

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan dalam kehidupan ini adalah memiliki keturunan, masyarakat adat khususnya di Bali sangatlah mengharapkan hal tersebut karena dengan adanya penerus (keturunan) sangatlah berhubungan erat dengan nilai religius, maka untuk dapat mewujudkannya harus dilaksanakan suatu perkawinan yang sah. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan disebutkan Perkawinan merupakan ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Indonesia sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, dimana Sila yang pertamanya Ke Tuhanan Yang Maha Esa, maka perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi unsur bathin/rokhani juga mempunyai peranan yang penting. Membentuk keluarga yang bahagia merupakan tujuan perkawinan, namun tidak banyak dari pasangan suami istri yang mampu untuk mempertahankan rumah tangga mereka, yang berujung pada perceraian.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan merupakan salah satu penyebab terjadinya peningkatan perkara yang masuk di Pengadilan, disamping faktor-faktor lain seperti arus globalisasi yang tidak saja membawa pengaruh positif seperti pertumbuhan ekonomi dan teknologi yang semakin canggih, tetapi juga membawa pengaruh negatif yaitu adanya perubahan pola pikir, cara hidup ataupun cara pandang masyarakat terhadap hakikat perkawinan itu sendiri.

Tujuan dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan adalah mempunyai prinsip mempersulit terjadinya perceraian, dengan demikian setiap perceraian yang sah harus dengan putusan pengadilan. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, pada jaman dahulu masyarakat hukum adat cara yang ditempuh adalah berdasarkan kebiasaan yang bersifat informal (Hukum Adat setempat), kemudian berkembang ke cara formal melalui lembaga peradilan berdasarkan hukum tertulis.¹

Masyarakat adat di Bali pada jaman dahulu tunduk pada hukum adat setempat dimana apabila terjadi perceraian maka hanya ditingkat Desa Adat dan disahkan oleh Perangkat Adat setempat. Namun saat ini masyarakat Bali telah meninggalkan cara-cara tersebut dan beralih ke cara-cara hukum nasional sehingga warga masyarakat tersebut secara berangsur-angsur menggunakan cara penyelesaian sengketa yang diakui

¹ Joni Emirzon, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Negosiasi, Mediasi, Konsiliasi, dan Arbitrase)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, h.1.

pemerintah karena dianggap lebih memberikan keadilan dan kepastian hukum. Dengan demikian mendorong meningkatnya sengketa yang bersifat pidana maupun perdata diselesaikan di pengadilan yang ditunjukkan oleh semakin banyaknya jumlah perkara atau kasus yang diselesaikan di pengadilan, termasuk perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar yang mendominasi dibanding perkara perdata lainnya.

Gede Puja, menegaskan pada umumnya perceraian itu tidak dibenarkan oleh kitab-kitab sastra, walaupun demikian tidak berarti perceraian itu dilarang. Meskipun perkawinan menurut Hukum Hindu dimaksudkan untuk hubungan yang kekal namun kemungkinan akan timbulnya hal-hal yang tidak diharapkan selalu dapat saja terjadi dan mengakibatkan putusnya perkawinan.²

Hukum memiliki peran penting dalam mengatur kehidupan bermasyarakat untuk dapat menciptakan kedamaian dan ketertiban, sebetulnya sengketa dapat diselesaikan dengan cara melakukan perdamaian, pihak-pihak yang bersengketa sepakat untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi, yang kemudian menjadi putusan finalnya. Prosesnya yaitu melalui bentuk-bentuk dari alternatif penyelesaian sengketa itu sendiri, seperti negosiasi yaitu penyelesaian langsung oleh para pihak yang bersengketa atau mediasi yaitu dengan bantuan pihak ketiga (penengah/intervener) yang tidak menetapkan suatu keputusan,

² Gede Puja, 1974, *Pengantar Tentang Perkawinan Menurut Hukum Hindu*, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Hindu & Budha, Jakarta, h.38.

tetapi menggunakan suatu proses terstruktur untuk membantu para pihak menyelesaikan apa yang mereka sengketa. Di dalam system ADR (*alternative dispute resolution*), penyelesaian sengketa diusahakan sebisa mungkin dilakukan secara *kooperatif*, yang sering diistilahkan dengan *win-win solutions*, yaitu suatu penyelesaian dimana para pihak merasa sama-sama menang, tidak ada yang kalah maupun menang.³

Keuntungan yang paling penting dalam penyelesaian sengketa adalah penerapannya diluar kerangka hukum formal, proses tersebut sangat sesuai untuk mencegah dan meminimalisir sengketa agar tidak sampai kerarah peradilan, hal ini sesuai dengan amanah dari ketentuan Pasal 130 HIR/Pasal 154 RBG.

Berdasarkan hal tersebut Mahkamah Agung Republik Indonesia menerbitkan Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai (Eks pasal 130 HIR/154 RBG), dengan tujuan untuk mencapai pembatasan kasasi secara substantive.⁴

Kemudian di tahun 2003 Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (kemudian disingkat PERMA) Nomor 02 tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan, maka dengan diterbitkannya PERMA 02 tahun 2003 tersebut Surat Edaran Ketua

³ I Made Widnyana, 2007, *Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR)*, Indonesia Business Law Center (IBLC) bekerja sama dengan Kantor Hukum Gani Djemat & Parters, Jakarta, h.21.

⁴ Ibid, h.117.

mahkamah Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2002 dicabut dan tidak diberlakukan lagi.

Tahun 2008 Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang bertujuan untuk tercapainya kepastian, ketertiban, dan kelancaran dalam proses mendamaikan para pihak untuk menyelesaikan suatu sengketa perdata, latar belakang dan alasan diterbitkannya PERMA tersebut, sebagaimana dikemukakan dalam konsiderannya :

1. Perlu diciptakan suatu instrumen efektif yang mampu mengatasi kemungkinan penumpukan perkara di pengadilan, tentunya terutama di tingkat kasasi.
2. Mediasi merupakan salah satu proses penyelesaian sengketa yang lebih cepat dan murah, serta dapat memberikan akses yang lebih kepada para pihak menemukan penyelesaian yang memuaskan dan memenuhi rasa keadilan.
3. Pasal 130 HIR dan Pasal 154 RBG, dianggap tidak memadai, karena masih belum cukup mengatur tatacara proses mendamaikan yang pasti, tertib, dan lancar.

Namun terhadap PERMA Nomor 1 Tahun 2008 tersebut kembali dilakukan pembaruan di tahun 2016 dengan maksud untuk lebih mendayagunakan mediasi. Oleh karenanya PERMA Nomor 1 tahun 2008 diperbaharui dengan diterbitkannya PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, pada bagian menimbang disebutkan :

1. Bahwa dalam rangka reformasi birokrasi Mahkamah Agung Republik Indonesia yang berorientasi pada visi terwujudnya badan peradilan indonesia yang agung, salah satu elemen

pendukung adalah Mediasi sebagai instrumen untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap keadilan sekaligus implementasi asas penyelenggaraan peradilan yang sederhana, cepat, dan berbiaya ringan;

2. Bahwa Prosedur Mediasi di Pengadilan menjadi bagian hukum acara perdata dapat memperkuat dan mengoptimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa;
3. Bahwa Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan belum optimal memenuhi kebutuhan pelaksanaan Mediasi yang lebih berdayaguna dan mampu meningkatkan keberhasilan Mediasi di Pengadilan.

Dengan demikian lahirnya PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan memberikan tata cara, rumusan tentang mediasi dan mediator secara jelas. Konsep tersebut bukan hanya dapat digunakan untuk proses mediasi di pengadilan saja, tetapi juga dapat digunakan untuk mediasi diluar pengadilan.

Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Mediasi adalah cara penyelesaian sengketa melalui proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan Para Pihak dengan dibantu oleh Mediator. Ayat (2) Mediator adalah Hakim atau pihak lain yang 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 penyelesaian.

Mengupayakan perdamaian merupakan tugas berat yang melekat pada seorang mediator, mediator harus melakukan upaya perdamaian secara terus menerus dalam setiap proses perkara yang ditangani. Yang menjadi

masalah adalah sejauh mana mediator telah mampu menjalankan tugas mediasi di lingkungan pengadilan, mengingat kasus-kasus yang diselesaikan melalui upaya mediasi masih sangat sedikit dibandingkan dengan kasus-kasus yang diputus melalui pemeriksaan yang berlanjut hingga ke tingkat kasasi.

Faktor penyebab rendahnya jumlah perkara yang bisa diselesaikan melalui mediasi pada perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar, pada umumnya masyarakat di Bali belum mau mengurus perceraian ke pengadilan kecuali setelah perselisihan diantara mereka mencapai titik puncak. Perkara perceraian merupakan masalah hati yang sangat berkaitan dengan harga diri, martabat dan kehormatan keluarga besar masing-masing pihak sehingga sulit didamaikan melalui proses mediasi, kondisi tersebut menyebabkan mediator kesulitan untuk menyelesaikan permasalahan yang sudah sedemikian rumit.

Dilihat dari realita yang terjadi selama ini upaya mediasi yang dilakukan secara langsung di pengadilan terkesan formalistik belaka karena : ⁵

1. Suasana persidangan kerap menimbulkan ketegangan emosional dan psikologis bagi pihak-pihak yang bersengketa sehingga sulit mencari titik temu penyelesaian secara damai.

⁵ Najanuddin dan Candra Boy Serosa, 2009, *Permasalahan Mediasi Dalam Teori dan Praktek di Pengadilan Agama*, h.3.

2. Pemeriksaan persidangan terikat oleh batasan waktu dan aturan hukum acara yang berlaku sehingga nuansa mengadili lebih terasa dibandingkan dengan suasana pemufakatan.
3. Memeriksa fakta dan peristiwa yang sedang 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.

Dalam proses pemeriksaan perkara oleh Majelis Hakim tetap dimungkinkan untuk melakukan upaya perdamaian setiap kali sidang sampai perkara putus, namun secara *psikologis* suasana persidangan tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi kejiwaan kedua belah pihak, apalagi setelah dilakukan tahapan jawab-menjawab yang secara emosional dapat memancing para pihak untuk bersikukuh mempertahankan pendapat masing-masing, yang pada akhirnya dapat bermuara pada pertahanan harga diri, gengsi pribadi dan keluarga, sehingga berakibat semakin sulitnya para pihak menerima hasil keputusan dan tetap mengadakan perlawanan dengan upaya hukum baik banding dan kasasi, dengan demikian maka perlu dikaji mengenai aspek dari PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi, yaitu perlu dilakukan kajian untuk mengetahui efektivitas PERMA Nomor 1 tahun

2016 khususnya dalam prosedur mediasi perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik dan ingin mengetahui seberapa efektif Peraturan Mahkamah Agung Republik Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan Negeri Denpasar khususnya perkara perceraian. Oleh karena itu penulis mengangkat judul tentang : **"EFEKTIVITAS PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 1 TAHUN 2016 TENTANG PROSEDUR MEDIASI DALAM PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN NEGERI DENPASAR"**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah efektivitas Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan yang mengatur tentang prosedur mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar ?
2. Apa saja faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan Negeri Denpasar ?

1.3. Ruang Lingkup Masalah

Untuk membatasi permasalahan supaya tidak jauh melebar, maka dalam penyusunan tesis ini penulis akan melakukan pembatasan dalam pembahasan-pembahasan untuk lebih jelas dan mempermudah didalam pemahamannya. Oleh karena itu didalam pembahasan tesis ini dibatasi terhadap permasalahan yang berkaitan erat dengan rumusan masalah, yaitu : Pertama membahas efektivitas PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan dalam perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar. Kedua membahas faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar.

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian meliputi tujuan umum dan tujuan khusus.

1.4.1. Tujuan Umum

1. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa.
2. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum.
3. Sebagai syarat menyelesaikan jenjang Pendidikan Strata 2 (S2) di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar.⁶

⁶ Buku Pedoman Penulisan Tesis, 2021, *Program Studi Magister ilmu Hukum Fakultas Hukum Unmas Denpasar*, h.33.

1.4.2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui prosedur mediasi di Pengadilan Negeri Denpasar berdasarkan berdasarkan PERMA Nomor 1 tahun 2016.
2. Untuk mengetahui efektivitas PERMA Nomor 1 tahun 2016 dalam mendamaikan para pihak dalam perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan PERMA Nomor 1 tahun 2016 khususnya pada perkara perceraian di Pengadilan Negeri Denpasar.

1.5. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, maka hasil penelitian yang diperoleh diharapkan membawa manfaat secara teoritis maupun praktis.

1.5.1. Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya yang berkaitan dengan prosedur mediasi di Pengadilan Negeri Denpasar.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan oleh pihak-pihak terkait dan kepada pihak lain yang ingin mendalami ilmu hukum, serta yang ingin melakukan penelitian

lebih mendalam tentang efektivitas PERMA Nomor 1 tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

1.5.2. Manfaat Praktis

1. Teruntuk pembuat kebijakan, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembuatan kebijakan yang menyangkut prosedur mediasi di Pengadilan Negeri.
2. Bagi masyarakat Umat Hindu di Bali, agar dapat menyadari dan mentaati prosedur mediasi di seluruh Pengadilan Negeri yang ada di Bali, sehingga dapat menunjang terwujudnya azas trilogi peradilan (sederhana, cepat, dan biaya ringan).

1.6. Metode Penelitian Ilmu Hukum Empiris

Metode penelitian ilmu hukum terbagi atas dua jenis, yakni metode penelitian ilmu hukum normative dan metode penelitian ilmu hukum empiris. Dalam penulisan Tesis ini penulis menggunakan metode ilmu hukum empiris, dengan kerangka metode penelitian sebagai berikut :

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah jenis penelitian hukum empiris, yang dimana penelitian melihat permasalahan secara langsung dari masyarakat (*das sein*) dan dikaitkan dengan peraturan yang berlaku pada saat ini (*das solen*). Pengertian tentang

kebenaran menurut paham empiris mendasarkan diri atas berbagai segi pengalaman, dan biasanya menunjuk kepada pengalaman inderawi, maka kegiatan penelitian hukum empiris harus diisi dengan materi pengetahuan yang berasal dari suatu sumber kebenaran.⁷ Penelitian ini melihat permasalahan secara langsung di lapangan dan dikaitkan dengan peraturan yang berlaku pada saat ini.

1.6.2. Jenis Pendekatan

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu jenis pendekatan sosiologis hukum, yang dimana dalam pendekatan ini penulis melakukan penelitian langsung ke lapangan dengan cara mencari data dan mewawancarai pihak yang terkait dengan tulisan ini, dalam pendekatan ini penulis memilih lokasi di Pengadilan Negeri Denpasar, dengan melihat kenyataan dan fakta-fakta yang ada sesuai dengan permasalahan yang diangkat dengan mengacu pada PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan khusus pada perkara perceraian.

1.6.3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ilmu hukum empiris antara lain sebagai berikut :

1. Sumber Data Primer, yaitu data yang bersumber dari penelitian lapangan (wawancara), data yang diperoleh langsung dari

⁷ Bambang Sunggono, 2006, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.18.

sumber pertama di lapangan, yaitu baik dari responden maupun informan.

2. Sumber Data Sekunder, yaitu suatu data yang bersumber dari penelitian kepustakaan yang terdiri dari Peraturan Perundang-undangan, Buku, Jurnal, Makalah, Konsep Hukum, dan Literatur Hukum yang terkait untuk sebagai sumber atau pedoman untuk menganalisis isu atau permasalahan hukum.
3. Sumber Data Tersier, yaitu bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Ensiklopedia Hukum.⁸

1.6.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer, yang bersumber dari penelitian lapangan, dalam kegiatan penelitian ini wawancara dilakukan bukan sekedar bertanya kepada seseorang, melainkan dilakukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden maupun informan. Agar hasil wawancara nantinya memiliki nilai *validitas* dan *reabilitas*, dalam berwawancara penelitian menggunakan alat berupa pedoman wawancara atau *interview guide*. Teknik wawancara umumnya digunakan dalam penelitian yang sifatnya deskriptif.⁹

⁸ Buku Pedoman Penulisan Tesis, *Op.Cit*, h.36.

⁹ *Ibid*, h.38.

1.6.5. Teknik Analisa Data

Setelah data-data dikumpulkan maka tahap berikutnya adalah mengolah dan menganalisis data, yang ada pada pokoknya baik data lapangan maupun kepustakaan kemudian data-data tersebut diklarifikasi secara kualitatif sesuai permasalahan.¹⁰

Data-data yang sudah diolah dianalisis dengan teori-teori yang relevan kemudian disimpulkan untuk menjawab permasalahan, data dianalisis secara deskriptif. Deskriptif adalah statistik yang digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendeskripsikan atau menggambarkan data yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa bermaksud membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum atau generalisasi. Analisis ini hanya berupa akumulasi data dasar dalam bentuk deskripsi semata dalam arti tidak mencari atau menerangkan saling hubungan, menguji hipotesis, membuat ramalan, atau melakukan penarikan kesimpulan.¹¹

¹⁰ Bambang Sunggono, *Op.Cit*, h.125.

¹¹ Ali Muhson, 2006, *Teknik Analisis Kuantitatif*, <https://www.academia.edu/download/62381283/AnalisisKuantitatif20200316-34573y278dq.pdf>, diakses pada tanggal 12 Desember 2021.