelumnya.

#### 5. BAB V : PENUTUP

Merupakan bab penutup yang memuat tentang kesimpulan dan saran dari pembahasan permasalahan yang telah dikaji pada bab sebelumnya

