

**EFEKTIFITAS MEDIASI PERKARA PERCERAIAN  
PASCA PERMA NOMOR 1 TAHUN 2008 DI PENGADILAN AGAMA**

Triana Sofiani<sup>1</sup>

**Abstract:** this research is aimed to know the effectiveness of mediation process of divorce cases in Family Court of ex Pekalongan Residence after *Perma* no. 1 / 2008, the supporting factors of it, and any efforts that have been and will be done by Family Court of ex Pekalongan Residence. The result of this research shows that the mediation process in Family Court has not yet been effective. It is caused by many factors. They are the mediator, both parties, period of time, and infrastructure that have not yet been representative and the accumulation divorce cases. Each Family Court, in fact, have done many efforts to solve the problem, but it still need consciousness, thinking, and responsibility among the Family Courts, between the Family Courts and the High Family Court, and the Supreme Court.

**Kata Kunci:** Mediasi, Perceraian, Perma No. 1 Tahun 2008

## **PENDAHULUAN**

Penelitian ini berangkat dari realitas menumpuknya perkara perceraian di Pengadilan Agama (selanjutnya disingkat PA), termasuk PA Eks Karesidena Pekalongan, yang kemudian memunculkan Perma No. 1 tahun 2008. Meski dalam Perma ini ada ancaman batal apabila perkara tidak diselesaikan melalui proses mediasi, akan tetapi sampai saat ini dalam realitasnya perkara perceraian di PA, khususnya PA Eks Karesidenan Pekalongan yang menjadi lokasi dalam penelitian ini tetap saja menumpuk. Oleh karena itu, penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan memahami: (1) efektifitas pelaksanaan mediasi perkara perceraian di PA Eks Karesidenan Pekalongan pasca Perma No.1 Tahun 2008; (2) faktor yang mempengaruhi; dan (3) upaya yang telah dan akan dilakukan oleh PA masing-masing dalam rangka efektifisasi pelaksanaan mediasi perkara perceraian. Sedangkan untuk membedah permasalahan tersebut akan dipakai teori efektivitas hukum dari Soerjono Soekanto, teori bekerjanya hukum dari Robert B Seidman, dan teori budaya hukum dari Lawrence M. Friedman.

Penelitian ini adalah penelitian *socio-legal* dengan pendekatan kualitatif, yang berusaha mempertemukan kaitan antara ketentuan hukum dan realitas sosial yang terjadi di lapangan mengenai efektifitas mediasi dalam perkara perceraian di PA. Lokasi penelitian adalah PA Eks Karesidenan Pekalongan. Informan kunci dalam penelitian ini adalah para mediator, hakim PA, ketua PA dan para pihak yang pernah menjalani proses mediasi di PA terkait perkara perceraian. Untuk kroscek data, diperlukan pula informasi dari beberapa tenaga administrasi PA. Penentuan informan menggunakan teknik *purposive*, dikembangkan metode *snowball*. Sumber data antara lain: bahan hukum primer, yaitu HIR/RBg, UU. No. 4/ 2004, Perma No. 2 / 2003, Perma No. 01/

---

<sup>1</sup> Dosen Jurusan Syari'ah STAIN Pekalongan, Jl. Kusuma Bangsa No. 9 Pekalongan.

2008, ditambah dengan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan informasi dan data menggunakan observasi, wawancara mendalam dan studi literer. Teknik analisis menggunakan *interaktif model*, sedangkan pengecekan validitas informasi dan data menggunakan *triangulasi*.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### ***Efektifitas Pelaksanaan Mediasi Perkara Perceraian di PA***

Gigihnya Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) untuk mengintegrasikan lembaga mediasi ke dalam proses beracara di pengadilan dimaksudkan sebagai salah satu instrumen efektif untuk mengatasi masalah penumpukan perkara di pengadilan *termasuk* perkara perceraian di PA serta memperkuat dan memaksimalkan fungsi lembaga non-pradilan dalam penyelesaian sengketa di samping proses pengadilan yang bersifat memutus (ajudikatif). Akan tetapi, realitasnya mediasi belum efektif untuk dilaksanakan sampai saat ini, khususnya dalam perkara perceraian di PA yang dalam konteks penelitian ini di PA Eks Karesidenan Pekalongan

Realitas belum efektifnya pelaksanaan mediasi dalam perkara perceraian di PA Eks Karesidenan Pekalongan pasca diberlakukannya Perma Nomor. 1 Tahun 2008, ditunjukkan dengan masih tingginya jumlah perkara yang diterima ditambah dengan sisa perkara perceraian tiap bulan, dan kecilnya jumlah perkara perceraian yang berhasil dimediasi. Di PA Brebes, pada tahun 2009, jumlah perkara perceraian yang diterima sebanyak 3146 perkara dan untuk bulan Januari s/d Juli tahun 2010 sebanyak 2043 perkara. Sisa perkara perceraian akhir tahun 2009 sebanyak 640 perkara dan sisa perkara perceraian per Juli 2010 sebanyak 716 perkara. Sedangkan perkara perceraian yang berhasil dimediasi pasca Perma No. 1 tahun 2008 s/d per Jjuli tahun 2010 sebanyak 17 perkara. Di PA Kajen, meskipun perkara perceraian yang berhasil dimediasi paling banyak dibandingkan dengan PA lainnya di eks karesidenan Pekalongan, yaitu selama tahun 2008 s/d Juli 2010 sebanyak 37 perkara, namun juga masih tidak sebanding dengan jumlah perkara yang masuk dan sisa perkara per Juli 2010 yang berjumlah  $1777 + 105 = 1882$  perkara. Realitas tersebut juga ada di PA lainnya di eks Karesidenan Pekalongan. Bahkan PA Batang sampai per Juli tahun 2010 ini sama sekali belum pernah berhasil menyelesaikan perkara perceraian melalui jalur mediasi. Realitas tersebut mengindikasikan bahwa apabila efektifitas mediasi diukur dari keberhasilan meminimalisir jumlah perkara maka bisa dikatakan bahwa mediasi perkara perceraian di Pengadilan Agama Eks Karesidenan Pekalongan secara kuantitatif belum efektif pelaksanaannya. Akan tetapi hal tersebut bukan satu-satunya cara untuk mengukur ketidakefektifan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di PA termasuk PA Eks

Karesidenan Pekalongan. Efektifitas pelaksanaan mediasi juga bisa diukur secara kualitatif, yaitu dilihat dari sisi kualitas dalam pelaksanaan mediasi, yaitu mulai dari keahlian mediator sendiri, kemauan dan kesadaran para pihak dan/atau penasihat hukumnya, koordinasi administrasi panitera pengganti/mediator/majelis, kebijakan pimpinan serta sarana dan prasarana yang mendukung proses mediasi tersebut (Dewi, 2010: 27).

Menurut Soekanto (1981: 47-52), ada empat indikator untuk mengukur efektifitas suatu peraturan, antara lain: *pertama*, dikembalikan pada hukum itu sendiri; *kedua*, para petugas yang menegakannya; *ketiga*, fasilitas yang mendukung pelaksanaan hukum; dan *keempat*, warga masyarakat yang terkena peraturan. Faktor *pertama*, dikembalikan kepada hukum atau peraturan itu sendiri. Menurut Fuller (1971: 38-39), setiap peraturan (undang-undang, peraturan pemerintah dan lain-lain) harus memenuhi *eight principles of legality*, antara lain: (1) harus ada norma dan kaidah yang terlebih dahulu dianut dalam masyarakat; (2) peraturan yang dibuat harus disosialisasikan secara layak, tidak hanya dalam fiksi hukum bahwa semua orang dianggap mengetahui undang-undang sesaat setelah diundangkan; (3) rumusan aturan dibuat dengan jelas untuk menghindari penafsiran hukum; (4). peraturan tidak boleh berlaku surut, sesuai dengan asas legalitas yang berlaku universal; (5) hukum mengatur hal konkrit dan realistis, sehingga mudah dilaksanakan, (6) hukum tidak boleh ada pertentangan satu dengan lainnya, (7) hukum harus konsisten, tidak sering berubah atau bersifat *ad hoc*; dan (8) ada kecocokan antara peraturan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Berangkat dari teori Fuller sebagaimana tersebut di atas, ada beberapa prinsip yang tidak dipenuhi oleh Perma No. 1 tahun 2008, yaitu prinsip kedua, ketiga dan ketujuh. Untuk prinsip kedua, yaitu peraturan yang dibuat disosialisasikan secara layak, tidak hanya dalam fiksi hukum bahwa semua orang dianggap mengetahui undang-undang sesaat setelah diundangkan. Maksud “semua orang” dalam prinsip tersebut tentu tidak hanya para hakim, praktisi atau akademisi, akan tetapi juga seluruh lapisan masyarakat yang terkena peraturan tersebut. Bahkan Bentham secara ekstrim menegaskan bahwa, isi peraturan hukum selengkapnyanya harus disampaikan kepada “setiap anggota masyarakat orang perorang”, tidak hanya secara formal dicantumkan dalam Lembaran Negara (dalam Rahardjo: 199-205). Akan tetapi yang terjadi dalam realitasnya, sosialisasi Perma Nomor 1 tahun 2008, hanya sebatas, para hakim, panitera dan wakil panitera PA saja, sedangkan masyarakat yang terkena peraturan tersebut tidak pernah tahu atau bahkan dianggap tidak perlu mengetahui tentang isi Perma tersebut.

Sebagaimana yang dikemukakan Sunarto, Sumiati, Rani dan Wahli (para pihak yang sedang berperkara di PA Eks Karesidenan Pekalongan). Berdasarkan hasil interpretasi di

lapangan bahwa mereka mengatakan hal yang sama tentang ketidaktahuan mereka tentang Perma Nomor 1 tahun 2008 ini. “*Apalagi Perma, mediasi saja saya tidak tahu kok....*” ungkap mereka dengan nada yang sama. Bahkan Subur (sedang dalam proses cerai talak di PA Brees), yang bekerja sebagai guru SMP (PNS), juga tidak mengetahui tentang Perma No.1 tahun 2008, yang diketahuinya hanya istilah mediasi dan itupun baru mendengarnya pada saat hakim yang menyidangkan perkaranya memberitahukan bahwa harus melalui proses mediasi, dan yang diketahui juga hanya tahu sebagian saja, tidak secara mendetail ” *Perma No.1 tahun 2008, saya malah belum pernah mendengarnya, akan tetapi kalau istilah mediasi ya dengar dari hakim PA ini, dan sedikit-sedikit saya tahu meski secara detailnya saya kurang memahami . . .*” (Wawancara 7 Oktober 2010 pukul 9.45 WIB)

Selanjutnya terkait dengan prinsip ketiga, yaitu rumusan aturan harus dibuat dengan jelas untuk menghindari penafsiran hukum. Paul dan Dias (1975: 147-163) menegaskan bahwa, makna aturan-aturan hukum yang telah dibuat harus mudah ditangkap dan dipahami agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda bagi setiap orang sehingga dijadikan sebagai sarana untuk *melegalkan* tindakan yang sebenarnya tidak sesuai dengan maksud si pembuat peraturan. Prinsip ketiga ini terkait erat dengan prinsip kedua, dimana untuk mengetahui apakah rumusan peraturan hukum mudah dimengerti atau tidak, ukurannya adalah masyarakat yang terkena peraturan. Agar masyarakat mengetahui isi peraturan, maka sebuah peraturan harus sampai ke rakyat, dengan cara diumumkan atau disosialisasikan.

Secara substansial, apabila suatu peraturan tidak jelas atau mengandung penafsiran yang beragam, maka perbedaan penafsiran tersebut, dalam tataran praktis, akan berimbas kepada perbedaan aplikasi. Perma Nomor 1 Tahun 2008 ini, juga memuat beberapa pasal yang *interpretable*. Di antaranya, dalam memahami kewajiban melakukan mediasi, sebagaimana diatur dalam Perma tersebut, setidaknya memunculkan dua alur pikir yang berbeda: *Pertama*, proses mediasi wajib dilalui dalam tahap penyelesaian setiap sengketa perdata yang diajukan ke pengadilan; *Kedua*, mediasi wajib dilalui dalam tahap penyelesaian sengketa perdata yang diajukan ke pengadilan di saat kedua belah pihak berperkara hadir di persidangan. Terlepas dari penilaian terhadap mana di antara kedua pemahaman tersebut yang benar, yang pasti keduanya akan memberikan implikasi praktis yang berbeda.

Sebagai contoh, dalam Pasal 2 disebutkan bahwa “Tidak menempuh prosedur mediasi berdasarkan peraturan ini merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 130 HIR dan atau Pasal 154 Rbg yang mengakibatkan putusan batal demi hukum”. Lebih tegas lagi dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa “Kecuali perkara yang diselesaikan melalui prosedur pengadilan niaga,

pengadilan hubungan intermasuktrial, keberatan atas putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, dan keberatan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, semua sengketa perdata yang diajukan ke pengadilan tingkat pertama wajib lebih dahulu diupayakan penyelesaian melalui perdamaian dengan bantuan mediator”.

Pemahaman secara gramatikal yang mudah ditangkap dari bunyi kedua pasal tersebut di atas adalah bahwa mediasi wajib dilakukan untuk setiap perkara yang diajukan ke pengadilan. Pemahaman ini didukung oleh latar belakang secara historis munculnya keinginan atau semangat untuk mengintegrasikan penyelesaian sengketa melalui jalur non litigasi ke dalam jalur litigasi, yang diawali dengan lahirnya Sema No.1 Tahun 2002, kemudian direvisi dengan Perma Nomor 2 Tahun 2003, terakhir disempurnakan lagi dengan lahirnya Perma Nomor 1 Tahun 2008 dilakukan lebih komprehensif dan sungguh-sungguh dengan dibantu oleh mediator.

Masih dalam wacana di atas, disadari atau tidak dalam realitas yang terjadi selama ini, upaya perdamaian yang dilakukan secara langsung oleh majelis hakim di depan persidangan kurang begitu efektif dan terkesan formalistik belaka, karena: (1) suasana persidangan kerap menimbulkan ketegangan emosional dan psikologis bagi masing-masing pihak yang bersengketa sehingga sulit mencari titik temu penyelesaian sengketa secara damai; (2) pemeriksaan persidangan terikat oleh batasan waktu dan aturan hukum acara yang berlaku sehingga nuansa mengadili lebih terasa ketimbang suasana pemufakatan; (3) memeriksa fakta dan peristiwa yang telah terjadi sehingga cenderung mengungkit kembali faktor-faktor pemicu konflik; (4) tidak mungkin melakukan “kaukus” (pertemuan yang hanya dihadiri oleh salah satu pihak berperkara tanpa dihadiri pihak yang lain) untuk menemukan fakta-fakta yang dianggap perlu dalam rangka kesuksesan mediasi. Meskipun dalam perkara perceraian dimungkinkan untuk melakukan upaya perdamaian setiap kali sidang sampai perkara diputus, namun secara psikologis suasana persidangan tersebut sangat berpengaruh kepada kondisi kejiwaan kedua belah pihak berperkara, apalagi setelah dilakukan tahapan jawab-menjawab yang secara emosional tentu akan memancing para pihak untuk bersikukuh mempertahankan pendapat masing-masing.

Kemudian dalam Pasal 7 disebutkan bahwa: (1) pada hari sidang yang telah ditentukan yang dihadiri kedua belah pihak, hakim mewajibkan para pihak untuk menempuh mediasi; (2) ketidakhadiran pihak turut tergugat tidak menghalangi pelaksanaan mediasi; (3) hakim, melalui kuasa hukum atau langsung kepada para pihak, mendorong para pihak untuk berperan langsung atau aktif dalam proses mediasi; (4) kuasa hukum para pihak berkewajiban mendorong para pihak sendiri berperan langsung atau aktif dalam proses mediasi; (5) hakim wajib menunda

proses persidangan perkara untuk memberikan kesempatan kepada para pihak menempuh proses mediasi; (6) hakim wajib menjelaskan prosedur mediasi kepada para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan Pasal 7 di atas, dapat dipahami bahwa mediasi hanya wajib di saat kedua belah pihak yang berperkara hadir di persidangan. Pemahaman ini muncul dengan dasar bahwa mediasi hanya logis dilaksanakan apabila kedua belah pihak berperkara hadir di persidangan. Karena hanya dalam kondisi hadirnya kedua belah pihak tersebut permufakatan dan kesepakatan perdamaian dapat diambil. Kondisi ketidakhadiran para pihak akan menghambat proses mediasi dan menjadikan mediasi memakan waktu lebih panjang dari yang telah ditentukan dan pada akhirnya proses berperkara di PA juga semakin bertambah panjang dan tentunya tidak efektif lagi.

Pasal 13 (3 dan 4) menyebutkan bahwa, proses mediasi berlangsung paling lama 40 hari, dan bisa ditambah lagi 14 hari atas kesepakatan para pihak. Proses “jeda” yang cukup lama sampai 40 hari, ketika proses litigasi sedang berlangsung, akan diperparah apabila para pihak yang berperkara benar-benar tidak mempunyai kemauan untuk melakukan mediasi, akibatnya proses penyelesaian sengketa tidak efektif lagi.

Terkait dengan prinsip ketujuh, hukum harus konsisten, tidak sering berubah atau bersifat *ad hoc*. Perma ini diterbitkan hanya untuk mengisi kekosongan hukum sebelum dibentuk peraturan perundangan yang berbentuk undang-undang. Hal tersebut sebagaimana tertera dalam point menimbang (d) yang berbunyi, “ *bahwa sambil menunggu peraturan perundang-undangan dan memperhatikan wewenang Mahkamah Agung dalam mengatur acara peradilan yang belum cukup diatur oleh perundang-undangan, maka demi kepastian, ketertiban dan kelancaran proses mendamaikan para pihak untuk menyelesaikan suatu sengketa perdata, dipandang perlu untuk menetapkan suatu Peraturan Mahkamah Agung*”. Berangkat dari hal tersebut, Perma ini memang dibuat hanya untuk sementara sebagai sarana mengisi kekosongan hukum terkait pengintegrasian antara lembaga non litigasi dan lembaga litigasi. Oleh karena itu, perlu menjadi perhatian untuk segera dipikirkan terkait dengan peraturan yang lebih tinggi setingkat undang-undang untuk mengatur mengenai mediasi di lembaga Peradilan.

Faktor *kedua*, peranan petugas hukum sangatlah penting dalam mewujudkan tujuan hukum. Rahadjo (dalam Soekanto, 1981: 50) menegaskan, meskipun peraturan hukum yang dibuat sudah baik, sempurna, namun apabila para penyelenggara negara (petugas hukum) tidak semangat atau buruk dalam melaksanakannya, maka peraturan tersebut tidak ada artinya dalam praktik. Sebaliknya, walaupun peraturan hukum dibuat tidak sempurna tetapi bila semangat para penyelenggaranya baik, maka hukum tersebut akan terlaksana dengan baik pula. Agar mediator

hakim dapat menjalankan peran tersebut dengan baik maka mereka tidak hanya harus memahami norma-norma tertulis dalam Perma, akan tetapi juga “semangat” dan “nalar” yang melatarbelakangi kebijakan tersebut lahir. Selain itu, para mediator juga harus menjalankan fungsi dan perannya dengan baik, sesuai dengan filosofi dan tujuan mediasi yaitu menyelesaikan perkara dengan cara damai dan menghasilkan kesepakatan yang bersifat *win-win solution*. Untuk menuju itu semua, para mediator harus mempunyai pengetahuan, pemahaman, pengalaman dan *skill* sebagai mediator.

Dalam realitasnya di PA Eks Karesidenan Pekalongan, para mediator yang semuanya berasal dari hakim, cenderung memosisikan dirinya tidak jauh berbeda dengan fungsinya sebagai hakim di depan persidangan di saat melangsungkan mediasi. Mereka kurang memahami tugas dan fungsi mediator dengan baik, sehingga sering melontarkan ucapan yang terkesan pesimistik dan antipati terhadap pelaksanaan mediasi. Bahkan sebagian hakim menganggap tugas sebagai mediator adalah beban dan tanggung jawab baru yang hanya memberatkan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Nur Sidiq (hakim PA Kajen), “*Para hakim bukan tidak mau menjadi mediator, karena tugas mendamaikan para pihak secara otomatis sudah melekat pada hakim sebagaimana yang diamanahkan dalam peraturan perundangan....akan tetapi dengan adanya proses mediasi tentu menyita waktu tersendiri bagi para hakim yang memang pekerjaannya sudah begitu banyak.... solusi yang paling baik adalah di setiap PA, harus ada mediator non hakim*” (Wawancara tanggal 12 Oktober 2010 Pukul 2.40 WIB). Ungkapan tersebut di “iya” kan oleh Sutaryo (hakim PA Kajen), Nuryadi (hakim PA Slawi) dan beberapa hakim lain.

Lebih lanjut Amroni ( hakim PA Tegal), menegaskan bahwa “*Mediasi adalah perkara non litigasi, tentu sangat berbeda dengan perkara litigasi, pengintegrasian antara keduanya tentu membutuhkan skill tersendiri, apalagi yang menjadi mediator di PA adalah para hakim yang ada di PA juga, sehingga kadang para hakim tidak bisa membedakan perannya sebagai hakim ketika sidang dalam proses litigasi dan ketika sebagai mediator.. dan memang hal ini merupakan tugas yang berat bagi kita para hakim meskipun sudah menjadi tanggungjawabnya.....*” (Wawancara tanggal 9 Oktober 2010 pukul 14.30 WIB)

Ungkapan tersebut sebagai refleksi dari ketidaktahuan tentang hakikat dan tujuan mediasi. Namun patut disadari bahwa timbulnya sikap demikian karena memang dalam jenjang pendidikan formal dan pelatihan-pelatihan tenaga teknis hakim selama ini tidak pernah ada materi pembekalan sekitar mediasi. Di samping itu, para hakim telah terbiasa dengan penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi yang bersifat memutus (ajudikatif). Akibatnya,

ketika diberikan tugas untuk menyelesaikan sengketa melalui jalur non litigasi, terasa sulit dan berat dan pada akhirnya proses mediasi hanya sekedar formalitas untuk memenuhi tuntutan batal bagi perkara yang tidak dimediasi sesuai dengan Perma No.1 tahun 2008.

Faktor *ketiga*, fasilitas yang mendukung. Tersedianya fasilitas-fasilitas yang mendukung bekerjanya hukum merupakan sarana ( modal) untuk mencapai tujuan yang dikehendaki oleh hukum yaitu keadilan masyarakat. Dalam konteks mediasi perkara perceraian di PA Eks Karesidenan Pekalongan, “fasilitas-fasilitas “ yang disediakan sebagai sarana pendukung mediasi seharusnya berupa: ruang mediasi/kaukus, ruang tunggu, papan nama daftar mediator dan properti (*whiteboard*/spidol, meja bundar atau oval, kursi, alur administrasi mediasi, register mediator (hakim/non hakim), register mediasi, map dan formulir mediasi), LCD dan komputer/laptop.

Akan tetapi kelengkapan sarana-prasarana tersebut dalam realitasnya di seluruh PA Eks Karesidenan Pekalongan belum memadai, misalnya komputer/laptop, LCD dan layar di ruang mediasi belum ada. Meja di ruang mediasi masih meja kayu biasa, bukan meja oval, bundar atau pentagon, dan ruang tunggu juga masih menjadi satu dengan ruang tunggu para pihak yang dalam proses litigasi. Bahkan di semua PA Eks Karesidenan Pekalongan kecuali PA Kajen, ruang mediasi hanyalah ruang kecil yang disekat dengan dinding triplek sehingga yang sering para pegawai PA mendengar bahkan pada tertawa ketika proses mediasi sedang berlangsung karena adanya dialog antara para pihak dan mediator yang tentunya mengundang tertawa bagi yang mendengarnya. Padahal sebagaimana yang diamanahkan dalam pasal 6, Perma No.1 tahun 2008, bahwa proses mediasi pada dasarnya tertutup, kecuali para pihak menghendaki lain.

Faktor *keempat*, masyarakat yang terkena peraturan. Pengertian masyarakat mempunyai ruang lingkup yang luas menyangkut semua segi pergaulan hidup manusia yang tidak terlepas dari nilai-nilai yang ada. Oleh karena itu, budaya hukum yang merupakan ide, sikap dan harapan manusia terhadap hukum, merupakan titik sentral yang menentukan hukum digunakan atau disalahgunakan. Budaya hukum masyarakat inilah yang pada akhirnya membentuk kesadaran hukum, dimana sikap dan kehendak masyarakat untuk berperilaku sebagaimana dituntut oleh hukum telah ada. Kesadaran hukum merupakan jembatan yang menghubungkan antara aturan (substansi hukum) dengan perilaku anggota masyarakat. Menurut Sunaryati, meskipun kesadaran hukum telah mengakar dalam masyarakat dan membentuk perilaku mereka sesuai dengan aturan, ia tetap merupakan abstraksi yang lebih rasional dari sekedar perasaan hukum (Hartono, 1975: 89-90).

Dalam realitas mediasi perkara perceraian di PA eks Karesidenan Pekalongan, kesadaran hukum masyarakat yang dalam hal ini diwakili oleh para pihak untuk memenuhi tuntutan Perma No.1 tahun 2008, yaitu penyelesaian perkara melalui lembaga damai terbentur oleh nilai-nilai patriarkhis yang masih mengakar dalam realitas masyarakat. Sehingga ketika perkara perceraian sudah masuk ke PA, seorang laki-laki (suami) mempunyai rasa “gengsi” yang cukup tinggi untuk mencabut perkaranya tersebut (damai dengan isterinya). Rasa gengsi yang tinggi dari seorang suami (laki), terjadi karena dalam realitas masyarakat kita, seorang laki-laki (suami) merasa mempunyai posisi lebih tinggi dibandingkan perempuan, sehingga ketika seorang laki-laki sudah memutuskan sesuatu untuk isterinya, atau sebaliknya isterinya mengajukan gugat cerai untuk dia, egoismenya sebagai orang yang merasa mempunyai kedudukan lebih tinggi dalam ranah apapun ini termasuk dalam ranah rumah tangga, mulai muncul. Harga diri yang merasa terlalu tinggi karena disebut sebagai makhluk laki-laki akan mengalahkan semua logika yang telah dibangun dalam pikirannya.

Berangkat dari pemaparan di atas, mediasi yang seharusnya menjadi salah satu alternatif proses penyelesaian sengketa yang dapat memberikan akses keadilan yang lebih besar kepada para pihak dalam menemukan penyelesaian sengketa yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan, serta menjadi salah satu instrumen efektif mengatasi masalah penumpukan perkara khususnya untuk perkara perceraian, pada akhirnya belum efektif dilaksanakan.

### ***Faktor yang Mempengaruhi***

Faktor –faktor yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan mediasi perkara perceraian di PA eks Karesidenan Pekalongan pasca diberlakukannya Perma No. 1 tahun 2008 dalam realitasnya dapat dipetakan dari berbagai sisi, yaitu:

a. Dari segi mediator

Mediator di PA Eks Karesidenan Pekalongan semua adalah mediator hakim. Padahal keterampilan mediator hakim ini dalam realitasnya masih sangat minim. Sehingga berpengaruh terhadap ketidakefektifan pelaksanaan mediasi perkara perceraian ini. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya realitas pelatihan yang mereka ikuti dan sertifikat mediator hakim yang mereka peroleh. Jumlah Mediator hakim di PA eks Karesidenan Pekalongan berjumlah 53 orang. Dari 17 hakim yang berhasil diwawancarai di ketujuh PA tersebut, ada 3 orang hakim yang bersertifikat, 7 orang hakim yang pernah mengikuti pelatihan biasa tanpa ada sertifikat khusus, 4 orang hakim yang hanya pernah mengikuti

sosialisasi dan 3 orang hakim sama sekali belum pernah mengikuti pelatihan, sosialisasi apalagi pelatihan khusus tentang mediasi.

Selain itu, dalam realitasnya di PA Eks Karesidenan Pekalongan, jumlah mediator juga menjadi persoalan. Jumlah mediator di masing-masing PA yang tidak sebanding dengan jumlah perkara yang masuk dan dimediasi, menyebabkan pekerjaan para hakim yang sekaligus mediator ini menjadi “keteteran”. Padahal mediator non hakim di semua PA eks Karesidenan Pekalongan tidak ada sama sekali, sehingga mediator hakim di PA eks Karesidenan Pekalongan dalam menjalankan tugas mediasinya hanya bersifat formalitas. Artinya, mereka melaksanakan proses mediasi hanya untuk memenuhi tuntutan Perma No.1 tahun 2008, terkait ancaman batal bagi perkara termasuk perkara perceraian yang tidak melalui proses mediasi.

b. Dari segi para pihak

Pemahaman para pihak atas *nature* mediasi dan manfaatnya yang masih belum maksimal, juga menjadi faktor ketidakefektifan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di PA. Dalam realitasnya para pihak memahami mediasi sekedar bertemu dengan pihak ketiga sebagai mediator, tapi mereka belum mengetahui adanya manfaat lebih dari proses mediasi tersebut. Bahkan ada yang memahami, mediasi sama dengan sidang litigasi, karena yang mereka tahu mediatornya juga menjadi hakim di PA tersebut, meskipun bukan hakim yang sedang memeriksa perkara yang sedang di mediasi.

Berdasarkan hasil interpretasi di lapangan, bahwa faktor ketidakberhasilan mediasi yang berasal dari para pihak disebabkan oleh beberapa hal antara lain: ketidakhadiran para pihak dalam proses mediasi, tidak adanya kemauan para pihak untuk menyelesaikan perkara mereka secara damai, sifat saling menang sendiri dan merasa saling paling benar ( egois), para pihak sering tidak fokus dalam perkara dan suka mengungkit-ungkit masa lalu yang akhirnya jesteru malah menimbulkan perkecokan semakin meninggi

Menurut Nafilah ( Hakim PA Slawi), “ *biasanya mereka yang datang ke PA untuk mengajukan perceraian adalah, orang-orang yang rumahtangganya sudah mencapai titik puncak. Dalam kondisi itu, mediator tentunya sulit menyelesaikan permasalahan yang memang sudah sedemikian rumit. Ibarat benang, benangnya sudah kusut dan ruwet. Apalagi perkara perceraian adalah masalah hati dan terkait dengan harga diri, martabat dan kehormatan keluarga besar masing-masing, sehingga kebanyakan ya sulit didamaikan melalui proses mediasi.*” (Wawancara 29 September 2010 pukul 12.30 WIB).

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa, perkara perceraian memang berbeda dengan perkara lain, urusan hati yang sudah saling sakit bahkan dendam, harga diri dan martabat yang sudah terinjak, bahkan “aib” yang oleh masing-masing sudah diumbar ke muka umum, membuat perkara perceraian ini lebih rumit dibandingkan dengan perkara lain untuk di mediasi.

Kultur patriarkhi yang sudah menjejawantah dan yang menempatkan posisi laki-laki lebih tinggi dibandingkan dengan perempuan, juga menjadi faktor penyebab ketidakefektifan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di PA Eks Karesidenan Pekalongan ini. Seorang laki-laki yang dalam konteks masyarakat patriarki, tentu merasa mempunyai harga diri yang sangat tinggi dan tidak akan pernah mau untuk damai/mencabut gugatannya karena gengsinya sebagai makhluk yang merasa berjenis kelamin laki-laki sangatlah tinggi mengalahkan logikanya.

Inilah yang disebut oleh Friedman sebagai budaya hukum, yang akhirnya akan membentuk kesadaran hukum masyarakat, dan yang sangat berpengaruh terhadap efektifitas pelaksanaan hukum atau peraturan itu sendiri.

c. Dari segi sarana dan prasarana

Menurut Soerjono Soekanto, sarana dan prasarana yang dalam konteks beliau disebut fasilitas hukum, merupakan alat pendukung terwujudnya efektivitas pelaksanaan hukum atau peraturan. Kelengkapan sarana-prasarana pendukung proses mediasi di PA eks Karesidenan Pekalongan dalam realitasnya belum representatif., misalnya komputer/ laptop, LCD dan layar di ruang mediasi belum ada. Meja di ruang mediasi masih meja kayu biasa, bukan meja oval, bundar atau pentagon, dan ruang tunggu juga masih menjadi satu dengan ruang tunggu para pihak dalam proses litigasi. Bahkan di semua PA eks karesidenan Pekalongan kecuali PA Kajen, ruang mediasi hanyalah ruang kecil yang disekat dengan dinding “triplek” sehingga yang sering para pegawai PA mendengar dan pada “tertawa” ketika dialog antara para pihak dengan mediator sedang berlangsung. Padahal sebagaimana yang diamanahkan dalam pasal 6, Perma No.1 tahun 2008, bahwa proses mediasi pada dasarnya tertutup, kecuali para pihak menghendaki lain.

Dampak yang ditimbulkan dari fasilitas yang kurang memadai dan representatif tersebut, menjadikan para pihak tidak bisa leluasa untuk mengungkapkan isi pikiran dan hatinya, karena malu didengar orang lain. Padahal urusan perceraian sekali lagi adalah urusan hati dan masyarakat kita mengangab sebagai “aib” kalau masalah mereka didengar oleh orang lain, apalagi yang tidak berkepentingan.

d. Waktu Mediasi

Sekali lagi khusus perkara perceraian, membutuhkan ketelatenan, kesabaran dan perhatian khusus dari sang mediator dalam mendampingi para pihak agar keduanya bisa menyelesaikan persoalannya secara damai melalui mediasi. Apalagi perkara perceraian ini menduduki jumlah paling tinggi di semua PA eks Karesidenan Pekalongan bahkan di PA seluruh Indonesia. Meskipun Perma telah memberikan rentang waktu selama 40 hari kerja ditambah dengan 14 hari apabila diperlukan. Akan tetapi dalam realitasnya proses mediasi perkara perceraian hanya dilaksanakan paling lama 2 minggu dengan 1 dan/atau 2 kali pertemuan saja. Sebagaimana dikemukakan oleh Amroni ( Hakim PA Tegal) yang menyatakan bahwa *“kalau toh pertemuan harus dilaksanakan sebanyak 2 kali, itu terjadi karena salah satu pihak biasanya tidak hadir pada saat pertemuan pertama, dan ini sering terjadi sehingga proses mediasi terhambat”* (Wawancara 3 September 2010 pukul 12.30 WIB). Hal tersebut dipertegas oleh Khaerun ( hakim PA Tegal), Fajrudin Efendi ( Hakim PA Brebes) , Tintin Kurniasih ( Hakim PA Pekalongan) dan para hakim lainnya di PA Eks Karesidenan Pekalongan.

Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa rata-rata para hakim di PA Eks Karesidenan melakukan mediasi dengan para pihak hanya sebanyak 1 kali pertemuan kecuali para pihak tidak hadir atau salah satu pihak tidak hadir. Alasan para hakim yang sekaligus mediator, atas jangka waktu proses mediasi terhadap perkara perceraian yang hanya selama 7 s/d 14 tersebut antara lain disebabkan oleh, apatisisme hakim terhadap perkara perceraian yang dijustifikasi *“tidak mungkin bisa didamaikan lagi”*, karena menyangkut hati kedua insan yang sedang retak, serta menumpuknya perkara perceraian sehingga proses mediasi kalau terlalu lama akan menghambat pekerjaan hakim yang memang sudah menumpuk.

e. Kumulasi Perkara

Faktor penyebab ketidakefektifan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di PA eks Karesidenan Pekalongan selanjutnya adalah terkait dengan kumulasi perkara perceraian dengan perkara lainnya (accessoire), seperti nafkah, hadhanah, harta bersama, dan lain-lain. Meskipun hal tersebut tidak melanggar peraturan, akan tetapi dalam praktiknya justru menjadi salah satu penyebab ketidakefektifan mediasi perkara perceraian.

Sejak keluarnya Perma Nomor 1 tahun 2008, semua PA eks Karesidenan Pekalongan secara umum telah melakukan langkah-langkah awal yang sama untuk mengimplementasikan Perma tersebut. Misalnya, seluruh hakim telah ditunjuk sebagai hakim mediator yang daftar susunan serta jadwal mediasinya telah dipasang, menyediakan ruang khusus untuk mediasi dan memberikan kesempatan kepada seluruh hakim untuk mengikuti pelatihan/kursus atau sosialisasi mediasi yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung maupun Pengadilan Tinggi Semarang.

Efektifisasi pelaksanaan mediasi perkara perceraian pasca Perma No. 1 tahun 2008 ini, memang belum dilakukan secara maksimal di lapangan, meskipun penyelesaian sengketa melalui mediasi secara profesional sudah ditunjukkan secara serius dalam pasal 5 Perma ini, yaitu mengenai kewajiban mediator untuk memiliki sertifikat. Mediator harus merupakan orang yang qualified dan memiliki integritas tinggi, sehingga diharapkan mampu memberikan keadilan dalam proses mediasi. Akan tetapi, mengingat bahwa Perma No. 1 tahun 2008 mewajibkan dan menentukan sanksi (pasal 2), maka ketersediaan SDM untuk dapat menjalankan mediasi dengan baik, sekali lagi belum bisa diantisipasi secara maksimal.

Terkait dengan ketersediaan mediator yang handal ini, masing-masing Ketua PA Eks Karesidenan Pekalongan, sebenarnya juga telah memberikan kesempatan pada semua hakim untuk mengikuti pelatihan/ kursus mediasi apabila ada agenda dari PTA Semarang atau Mahkamah Agung. Masing-masing PA memang tidak bisa secara mandiri menyelenggarakan kegiatan yang bertajuk pelatihan/ kursus mediasi bagi hakim di PA masing-masing karena tidak ada dana yang di “plot” kan untuk keperluan tersebut dan biayanya juga sangat mahal. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ketua PA Brebes (M. Manshur), “ *saya selalu memberikan kesempatan pada semua hakim untuk mengikuti pelatihan/ kursus mediasi yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung dalam rangka meningkatkan skillnya sebagai mediator, akan tetapi kursus yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung itu paling hanya satu tahun sekali dan itupun belum tentu di undang dan kalau toh diundang hanya 1 peserta untuk setiap PA..... dana untuk mengikuti pelatihan di luar secara mandiri memang tidak ada, biayanya juga besar... saya biasanya menghimbau pada para hakim yang belum bersertifikat untuk memperdalam kemampuan mediatornya dengan banyak membaca buku dan berbagai pedoman yang diberikan oleh Mahkamah Agung...* “ (Wawancara 1 September 2010 pukul 12.30 WIB). Pernyataan senada juga dikemukakan oleh ketua PA Pemalang, PA Alawi dan Ketua PA Kajen.

Persoalan lain yang juga penting untuk ditindaklanjuti adalah mengenai pemahaman masyarakat tentang mediasi itu sendiri. Oleh karena itu, sosialisasi kepada masyarakat tentang

mediasi sangat diperlukan dan seharusnya menjadi agenda mendesak bagi masing-masing PA Eks Karesidenan Pekalongan. Hal tersebut senada dengan teori prinsip legalitas Fuller, sebagaimana yang sudah dipaparkan di atas yang salah satunya menyebutkan bahwa, peraturan yang dibuat harus disosialisasikan secara layak, tidak hanya dalam fiksi hukum bahwa semua orang dianggap mengetahui undang-undang sesaat setelah diundangkan. Maksud “semua orang” dalam prinsip tersebut tentu tidak hanya para hakim, praktisi atau akademisi, akan tetapi juga seluruh lapisan masyarakat yang terkena peraturan tersebut. Bahkan Bentham secara ekstrim menegaskan bahwa, isi peraturan hukum selengkapnya harus disampaikan kepada “ setiap anggota masyarakat orang perorang” , tidak hanya secara formal dicantumkan dalam Lembaran Negara (Rahardjo: 199-205). Akan tetapi yang terjadi dalam realitasnya, sosialisasi Perma Nomor 1 tahun 2008, hanya sebatas para Hakim, Panitera dan Wakil Panitera PA.

Masih dalam wacana di atas, padahal memberikan pemahaman atas *nature* mediasi dan manfaatnya kepada masyarakat dan khususnya para pihak adalah hal yang sangat penting dilakukan, karena hampir seluruh masyarakat belum memahami apa itu mediasi apalagi Perma No. 1 tahun 2008, meskipun dalam realitas sehari-hari mediasi telah menjadi kulture bagi mereka. Jadi memberikan pemahaman terhadap manfaat penyelesaian perkara melalui mediasi harus dilakukan terlebih dahulu secara maksimal. Karena memberikan pemahaman masyarakat akan pentingnya proses penyelesaian perkara melalui mediasi sebagai bagian dari proses hukum termasuk pembangunan budaya hukum masyarakat itu sendiri. Dan dalam pembangunan budaya hukum merupakan bagian ujung yang terpenting dalam efektifitas hukum. Artinya agar aturan mediasi dapat efektif sebagai proses penyelesaian sengketa, sangat diperlukan pembangunan budaya hukum yang di dalamnya mediasi menjadi bagian budaya yang tidak terpisahkan.

Upaya efektifisasi selanjutnya yang telah dan akan dilakukan oleh masing-masing PA eks Karesidenan Pekalongan, adalah terkait dengan sarana dan prasarana atau fasilitas yang mendukung proses mediasi. Menurut para Ketua dan hakim di PA Eks Karesidenan Pekalongan, sarana dan prasarana mediasi di masing-masing PA belum representatif. Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, bahkan ruangan mediasi hanya sebuah ruangan kecil yang disekat dengan memakai dinding dari kayu “ triplek”. *“Ini sangat ironis memang, karena di Pengadilan Negeri ruang mediasi tidak sepadan dengan di PA. Di Pengadilan Negeri, ruang mediasi adalah ruangan ber AC dengan fasilitas yang sudah lengkap..... Saya kira hampir semua PA juga menginginkan hal yang sama dengan Pengadilan Negeri, akan tetapi semua tentunya memerlukan biaya..... PA sini pernah mengajukan anggaran untuk ruang mediasi yang lebih memadai ..... akan tetapi sampai sekarang anggaran tersebut belum disetujui oleh pusat.”*

ungkap Ketua PA Kota Pekalongan (Wawancara tanggal 2 Oktober 2010.pukul 9.30 WIB). Hal senada juga dikemukakan oleh Ketua PA Kajen “ *Saya dan teman-teman ( para ketua dan hakim PA Se Eks Karesidenan Pekalongan), setiap ada pertemuan para hakim se eks Karesidenan bahkan ketika ada rapat di Pengadilan Tinggi Agama Semarang, juga sering membahas dan mengevaluasi masalah mediasi ini dan tidak luput juga ruangan mediasi yang belum representatif....apalagi dibandingkan dengan Pengadilan Negeri.....* “(Wawancara tanggal 18 Oktober 2010 pukul 10.00 WIB).

Dari kedua ungkapan tersebut mengindikasikan bahwa, para Ketua PA Eks Karesidenan Pekalongan sebenarnya telah melakukan upaya terkait sarana dan prasarana mediasi yang kurang memadai, di masing-masing PA eks Karesidenan Pekalongan agar bisa mendukung proses pelaksanaan mediasi, sehingga lebih efektif pelaksanaannya.

“*Agar mediasi perkara perceraian berhasil, sebenarnya banyak upaya yang masih harus dilakukan, selain terkait dengan skill mediator dan fasilitas yang mendukung proses mediasi.... misalnya dengan tidak mengakumulasi perkara perceraian dengan perkara aksesoris lainnya, seperti : Hadlonah dan harta bersama. Pada keduanya ada hal yang sangat berbeda dalam sistim acaranya. Perkara perceraian dilakukan dalam sidang yang tertutup untuk umum, sedangkan perkara aksesoris dilakukan dalam sidang yang terbuka untuk umum*”, lanjut Ketua PA Kajen ketika ditanya tentang upaya yang telah dan akan dilakukan dalam rangka mengefektifkan pelaksanaan mediasi perkara perceraian di PA Kajen. Lain lagi dengan Ketua PA Pemalang, upaya yang telah dan akan dilakukan untuk efektifisasi pelaksanaan mediasi selain dengan meningkatkan *skill* mediator hakim, juga akan membuat jejaring dengan lembaga-lembaga mediasi dan perguruan tinggi, dalam rangka mengatasi kesulitan minimnya mediator non hakim yang masuk ke PA.

## **KESIMPULAN**

Realitasnya, mediasi perkara perceraian pasca Perma No.1 tahun 2008, belum efektif dalam pelaksanaannya. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, mulai dari mediatornya sendiri, para pihak, jangka waktu mediasi, sarana dan prasarana yang belum representatif dan adanya kumulasi perkara perceraian dengan perkara aksesoris. Masing-masing PA eks Karesidenan Pekalongan sebenarnya telah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan problem ini, akan tetapi tentu masih membutuhkan kesadaran, pemikiran dan tanggung jawab bersama baik bagi PA masing-masing,

*Jurnal Penelitian, Volume 7, Nomor 2, Nopember 2010*

Pengadilan Tinggi Agama Semarang, Badilag maupun Mahkamah Agung Republik Indonesia, untuk segera dicari pemecahan lebih lanjut.