

BAB IV
HASIL PENELITIAN

A. Paparan Data

1. Profil Pengadilan Agama Surabaya¹

a) Gambaran Umum Pengadilan Agama Surabaya

Surabaya adalah ibu kota Propinsi Jawa Timur yang dikenal sebagai Kota Pahlawan. Kota Surabaya memiliki karakteristik sebagai berikut :

Letak	:	07 derajat 9 menit - 07 derajat 21 menit LS (Lintang Selatan) dan 112 derajat 36 menit - 112 derajat 54 menit BT (Bujur Timur)
Ketinggian	:	3 - 6 meter di atas permukaan air laut (dataran rendah), kecuali di bagian selatan terdapat dua bukit landai di daerah Lidah & Gayungan dengan ketinggian 25-50 meter di atas permukaan air laut
Batas Wilayah	:	Sebelah Utara : Selat Madura Sebelah Timur : Selat Madura Sebelah Selatan : Kabupaten Sidoarjo Sebelah Barat : Kabupaten Gresik

¹ Pengadilan Agama Surabaya, "Profil PA.Surabaya," 2018, <https://www.pa-surabaya.go.id/>.

Luas Wilayah	:	33.306,30 Ha
Jumlah Kecamatan	:	31
Jumlah Kelurahan	:	163 ²
Kelembapan Udara	:	rata-rata minimum 42% dan maksimum 96%
Tekanan Udara	:	rata-rata minimum 1.005,38 Mbs dan maksimum 1.014,41 Mbs
Temperatur	:	rata-rata minimum 23,3 °C dan maksimum 35,2 °C
Musim kemarau	:	Mei – Oktober
Musim hujan	:	Nopember – April
Curah Hujan	:	rata-rata 183,2 mm, curah hujan diatas 200 mm terjadi pada bulan Desember s/d Mei
Kecepatan Angin	:	rata-rata 7,0 Knot dan maksimum 26,3 Knot
Arah Angin Terbanyak	:	<p>Januari : Barat-Barat Laut</p> <p>Februari : Barat Laut</p> <p>Maret : Barat</p> <p>April : Timur</p> <p>Mei : Timur</p> <p>Juni : Timur</p> <p>Juli : Timur</p> <p>Agustus : Timur</p> <p>September : Timur</p>

² Ibid.

		Oktober : Timur Nopember : Timur Desember : Timur
Penguapan Panci Terbuka	:	rata-rata 165,2
Struktur Tanah	:	terdiri atas tanah aluvial, hasil endapan sungai dan pantai, di bagian barat terdapat perbukitan yang mengandung kapur tinggi
Topografi	:	80% dataran rendah, ketinggian 3-6 m, kemiringan < 3 % 20% perbukitan dengan gelombang rendah, ketinggian < 30 m dan kemiringan 5-15%

Tabel 4.1. Karakteristik lokasi Surabaya³

Surabaya secara geografis terletak di bujur timur -112.54 lintang selatan dan 112.36 antara 07.12 merupakan dataran rendah dengan ketinggian 3-6 meter diatas permukaan laut. Di bagian selatan membujur dari barat ke timur, dua bukit landai, yakni di daerah lidah dan daerah gayungan, dengan ketinggian area tanah Surabaya terdiri atas alluvial, hasil endapan sungai dan pasir. Di bagian barat kota terdapat perbukitan yang mengandung kadar kapur tinggi.

³ Ibid.

Surabaya disebut sebagai salah satu pemukiman tua yang telah berumur di Indonesia. Cikal bakal Surabaya adalah suatu pemukiman pantai (perkampungan di atas air) yang terletak di muara sebuah sungai, kalmias, dengan nama ujunggaluh (hujanggaluh), diperkirakan lahir pada tanggal 31 Mei 1293, berdasarkan kisah perjuangan Raden Wijaya beserta rakyat mengusir tentara Tartar Ku Bhilai Khan dari Ujunggaluh. Konon Surabaya adalah salah satu nama dari desa di wilayah Ujunggaluh. Sampai sekarang belum diketahui secara pasti mengapa nama ujunggaluh tenggelam dan nama Surabaya lebih mengedepan. Perubahan nama tersebut diperkirakan terjadi pada tanggal ke 14, tanggal dan tahun yang pasti, serta peristiwa penting apa yang menyebabkan nama Surabaya menggeser nama ujunggaluh hingga kini belum diketahui. Pada awalnya, rumah- rumah kampung Surabaya berada diatas tiang dan diatas pemukiman air. Namun karena proses tektonik yang mengangkat permukaan tanah sekitar 5-8 m per abad. Dan juga proses pengendapan yang mengajukan garis pantai sampai 7,5 cm pertahun . Kampung Surabaya menjadi kampung daratan . Pola kehidupan masyarakat asli di perkampungan ujunggaluh adalah berburu dan memancing, seiring dengan perkembangan ruang dan waktu, pola kehidupan industri dan perdagangan.⁴ Pada saat itu, juga terjadi percampuran antara penduduk asli dan kaum pendatang. Mengingat letaknya di pantai pulau jawa da bermuara di salah satu anak sungai kali mas (sungai barantas),

⁴ Ibid.

Ujunggaluh menjadi tempat persinggahan perahu- perahu dagang. Tak mengherankan jika ujunggaluh merupakan tempat strategis yang menghubungkan beberapa kepentingan antar kerajaan di pulau jawa dan kerajaan – kerajaan di kepulauan nusantara.

Evolusi menjadi kota besar mulai terjadi, setelah dilakukannya pemetaan wilayah oleh muler pada tahun 1746, atas perintah Van Imhoff, gubernur Jenderal Balanda untuk Wilayah Hindia – Balanda (Indonesia) yang mendarat di Surabaya pada tanggal 11 april 1746. Evolusi ini berlanjut terutama pada mas 1794 – 1798 dimana pada masa itu, ujunggaluh di proyeksikan sebagai kota benteng. Pada awal abad ke 20, tepatnya tanggal 01 April 1906, oleh pemerintah Belanda, diresmikan sebuah system pemerintahan kota, yakni, Gemeente Soerabaia.

Surabaya merupakan kota multi etnis yang kaya budaya. Beragam etnis ada di Surabaya, seperti etnis Melayu, Cina, India, Arab, dan Eropa. Etnis Nusantara pun dapai dijumpai, seperti Madura, Sunda, Batak, Kalimantan, Bali, Sulawesi yang membaaur dengan penduduk asli Surabaya sehingga membentuk pluralisme budaya yang selanjutnya menjadi ciri khas kota Surabaya. Sebagian besar masyarakat Surabaya adalah orang Surabaya asli dan orang Madura.⁵

Ciri khas masyarakat asli Surabaya adalah mudah bergaul. Gaya bicaranya sangat terbuka. Walaupun tampak seperti

⁵ Ibid.

bertemperamen kasar, masyarakat surabaya sangat demokratis, toleran dan senang menolong orang lain.

Dengan jumlah penduduk yang mencapai sekitar 3,110,187 Orang di Tahun 2012, Kota Surabaya berkembang sebagai Kota Metropolitan. Posisi strategis Kota Surabaya sebagai pusat kegiatan ekonomi masyarakat membuatnya selalu dinamis. Menjadi pusat aktivitas sama artinya menjadi jujugan bagi orang dari berbagai daerah. Jumlah penduduk jelas akan semakin meningkat seiring pesona Kota Surabaya yang menjanjikan segala macam kemudahan.

Kota Surabaya merupakan kota lama yang berkembang, awalnya masyarakat tinggal dalam perkampungan. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk 1,2 % setahun, tentu saja kebutuhan akan perumahan sangat besar. Masyarakat dapat menetap dalam perkampungan padat ataupun memilih berpindah ke real estate yang lebih teratur. Pilihan kelas real estate pun sangat beragam. Hunian bertaraf internasional yang dilengkapi dengan padang golf dengan keamanan yang ketat juga tersedia di sini. Seperti di belahan manapun di dunia, dikotomi miskin dan kaya tentu saja juga terjadi di Surabaya.⁶

Surabaya merupakan salah satu pintu gerbang perdagangan utama di wilayah Indonesia Timur. Surabaya dengan segala potensi, fasilitas, dan keunggulan geografisnya memiliki potensi ekonomi yang sangat besar. Sektor primer, sekunder, dan tersier di kota ini sangat

⁶ Ibid.

mendukung untuk semakin memperkokoh sebutan Surabaya sebagai kota perdagangan dan ekonomi.

Bersama-sama sektor swasta saat ini, kota Surabaya telah mempersiapkan sebagai kota dagang international. Pembangunan gedung dan fasilitas perekonomian modern merupakan kesiapan Surabaya sebagai bagian dari kegiatan ekonomi dunia secara transparan dan kompetitif.

Keberadaan perbankan mulai dari bank sentral, bank swasta nasional devisa dan non devisa, bahkan bank asing memperlihatkan perputaran uang dan modal yang tinggi dan telah mengglobal. Perekonomian Surabaya cukup menggairahkan dengan meningkatnya jumlah kredit untuk kegiatan modal kerja, investasi, dan konsumtif, khususnya kredit modal dan investasi pada sektor Industri dan perdagangan.

Inilah ciri khas Surabaya yang sangat kental mewarnai kehidupan pergaulan sehari-hari masyarakatnya. Sikap pergaulannya yang sangat egaliter, terbuka, berterus terang, kritik dan mengkritik merupakan sikap hidup yang dapat ditemui sehari-hari. Bahkan kesenian tradisional dan makanan khasnya mencerminkan pluralisme budaya Surabaya.⁷

⁷ Ibid.

Budaya daerah, tradisi dan gaya hidup yang berbeda di wilayah kota Surabaya terutama ketika muncul permasalahan yang terkait penerapan hukum keluarga, maka menjadi kewenangan Pengadilan Agama Surabaya untuk mengadilinya.

b) Dasar Hukum Pembentukan Pengadilan Agama Surabaya

Pengadilan Agama Surabaya dibentuk berdasarkan STBI Tahun 1882 No. 152 Jo STBL tahun 1937 No. 116 dan No. 610.⁸

c) Sejarah Pembentukan Pengadilan Agama Surabaya

Untuk memahami susunan peradilan yang berlaku dalam Negara republic Indonesia, maupun perkembangan peradilannya, maka perlu mengetahui Peradilan yang tumbuh dalam Negara Indonesia yang dibagi menjadi tiga decade sebagai berikut :

- 1) Zaman Pemerintah Hindia Belanda
 - a. Peradilan Gubenuur (Gouvernements Rechrs Praak) yang diatur dalam Stbl. No. 23 jo 1848 No. 57 dengan singkat R.O dimana aturannya tentang susunan kehakiman dan kebijaksanaan Yustisi dan dalam lingkungan ini dibeda- bedakan Peradilan untuk golongan eropa.

⁸ Ibid.

- b. Oleh pengadilan Distrik, Pengadilan Kabupaten, Pengadilan Negeri, Sedangkan Radd Van Justictic bertindak sebagai hakim bandingan dan sebagai Hakim Kasasi.
- c. Pengadilan Surabaya, yang menganut dalam Stbl 1927 No, 190 jo Stbl 1938 No. 529. Peradilan ini terdapat didaerah Swapraja dan berkuasa hanya atas Kaula Swapraja setempat.
- d. Peradilan adat diatur dalam peraturan Peradilanadat Stbl. 1932 No. 80 yang berlaku di daerah- daerah Jawa dan Madura.
- e. Peradilan Agama yang berlaku ketiga lingkungan diatas dan diatur langsung oleh pemerintah Hindia Belanda Stbl No. 152 jo. Stbl 1937 No. 116-610.
- f. Peradilan Desa yang diatur dalam Stbl. 1935 No. 102 umumnya bersifat Hakim Perdamaian, dalam masalah yang menyangkut Perselisihan Masyarakat Desa.

Dalam Stbl. 1835 No. 35 dijelaskan lebih tegas tentang wewenang Peradilan Agama di Jawa, Madura sebagai berikut : Jika antara orang Jawa terjadi perselisihan perkawinan atau pembagian harta benda, maka diputus menurut Hukum Islam. Maka berhak menjatuhkan putusan perkara itu harus orang- orang yang betul – betul ahli Agama Islam.⁹

Sering di temui bahwa keputusan Pengadilan Agama, tidak mempunyai kekuatan untuk dipaksakan, maka dari itu kalau salah satu

⁹ Ibid.

pihak yang berperkara menolak keputusan pengadilan agama. Keputusan itu dapat dijalankan dan dipaksakan, maka harus diberi kekuatan dulu oleh Ketua Landraad (Ketua Pengadilan Negeri), hal ini juga sering Ketua pengadilan Negeri menolak memberikan kekuatan, dimulai dengan alasan bahwa pengadilan Agama melampaui batas dan kalau bias diperiksa lagi oleh landraad.

Berdasarkan atas usaha dan usulan – usulan tentang kejangalan Stbl. 1822 No. 152 maka pada tahun 1931 dengan ordonansi tanggal 31 januari 1931 dalam stbl. No.31 tahun 1931 ditetapkan 4 pokok antara lain¹⁰ :

- a. Bentuk Pengadilan Agama sebagai prestentraad atau rad Agama diubah menjadi penghulu Goucht yang terdiri dari seorang penghulu sebagai Hakim didampingi oleh 2 orang penasehat dan panitera.
- b. Wewenang pengadilan agama dibatasi hanya memeriksa perkara-perkara yang berhubungan dengan perkara nikah , talak rujuk, sedangkan perkara waris, gono gini, hadlonah diserahkan kepada Landraad.
- c. Untuk menjamin atas Keadilan Hakim, dan untuk mengangkat kedudukan Pengadilan Agama, maka hakim harus menerima gaji tetap dari bendaharawan Negara.

¹⁰ Ibid.

- d. Diadakan Pengadilan Islam Tinggi, sebagai Badan Pengadilan Banding atas keputusan Pengadilan Agama.

Agar hal- hal yang perlu dan dapat dijalankan, maka sambil menunggu berlakunya Stbl. 1931 No. 53 pada tahun 1937 diadakan perubahan dan tambahan pada peraturan Peradilan Agama Islam yang memuat dalam Stbl. 1882 No,52 Yaitu Stbl. 1937 No.116 dimana Pengadilan Agama memeriksa dan memutuskan perselisihan hukum antara suami isteri yang beragama Islam, tentang nikah, talak, rujuk serta soal- soal perceraian yang harus diputuskan oleh hakim agama.

Selanjutnya mulai tanggal 01 Januari 1938 berdasar Stbl. 1937 No. 610 diadakan sebuah Mahkamah Islam Tinggi. Sedangkan aturannya pelaksanaan berupa penambahan atas pasal 7 Stbl. 1882 No. 152 yaitu dari pasal 7b sampai dengan pasal 7m.

Melihat keadaan demikian dikalangan pergerakan islam yang lain juga menentang bahwa tindakan pemerintahan Belanda itu adalah mempersempit kaum muslimin dalam menjalankan agamanya. Adapun tentang Stbl.1937 No.116 itu nampaknya semua protes dan sanggahan dari masyarakat tidak diperhatikan oleh pemerintah, sehingga Stbl. 1882 No.152 dengan semua perubahan dan tambahannya dengan Stbl. 1937 No. 116 dan 610 berlaku terus sampai dewasa ini.¹¹

¹¹ Ibid.

2) Zaman Pendudukan Jepang

- a. Berdasarkan Peraturan Peralihan pasal 3 Undang- Undang bala tentara jepang tanggal 7 Maret 1942 No. 1 diuraikan secara singkat.
- b. Perubahan- perubahan yang terjadi pada pendudukan zaman jepang dalam susunan peradilan di Indonesia mengenai Pengadilan Agama di jawa dan Madura dapat dinyatakan bahwa Stbl. 1882 No. 152 yang diubah dan ditambah terakhir dengan Stbl. 1937 No. 116 dan 610 selama pendudukan jepang itu berlaku.

3) Zaman Proklamasi Kemerdekaan

Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 agustus 1945 merupakan titik permulaan perubahan dalam segala bidang segala realisasi dan pelaksanaan sila ketuhanan yang maha esa . Maka atas desakan komite nasional indonesia pusat, berdasarkan usul dari Utusan Komite Daerah Banyumas, Pemerintahan R dengan Keputusan tanggal 3 januari 1945 mebentuk Departemen Agama RI.¹²

Kemudian dengan maklumat Menteri Agama ke II tanggal 23 April 1946 menentukan sebagai:

¹² Ibid.

- a. Shomuka yang pada zaman jepang termasuk kekuasaan Residen, menjadi jawatan agama daerah yang menjadi urusan dari Departemen Agama.
- b. Hak untuk mengangkat penghulu Landraad Penghulu dan Anggota Pengadilan yang dulu berada ditangan residen diserahkan pada Departemen Agama.
- c. Hak untuk mengangkat Penghulu masjid dan pegawai-pegawainya yang dulu menjadi wewenang bupati diserahkan pada Departemen Agama.

Untuk meningkatkan tugas- tugas Penghulu dan Pencatat NTR maka atas Resolusi Kompensi Jawatan Agama seluruh jawa dan Madura tanggal 12- 16 November 1947 yang menetapkan nomor 6 tahun 1947 Formasi dari pengadilan Agama merupakan Instansi yang terpisahkan dari penghulu Kabupaten sebagai Kepala Pegawai Pencatat Nikah, dengan penghulu Hakim yakni Ketua Pengadilan Agama sebagai Wadi dan Hakim Syar'i.

Dengan demikian peraturan – peraturan yang kini berlaku bagi Peradilan Agama sebagai berikut¹³ :

- a. Stbl. 1882 No. 152 yang diubah dan ditambahkan terakhir dengan stbl 1937 No. 116 No. 610 Tentang Peradilan Agama se Jawa dan Madura dengan Mahkamah Islam Tinggi sebagai Pengadilan banding di Surakarta.

¹³ Ibid.

- b. Stbl. 1937 No. 639 tentang kerapatan banding daerah sekitar Banjarmasin, Kalimantan selatan dengan kerapatan banding besar sebagai Pengadilan bandingnya di Banjarmasin.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor : 45 tahun 1957 tentang pengadilan Agama/ Mahkamah Syariah dai daerah Luar jawa Madura lainnya dengan Pengadilan Agama Syariah Propinsi sebagai Pengadilan Bandingnya yaitu Banda Aceh.

Peraturan – peraturan tersebut diatas berjalan cukup lama, sehingga keluarlah Undang- undang Nomor 1 tahun 1974 dan PP Nomor 9 tahun 1975 tentang pelaksanaannya, hal ini juga kekuasaan Pengadilan Agama masih tetap bahwa Pengadilan Agama harus ditetapkan lebih dahulu oleh paengadilan Negeri. Berkat kegigihan orang – orang cendekiawan dan berdasar pada Undang – undang Nomor 7 tahun 1989 Tentang kekuasaan Kehakiman tercetuslah Pengadilan Agama mempunyai suatu undang – undang tersendiri yaitu Undang – undang nomor 7 tahun 1989 Tentang Peradilan Agama. Diamana Putusan maupun produk pengadilan agama mempunyai kekuatan mengikat dan dapat dilaksanakan sendiri atas putusan itu.

Adapun sejarah berdirinya Peradilan Agama di Surabaya¹⁴ sebagai kota pelabuhan dimana islam masuk kepulau jawa adalah melalui pantai pesisir pulau jawa. Tidak luput pula ujunggaluh / Surabaya sebagai tempat siar agama islam. Dalam mengenali sejarah

¹⁴ Ibid.

Pengadilan Agama urabaya informasi sudah ada sejak agama islam masuk di Surabaya hal ini terbukti bahwa penduduk Surabaya sebagian besar beragama islam. Peradilan Agama sebagai Pengadilan bagi orang islam tentunya tumbuh seiring dengan berkembang agama islam di Surabaya, yang pada waktu itu imam ulama dan qoldi sangat berperan. Ulama terkenal sebagai pemimpin Islam yaitu R. Rahmad/ Sunan Ampel. Waktu itu walaupun tidak secara formal sebagai sebuah lembaga yang diresmikan pemerintah, Peradilan Islam tidak akan lepas dari perkembangan Islam yang dianut oleh penduduk yang didalamnya terdapat hukum islam muamalah dan syariah.¹⁵

Untuk mengetahui pemnbntuka pengadilan Agama Surabaya, terlebih dahulu membahas soal asal usul dan sejarah singkat Pengadilan Agama di Indonesia hal ini akan memenuhi sasaran yang diinginkan.

Pada umumnya membicarakan tentang Peradilan Agama, baik sejarah maupun asal usulnya banyak dikalangan cendekiawan yang dijumpai jarang tepat tentang tanggal dan tahunnya. Karena Pengadilan Agama adalah mengacu kepada hokum islam, sedangkan hokum islam di Indonesia yang kini berlaku adalah termasuk dalam hokum adat, yaitu hokum yang tidak tertulis dalam bentuk undang – undang.

Dalam Negara Republik Indonesia pada pokoknya berlaku dua jenis hokum, yaitu yang tertulis dan hokum yang tidak tertulis. Hukum

¹⁵ Ibid.

yang tertulis disebut pula hukum kodifikasi yang meliputi semua peraturan- peraturan perundang- undangan yang berasal dari zaman colonial dan atau undang- undang yang dikeluarkan oleh Negara Indonesia.

Sedangkan yang tidak tertulis adalah hukum adat, yaitu hukum asli berasal dan tumbuh dari masyarakat dan belum tersusun dalam bentuk undang- undang. Pada waktu itu hukum perkawinan, waris dan lainnya secara praktis masih merupakan hukum yang tidak tertulis.

Pada itu sebagai akibat dari sistem Kolonial yang harus diikuti dan yang masih berlaku sisa- sisa penggolongan produk dalam lapangan hukum perdata, antara lain¹⁶ :

- a. Bagi golongan Indonesia asli, tolak, rujuk bagi umat Islam yaitu : Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1946 dan Undang- Undang Nomor 32 tahun 1954, Ordonansi Perkawinan Kristen Indonesia S/G 1993, Nomor : 74 , 1936 Nomor 607 Bagi perkawinan Umat Kristendi Jawa.
- b. Bagi golongan timur asing, termasuk tionghoa dan bukan Tionghoa, berlaku untuk sebagian hukum perdata dan Eropa yakni kitab Undang – Undang Hukum Perdata.
- c. Bagi golongan Eropa, mereka dipersamakan dengan itu berlaku Hukum Perdata Eropa sepenuhnya.

¹⁶ Ibid.

Snouck Hargrounge pernah mengatakan, bahwa semestinya Pemerintah tidak perlu campur tangan dalam soal Peradilan Islam, hukum islam dibiarkan tanpa diberi pengakuan resmi secara tertulis. Perselisihan tentang perkawinan, pembagian waris dikalangan rakyat agar diserahkan kepada para ulama islam. Dalam buku Dr. SUKAMTO tentang meninjau hokum adat di Indonesia telah mengemukakan pendirian Vander Berg, yang terkenal dengan teori *Receptio in complex*, bahwa hukum bagi orang Indonesia perlu mengikuti Agama bagi penduduknya, di Indonesia penduduknya sebagian besar beragama islam.¹⁷

Untuk itu kapan Pengadilan Agama Surabaya dapat kodifikasikan dalam suatu sejarah Peradilan Agama di Indonesia dalam perpustakaan hokum adat di peroleh Petunjuk bahwa Peradilan Agama Agama telah ada sebelum oaring portugis dan Belanda datang di Indonesia. Dengan adanya ikut campur tagan pemerintah itu dia Belanda secara langsung, maka peradilan Agama mulai ada sekitar tahun tahun 1820, yaitu dalam instruksi kepada para Bupati, dengan dikeluarkan Stbl. 1835 No. 58 tentang wewenang Peradilan Agama di jawa dan Madura sebagai berikut : Jika diantar orang jawa dengan orang jawa beragama islam, terjadi perselisihan perkara perkawinan atau sebagainya harus diputuskan menurut hokum agama islam.

¹⁷ Ibid.

d) Visi dan Misi Pengadilan Agama Surabaya¹⁸

Visi Pengadilan Agama Surabaya : “*Terwujudnya Pengadilan Agama Surabaya Yang Agung*”.

Misi Pengadilan Agama Surabaya :

- 1) Menjaga kemandirian Aparatur Pengadilan Agama;
- 2) Meningkatkan kualitas pelayanan hukum yang berkeadilan, kredibel dan transparan;
- 3) Mewujudkan kesatuan hukum sehingga diperoleh kepastian hukum bagi masyarakat.
- 4) Meningkatkan pengawasan dan pembinaan.

e) Tugas Pokok dan Fungsi Pengadilan Agama Surabaya

Pengadilan Agama, yang merupakan *Pengadilan Tingkat Pertama* bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara-perkara ditingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam dibidang perkawinan, kewarisan, wasiat dan hibah yang dilakukan berdasarkan hukum Islam, serta wakaf dan shadaqah, sebagaimana diatur dalam Pasal 49 Undang-undang Nomor 50 Tahun 2010 tentang Peradilan Agama.

¹⁸ Ibid..

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Pengadilan Agama mempunyai fungsi sebagai berikut¹⁹ :

- 1) Memberikan pelayanan teknis yustisial dan administrasi kepaniteraaran bagi perkara tingkat pertama serta penyitaan dan eksekusi;
- 2) Memberikan pelayanan dibidang administrasi perkara banding, kasasi dan peninjauan kembali serta administrasi peradilan lainnya;
- 3) Memberikan pelayanan administrasi umum kepada semua unsur di lingkungan Pengadilan Agama (umum, kepegawaian dan keuangan kecuali biaya perkara);
- 4) Memberikan Keterangan, pertimbangan dan nasehat tentang Hukum Islam pada Instansi Pemerintah di daerah hukumnya, apabila diminta sebagaimana diatur dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2010 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama;
- 5) Memberikan pelayanan penyelesaian permohonan pertolongan pembagian harta peninggalan diluar sengketa antara orang-orang yang beragama Islam yang dilakukan berdasarkan hukum Islam sebagaimana diatur dalam Pasal 107 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama;

¹⁹ Ibid.

- 6) Waarmerking Akta Keahliwarisan di bawah tangan untuk pengambilan deposito/ tabungan, pensiunan dan sebagainya;
- 7) Pelaksanakan tugas-tugas pelayanan lainnya seperti penyuluhan hukum, pelaksanaan hisab rukyat, pelayanan riset/penelitian dan sebagainya.

f) Struktur Organisasi Pengadilan Agama Surabaya



Gambar 4.1. Struktur Organisasi Pengadilan Agama Surabaya²⁰

g) Wilayah Yuridiksi Pengadilan Agama Surabaya

31 Kecamatan di wilayah Kota Surabaya yang juga menjadi wilayah yuridiksi Pengadilan Agama Surabaya adalah :

²⁰ Ibid.

- 1) Wilayah Surabaya Pusat :
 - a. Tegalsari
 - b. Simokerto
 - c. Genteng
 - d. Bubutan

- 2) Wilayah Surabaya Timur :
 - a. Gubeng
 - b. Gunung Anyar
 - c. Sukolilo
 - d. Tambaksari
 - e. Mulyorejo
 - f. Rungkut
 - g. Tenggilis Mejoyo

- 3) Wilayah Surabaya Barat²¹ :
 - a. Benowo
 - b. Pakal
 - c. Asem Rowo
 - d. Sukomanunggal
 - e. Tandes
 - f. Sambikerep
 - g. Lakarsantri

²¹ Ibid.

4) Wilayah Surabaya Utara :

- a. Bulak
- b. Kenjeran
- c. Semampir
- d. Pabean Cantikan
- e. Krembangan

5) Wilayah Surabaya Selatan :

- a. Wonokromo
- b. Wonocolo
- c. Wiyung
- d. Karang Pilang
- e. Jambangan
- f. Gayungan
- g. Dukuh Pakis
- h. Sawahan

163 Kelurahan di wilayah Kota Surabaya yang juga menjadi wilayah yuridiksi Pengadilan Agama Surabaya adalah²² :

No.	Kecamatan	Kelurahan
1	Asemrowo	Asemrowo, Genting Kalianak, Tambak Sarioso
2	Benowo	Kandangan, Romokalisari, Sememi, Tambak

²² Ibid.

		Osowilangun
3	Bubutan	Alun-Alun Contong, Bubutan, Gundih, Jepara, Tembok Dukuh
4	Bulak	Bulak, Kedungcowek, Kenjeran, Sukolilo Baru
5	Dukuh Pakis	Dukuh Kupang, Dukuh Pakis, Gunung Sari, Pradah Kalikendal
6	Gayungan	Dukuh Menanggal, Gayungan, Ketintang, Menanggal
7	Genteng	Embong Kaliasin, Genteng, Kapasari, Ketabang, Peneleh
8	Gubeng	Airlangga, Barata Jaya, Gubeng, Kertajaya, Mojo, Pucangsewu
9	Gunung Anyar ²³	Gunung Anyar, Gunung Anyar Tambak, Rungkut Menanggal, Rungkut Tengah
10	Jambangan	Jambangan Karah, Kebonsari, Pagesangan
11	Karangpilang	Karang Pilang, Kebraon, Kedurus, Warugunung
12	Kenjeran	Bulakbanteng, Tambakwedi, Tanah Kalikedinding, Sidotopo Wetan
13	Krembangan	Dupak, Kemayoran, Krembangan Selatan, Morokrembangan, Perak Barat
14	Lakarsantri	Bangkingan, Jeruk, Lakarsantri, Lidah Kulon, Lidah Wetan, Sumur Welut
15	Mulyorejo	Dukuh Sutorejo, Kalijudan, Kalisari, Kejawan Putih Tambak, Manyar Sabrangan, Mulyorejo
16	Pabean Cantikan	Bongkaran, Krembangan Utara, Nyamplungan, Perak

²³ Ibid.

		Timur, Perak Utara
17	Pakal	Babakan Jerawat, Pakal, Sumberejo
18	Rungkut	Kali Rungkut, Kedung Baruk, Medokan Ayu, Penjaringan Sari, Rungkut Kidul, Wonorejo
19	Sambikerep	Benowo, Bringin, Lontar, Made, Sambikerep
20	Sawah	Banyuurip, Kupangkrajan, Pakis, Patemon, Putat Jaya, Sawahan
21	Semampir	Ampel, Pegirian, Sidotopo, Ujung, Wonokusumo
22	Simokerto	Kapasan, Sidodadi, Simokerto, Simolawang, Tambakrejo
23	Sukolilo	Gebang Putih, Keputih, Klampisngasem, Medokan Semampir, Menur Pumpungan, Nginden Jangkungan, Semolowaru
24	Sukomanunggal	Putatgede, Simomulyo, Simomulyo Baru, Sono Kuwijen, Sukomanunggal, Tanjungsari
25	Tambaksari	Dukuh Setro, Gading, Kapas Madya, Pacar Keling, Pacar Kembang, Ploso, Rangkah, Tambaksari
26	Tandes ²⁴	Balongsari, Banjar Sugihan, Karang Poh, Manukan Kulon, Manukan Wetan, Tandes
27	Tegalsari	Dr. Sutomo, Kedungdoro, Keputran, Tegalsari, Wonorejo, Tegalsari, Surabaya
28	Tenggilis Mejoyo	Kendangsari, Kutisari, Panjang Jiwo, Tenggilis Mejoyo
29	Wiyung	Babatan, Balaskumprik, Jajar Tunggal, Wiyung

²⁴ Ibid.

30	Wonocolo	Bendul Merisi, Jemur Wonosari, Margorejo, Sidosermo, Siwalan Kerto
31	Wonokromo	Darmo, Jagir, Ngagel, Ngagelrejo, Sawunggaling, Wonokromo

Tabel 4.2. Wilayah yuridiksi Pengadilan Agama Surabaya²⁵

2. Peraturan Perundang-undangan Pengadilan Agama Surabaya

- a. Peraturan Pemerintahan Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri
- b. Undang - Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- c. Undang - Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- d. SEMA Nomor 4 Tahun 1998 tentang Perubahan SEMA No. 5 Tahun 1994 tentang Administrasi
- e. SEMA Nomor 2 Tahun 2000 tentang Perubahan SEMA No. 4 Tahun 1998 tentang Biaya Administrasi
- f. Undang - Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Hakim
- g. Undang - Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- h. SK KMA Nomor 144/KMA/SK/VIII/2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan
- i. Undang - Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- j. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan

²⁵ Ibid.

- k. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- l. KMA Nomor 71/KMA/SK/V/2008 tentang Ketentuan Penegakkan Disiplin Kerja dalam Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Khusus Kinerja Hakim dan Pegawai Negeri pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya
- m. Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung Nomor 035/SK/IX/2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan KMA Nomor 71/KMA/SK/V/2008 tentang Ketentuan Penegakkan Disiplin Kerja dalam Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Khusus Kinerja Hakim dan Pegawai Negeri pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya
- n. KMA Nomor 69/KMA/SK/V/2009 tentang Perubahan Pertama atas KMA Nomor 71/ KMA/SK/V/2008 tentang Ketentuan Penegakan Disiplin Kerja dalam Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Khusus Kinerja Hakim dan Pegawai Negeri pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya.
- o. Undang - Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU No.14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- p. Undang - Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan
- q. Undang - Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman²⁶

²⁶ Ibid.

- r. Undang - Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 7 Tahun tentang Peradilan Agama
- s. SEMA Nomor 14 Tahun 2010 tentang Dokumen Elektronik sebagai Kelengkapan Permohonan Kasasi dan Peninjauan Kembali
- t. Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA-K/L
- u. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- v. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025
- w. Permenpan Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014
- x. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
- y. Undang - Undang Nomor 22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012
- z. KMA Nomor 3/KMA/SK/I/2011 tentang Penunjukkan Pengadilan Magang untuk Program Pendidikan dan Pelatihan Cakim Terpadu
- aa. SK KMA Nomor 1-144/KMA/SK/I/2011 tentang Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan²⁷
- bb. SK KMA Nomor 142/KMA/SK/IX/2011 tentang Pedoman Penerapan Sistem Kamar di Mahkamah Agung

²⁷ Ibid.

- cc. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2011 tentang Jabatan yang Tidak Boleh Dirangkap oleh Hakim Tinggi dan Hakim
- dd. Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung RI Nomor 008-A/SEK/SK/I/2012 tentang Aturan Perilaku Pegawai Mahkamah Agung
- ee. Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2012 tentang Biaya Proses Penyelesaian dan Pengelolaannya pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya
- ff. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 6 Tahun 2014 tentang Penanganan Bantuan Panggilan/ Pemberitahuan
- gg. Keputusan Sekretaris Mahkamah Agung No. 41/SEK/SK/9/2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Mahkamah Agung 2015-2019
- hh. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019
- ii. Peraturan Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Kesekretariatan Peradilan
- jj. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan²⁸
- kk. Peraturan Mahkamah Agung No. 9 Tahun 2016 tentang Pedoman Penanganan Pengaduan (Whistleblowing System) Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya

²⁸ Mahkamah Agung Republik Indonesia, "Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan" (Jakarta, 2016).

- II. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Mahkamah Agung No. 7 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan dan Kesekretariatan Peradilan

3. Daftar Mediator Pengadilan Agama Surabaya

- a) Drs. H. Zakwan Daiman, S.H., M.H.
- b) Drs. H. Syatibi, S.H.
- c) Drs. H. Kasman Madyaningpada, S.H.
- d) Drs. H. A. Sambas, S.H.
- e) Hj. Milachah, S.Ag.
- f) Hj. Sri Astuti, S.H.
- g) Hj. Yuliati, S.H.

4. Proses Mediasi Pengadilan Agama Surabaya

Mediasi merupakan metode penyelesaian yang termasuk dalam kategori *tripate* karena melibatkan bantuan atau jasa pihak ketiga. Di dalam ketentuan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Pasal 1 ayat 1 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan menyebutkan bahwa mediasi adalah cara penyelesaian para pihak dengan di bantu oleh mediator.²⁹

Kesepakatan damai yang dihasilkan dari proses mediasi kemudian akan dilakukan menjadi akta perdamaian yang mengandung kekuatan *ekskutorial* (*excutorial kracht*) sebagaimana putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap, menurut Pasal 1 ayat 2 Peraturan

²⁹ Ibid. 3.

Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 Pasal 1 ayat 1 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan menyebutkan bahwa akta perdamaian tidak tunduk pada upaya hukum biasa maupun luar biasa. Ketentuan tersebut dimaksudkan agar hasil kesepakatan yang telah dibuat oleh para pihak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan bersifat menyelesaikan sengketa secara tuntas.³⁰

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Sugiarto yang menjalankan tentang Proses Pelaksanaan Mediasi di Pengadilan Agama pada umumnya khususnya di Pengadilan Agama Surabaya adalah sebagai berikut³¹;

- a. Perkara didaftar (perkara masuk) yang diterima di meja 1, semua perkara baru yang masuk diserahkan kepada ketua majelis dan ketua majelis akan membagi perkara tersebut kepada majelis-majelis.
- b. Ketua majelis membagi perkara tersebut harus dengan Penetapan Majelis Hakim (PMH) kemudian berkas diserahkan untuk diperiksa, hari pertama belum mengetahui kapan hari dilaksanakan sidangnya, yang akan membagi dan menunjuk hakimnya adalah kewenangan ketua yang dikehendaki, karena perkara di pengadilan agama jumlah hakim tergantung pada perkaranya.
- c. Kewajiban majelis menetapkan hari sidang (menjadwalkan), hakim dalam menetapkan hari sidang harus membuat Penetapan Hari

³⁰ D.Y. Witanto, *Hukum Acara Mediasi* (Bandung: Alfabeta, 2012). 17.

³¹ Sugiarto, S.H., M.H., Wawancara, 22 Juli 2020.

Sidang (PHS) hal ini tertuang pada ketentuan PHS, kewenangan penetapan hari sidang adalah kewenangan majelis, hakim yang ditunjuk oleh ketua majelis wajib segera menetapkan hari sidang. Kewajiban majelis memerintahkan jurusita untuk memanggil para pihak, sesuai yang dijadwalkan

- d. Hadirnya kedua belah pihak yang berperkara pada saat sidang pertama, disinilah baru diperintahkan untuk melakukan mediasi, ketua majelis memberi penetapan penunjukkan mediator, hakim pada saat memerintahkan mediasi membuat penetapan mediator (siapa yang akan ditunjuk untuk menjadi mediator) sesuai dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2016, sebelum dilakukan mediasi majelis hakim diwajibkan memberikan penjelasan tentang perlunya mediasi. Mediasi adalah suatu keharusan karena tertuang pada PERMA, setelah itu majelis memberi bukti tertulis tentang kesepakatan para pihak dan majelis untuk melakukan mediasi. Setelah para pihak menerima penjelasan tersebut, para pihak diminta sertakan untuk bertandatangan pada surat pernyataan para pihak tentang penjelsan mediasi untuk melakukan mediasi. Dan majelis memberi penetapan mediator untuk penunjukan mediator.³²
- e. Para pihak menghadap kepada mediator, kemudian menjadwalkan hari untuk melakukan mediasi hari pertama kepada mediator tersebut, sesuai dengan PERMA No.1 Tahun 2016 ada waktu 30 hari untuk melakukan mediasi dihitung pada hari pertama kerja dan

³² Ibid.

jika waktu tersebut masih dibutuhkan maka dapat diperpanjang 30 hari lagi, waktu untuk mediasi kapanpun waktunya sesuai kesepakatan para pihak dan mediator.

- f. Mediator harus mengetahui duduk perkara parapihak maka Hakim disamping mengirimkan penetapan tadi juga melampirkan surat permohonan talak atau perceraianya atau kasus apapun sesuai dengan perkara yang akan dimediasi.
- g. Membuat kesepakatan bersama antara kedua belah pihak.
- h. Hasil mediasi, mediator berkewajiban melaporkan kepada majelis tentang hasil mediasi yang ditempuh, apa itu berhasil atau berhasil sebagian atau berhasil dengan kesepakatan jika hal ini terjadi dapat dicabut dengan perintah agar para pihak mentaati kesepakatan yang telah dibuat dihadapan mediator pada hari, tanggal dll dengan laporan tertulis.³³
- i. Berhasil atau tidak berhasil mediasi yang dilaksanakan, mediator berkewajiban melaporkan kepada majelis hakim.

Dalam tahapan proses mediasi di Pengadilan Agama Surabaya ini tidak ada tahapan pra mediasi karena tidak bisa dipastikan para pihak datang atau tidak dalam pelaksanaan mediasi, terkadang perkara itu ada yang *verstek* karena pihak tergugat dalam perkara tidak hadir di persidangan pada tanggal yang telah ditentukan jadi hakim menjatuhkan putusan tanpa hadirnya tergugat, oleh karena itu untuk apa jauh-jauh hari sebelumnya ada pelaksanaan pra mediasi, karena

³³ Ibid.

hakim saja belum tahu para pihak pasti datang atau tidak karena di panggil saja belum tentu datang semua.³⁴

B. Analisis Data

1. Problema dan Upaya Penyelesaiannya dalam Menangani Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Surabaya

Dalam hal ini peneliti menanyakan kepada mediator Pengadilan Agama Surabaya, terkait dengan problema dalam menangani perkara perceraian.

Bapak Zakwan, mengatakan *“Masalah yang dihadapi mediator yaitu para pihak sudah bulat untuk bercerai, sehingga mediator sudah tidak bisa mendamaikan. Solusi bagi para pihak yang sudah bulat keputusannya maka mediator hanya memberikan nasehat kepada para pihak atas masalah yang mereka hadapi dan selanjutnya keputusannya diserahkan kepada para pihak, apakah mau damai atau tetap dilanjutkan ke persidangan”*.³⁵

Bapak Syatibi, mengatakan *“Para pihak yang datang ke Pengadilan Agama Surabaya sudah rusak hubungan perkawinannya dan sangat sulit mencapai kata sepakat. Kata yang pasti diucapkan para pihak yakni “pokoknya cerai” terkadang tanpa memberi alasan yang jelas. Mediator hanya bisa mengingatkan tentang akibat hukum perceraian, dan mensugesti dan menceritakan kebahagiaan dalam*

³⁴ Sugiarto, S.H., M.H., Wawancara.

³⁵ Drs. H. Zakwan Daiman, S.H., M.H., Wawancara, 23 Juli 2020.

*sebuah perkawinan. Kemudian para pihak setelah di mediasi juga bisa mempertimbangkan solusi dan masukan dari hakim mediator”.*³⁶

Bapak Kasman, mengatakan *“problema mediator yang sulit yaitu ada kasus setelah di mediasi mereka rukun kembali tetapi tidak jadi mencabut gugatannya dikarenakan ada pengaruh dari keluarga para pihak, sehingga mediator sudah tidak mempunyai kewenangan lagi. Perceraian bisa terjadi karena dorongan keluarga keduanya lebih sulit mendamaikannya”.*³⁷

Bapak Sambas, mengatakan *“Problem yang paling sering dihadapi mediator yaitu kasus perceraian apalagi yang disebabkan oleh faktor ekonomi dan orang ketiga. Mediator berusaha memberikan sejumlah pengertian dan pemahaman kepada para pihak dan memberikan beberapa alternative yang bisa diterapkan oleh para pihak. Tidak jarang ada beberapa dari para pihak disini mengalami masalah yang masih dalam tahap wajar dalam rumah tangga, tetapi karena emosi dan pertengkaran, mereka langsung mengajukan perkaranya ke pengadilan, dan ini mempunyai peluang besar bagi mediator untuk memberi solusi dan mencapai kata damai”.*³⁸

Ibu Mila, mengatakan *“Hakim mediator yang ada di Pengadilan Agama Surabaya ini bersertifikat semua, ya memang profesionalitas seorang hakim mediator ditunjukkan dengan sertikat*

³⁶ Drs. H. Syatibi, S.H., Wawancara, 22 Juli 2020.

³⁷ Drs. H. Kasman Madyaningpada, S.H., Wawancara, 22 Juli 2020.

³⁸ Drs. H. A. Sambas, S.H., Wawancara, 21 Juli 2020.

*mediator. Para mediator juga menjadikan mediasi sebagai lembaga dakwah dalam memberikan dan mencarikan jalan keluar dari masalah yang dihadapi para pihak. Problema yang dihadapi mediator sangat beragam, dan yang paling sulit itu apabila para pihak bersikukuh untuk bercerai. Mediator memberi solusi untuk para pihak mencabut gugatannya, tetapi terkadang para pihak mengajukan persyaratan supaya mau mencabut gugatannya, dan biasanya pihak lain menyetujui”.*³⁹

Ibu Astuti, mengatakan, *“Pelatihan mediator itu sangat penting, karena dari mahkamah agung sendiri tidak ada aturan baku mengenai cara-cara mediasi. Saya sendiri mengetahui cara-cara mediasi setelah ikut pelatihan mediasi, dan dalam mediasi ada tahap-tahap yang harus diketahui oleh hakim mediator sehingga tau bagaimana seharusnya mediasi itu dilakukan. Pelatihan tersebut dinaungi suatu organisasi AMERPA yang saya sendiri ikuti. Akan tetapi, seorang mediator tidak boleh melampaui tugas dan wewenang hakim yaitu memberikan suatu putusan. Mediator hanya bisa memberikan nasihat dan solusi, apakah diterima atau tidak tergantung pada para pihak yang berperkara”.*⁴⁰

Ibu Yuliati, mengatakan *“Mempersiapkan solusi-solusi sebaik mungkin sesuai dengan keilmuan yang dimiliki oleh hakim mediator itu sendiri, juga memberi pemahaman kepada para pihak terkait masalah*

³⁹ Hj. Milachah, S.Ag., Wawancara, 23 Juli 2020.

⁴⁰ Hj. Sri Astuti, S.H., Wawancara, 23 Juli 2020.

*yang mereka hadapi serta mendalami dan mengorek akar masalah yang mereka hadapi”.*⁴¹

Mediator dalam memediasi para pihak terkadang menemui berbagai problem sebab kedatangan para pihak ke Pengadilan biasanya terjadi akibat tidak berhasilnya upaya perdamaian yang dilakukan oleh pihak keluarga. Sehingga hal ini yang sering menyulitkan mediator untuk mengupayakan perdamaian, dikarenakan keduanya sudah sangat kuat keinginannya untuk bercerai.

Berdasarkan uraian diatas, dan hasil penelitian yang dilakukan, penulis memberikan kesimpulan bahwa problema mediator dalam memediasi perceraian di Pengadilan Agama Surabaya yaitu:

- a. Mediasi hanya di anggap sebagai formalitas oleh para pihak
- b. Kedua belah pihak sudah bulat ingin bercerai.

Sebelum para pihak memasuki pemeriksaan perkara di persidangan, seringkali mereka sudah bersepakat untuk memutuskan perkawinan. Sehingga saat dilakukan mediasi, sangat sulit bahkan gagal untuk didamaikan. Karena walau bagaimanapun usaha yang dilakukan mediator untuk mendamaikan para pihak, jika para pihak tetap kukuh dengan pendiriannya untuk bercerai, maka upaya hakim mediator tetap tidak akan bisa mencegah terjadinya perceraian.

⁴¹ Hj. Yuliati, S.H., Wawancara, 21 Juli 2020.

- c. Keterlibatan pihak ketiga atau campur tangan pihak ketiga yang dapat menghambat upaya perdamaian.

Seperti keterlibatan dua keluarga yang mengharapkan pasangan untuk tetap bercerai sebab menurut mereka sudah tidak ada kecocokan antara keduanya. Terkadang saat proses mediasi, hakim mediator mulai menemui titik terang menuju perdamaian akan tetapi kehadiran pihak keluarga berusaha mempengaruhi para pihak untuk tetap bercerai, sehingga mediator kesulitan untuk mengupayakan perdamaian diantara mereka, dan akibatnya para pihak tetap akan menempuh perceraian.⁴²

- d. Keterbatasan waktu dan ruang mediasi

Di Pengadilan Agama Surabaya jumlah hakim sebanyak 7 orang dan semuanya memiliki sertifikat mediator. Dalam sehari ada 2 orang mediator yang bertugas, sedangkan perkara yang dimediasi banyak sehingga waktunya sedikit untuk 1 perkara.

Fasilitas ruang mediasi di Pengadilan Agama Surabaya sempit dan kurang memadai untuk proses mediasi. Satu ruangan di bagi menjadi 2 meja mediator dan hanya diberi batasan dinding setengah sehingga suara mediator yang satu dan yang lain sering berbenturan sehingga mengganggu proses mediasi yang lain dan mengakibatkan pihak yang berperkara kurang nyaman.

⁴² Drs. H. Kasman Madyaningpada, S.H., Wawancara.

Sedangkan problema yang di hadapi oleh hakim pada saat sidang pertama dalam menentukan proses mediasi yaitu :

Terdapat dua pandangan yang terjadi terkait ketidakhadiran para pihak atau salah satu pihak dalam sidang pertama ketika akan diadakannya mediasi.

Bahwa sengketa perkawinan (perceraian) yang diajukan ke Pengadilan tidak jarang saat hari persidangan yang telah ditentukan hanya dihadiri oleh satu pihak saja yaitu pihak penggugat/Pemohon atau Tergugat/Termohon tidak diketahui alamat pastinya. Disinilah akan muncul permasalahan, apakah persidangan ditunda untuk memanggil Tergugat/Termohon atau pihak yang tidak hadir sebagaimana Pasal 127 HIR/151 Rbg, atau ditunda untuk mediasi sesuai dengan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016.⁴³

Di dalam berita yang dikeluarkan oleh Pengadilan Agama Magelang terdapat fakta bahwa, ada dua pandangan yang sementara ini muncul terhadap perkara ghoib atau perkara yang salah satu pihaknya tidak hadir saat sidang yaitu, *pertama*, jika salah satu pihak tidak hadir pada saat sidang pertama, maka persidangan ditunda untuk memanggil ulang pihak yang tidak hadir sebagaimana ketentuan Pasal 127 HIR/151 Rbg dan jika tetap tidak hadir, maka proses mediasi tidak dilaksanakan, begitu pula dalam hal perkara ghoib. *Kedua*, sidang lanjutkan untuk mediasi, terlepas apakah kedua belah pihak hadir saat

⁴³ Indonesia, "Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan." 17.

pertama atau hanya salah satu pihak saja yang hadir. Pandangan kelompok kedua ini didasari pada Pasal 2 Ayat (3) dan (4) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2008.

Di Pengadilan Agama Surabaya berdasarkan hasil penelitian dan wawancara terkait masalah ini para hakim mediator cenderung condong pada pendapat kelompok pertama yaitu jika salah satu tidak hadir maka persidngan dituda untuk memanggil ulang pihak yang tidak hadir dan jika tetap tidak hadir setelah dilakukan pemanggilan maka proses mediasi tidak dilakukan begitu pula dengan perkara ghoib. Kemudian didalam amar putusannya disebutkan bahwa mediasi tidak layak dilakukan.

Tingkat kesulitan mediasi kasus perceraian disebabkan karena kekerasan fisik (kekerasan Dalam Rumah Tangga/KDRT), perselingkuhan, ekonomi yang berdampak pada sakit hati.⁴⁴ Konflik rumah tangga yang terkait dengan sakit hati ini umumnya sulit diselesaikan karena ibarat orang sedang sakit, ia sedang *sakarot al-maut* (puncak kematian). Pada umumnya, hampir semua penggugat yang mengajukan gugatannya ke pengadilan merupakan klimak dari upaya damai yang gagal. Jadi kalau dimediasi dalam pengertian rukun kembali (perkawinan menjadi utuh) tentu sulit untuk dilakukan, karena pada umumnya mereka *ngotot* (bersikukuh) untuk bercerai. Sehingga perkara perceraian yang didaftarkan di pengadilan pada akhirnya

⁴⁴ Drs. H. Syatibi, S.H., Wawancara.

diselesaikan melalui cara litigasi. Hal ini berbeda dengan sengketa harta (seperti warisan dan harta bersama) yang mudah untuk diselesaikan secara damai.

Dalam hal ini peneliti juga menanyakan kepada mediator Pengadilan Agama Surabaya, terkait dengan upaya mediator dalam menangani perkara perceraian.

Bapak Zakwan, mengatakan *“Mediasi bisa dijadikan media dakwah karena selain mendamaikan para pihak yang bersengketa dapat juga sebagai wadah untuk menasehati para pihak karena tidak sedikit para pihak yang tidak mengetahui ilmu tentang rumah tangga sehingga itu menjadi puncak permasalahan yang dihadapi para pihak. Upaya mediator memberikan pengetahuan dan pemahaman kepada para pihak tentang permasalahan rumah tangga sehingga para pihak mengerti dan paham sehingga mau berunding kembali dan memilih jalan yang lain tanpa perceraian”*.⁴⁵

Bapak Syatibi, mengatakan *“Seorang mediator dalam mendamaikan para pihak harus mempunyai pendekatan dalam memediasi para pihak, seperti pendekatan agama, ukhuwah, dan pendekatan yudisial sehingga dengan pendekatan tersebut mediasi bisa berjalan dengan lancar. Mediator berkewajiban mengupayakan perdamaian dengan tetap memegang nilai estetika, batiniyah,*

⁴⁵ Drs. H. Zakwan Daiman, S.H., M.H., Wawancara.

dialektika, dan terutama ukhuwah dari para pihak".⁴⁶

Bapak Kasman, mengatakan *"Upaya mediator bisa membuat mediasi yang berhasil dan juga bisa gagal karena faktor para pihak itu sendiri. Seorang mediator harus mempunyai cara-cara sendiri dalam memediasikan perkara para pihak terutama perceraian merupakan perkara paling rumit. Mediator dalam memediasikan para pihak yang mau bercerai dan sudah punya anak dengan orang yang belum punya anak tentu berbeda dalam proses memediasi"*.⁴⁷

Bapak Sambas, mengatakan, *"Mediator sebagai pihak ketiga yang menjembatani adanya kerukunan kembali para pihak mempunyai tanggungjawab penuh dalam hal tersebut. Setiap mediator mempunyai trik tersendiri untuk mengupayakan kedamaian. Saya lebih mengutamakan dalam hal pembelajaran agama. Jika agamanya baik maka akan lebih mudah menyentuh hatinya"*.⁴⁸

Ibu Mila, mengatakan, *"Setiap hakim mediator mempunyai konsep atau rencana dasar yang berbeda-beda dalam mendamaikan para pihak. Paling awal menanyakan terlebih dahulu kepada para pihak kenapa sampai membawa masalah ke pengadilan, karena disini pengadilan menjadi pintu darurat paling akhir yang ditempuh, mengorek lebih jauh akar permasalahan yang para pihak hadapi agar bisa menentukan soluhnya. Mediator diharapkan bisa membantu para*

⁴⁶ Drs. H. Syatibi, S.H., Wawancara.

⁴⁷ Drs. H. Kasman Madyaningpada, S.H., Wawancara.

⁴⁸ Drs. H. A. Sambas, S.H., Wawancara.

pihak dalam menyelesaikan perkara dari para pihak".⁴⁹

Ibu Astuti, mengatakan, "*Mediator berupaya meluluhkan hati para pihak, mengingatkan tentang masalahnya yang dulu awal pernikahan, mengingatkan tentang nasib anaknya jika orang tuanya berpisah. Hal ini merupakan salah satu upaya mediator untuk mendamaikan para pihak*".⁵⁰

Ibu Yuliati, mengatakan, "*Membantu para pihak untuk berdamai adalah upaya yang harus mediator wujudkan. Senang sekali kalau perkara yang dimediasi bisa berhasil, selain sudah memenuhi kewajiban sebagaimana tercantum dalam Perma No. 1 Tahun 2016, kita sebagai hakim mediator pihak yang membantu berhasil mendamaikan para pihak, mediator juga mendapatkan pahala*".⁵¹

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan memiliki kekuatan mengikat dan daya paksa bagi para pihak yang berperkara di Pengadilan, karena bila tidak melaksanakan mediasi, maka putusan pengadilan menjadi batal demi hukum. Setiap pemeriksaan perkara perdata di Pengadilan harus diupayakan perdamaian dan mediasi sendiri merupakan kepanjangan upaya perdamaian. Mediasi yang dilakukan oleh mediator berupaya untuk menjembatani para pihak dalam menyelesaikan masalah yang buntu agar mencapai/memperoleh solusi terbaik bagi mereka.

⁴⁹ Hj. Milachah, S.Ag., Wawancara.

⁵⁰ Hj. Sri Astuti, S.H., Wawancara.

⁵¹ Hj. Yuliati, S.H., Wawancara.

Untuk mewujudkan mediasi yang baik sesuai dengan tujuan mediasi, tentunya mediator dalam mengupayakan mediasi terhadap para pihak harus sistematis dan tersusun sesuai dengan prosedur mediasi berdasarkan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang prosedur mediasi di Pengadilan.

Melihat perkembangan perceraian yang terus meningkat di Indonesia khususnya di Pengadilan Agama Surabaya, perceraian yang diajukan dalam bentuk kumulasi dengan perkara lainnya seperti tuntutan nafkah terutang, mut'ah, nafkah iddah, pemeliharaan anak, nafkah anak maupun harta bersama. Dengan adanya kumulasi tersebut, perkara perceraian yang sebelumnya hanya menyangkut permasalahan rumah tangga saja kemudian berkembang menyangkut masalah nilai dan materi. Pada saat inilah keberadaan hakim mediator sangat diperlukan untuk memfasilitasi upaya persetujuan (*bargaining*) tawar menawar maupun mengenai tuntutan- tuntutan yang diajukan oleh para pihak.⁵²

Upaya hakim mediator dalam mendamaikan suami isteri sangat penting dilakukan di Pengadilan, demi mencegah terjadinya perceraian, berdasarkan PERMA Nomor 1 tahun 2016 diatas, pada pokoknya menekankan bahwa mediator dalam upaya melakukan mediasi terhadap para pihak yang bersengketa, dalam sidang mediasi tidak sekedar formalitas, tetapi upaya mediasi dilakukan secara sungguh-

⁵² Ibid.

sungguh agar para pihak yang bersengketa dapat mengakhiri perkaranya dengan perdamaian.

Dalam mediasi, mediator memperlakukan sengketa sebagai suatu peluang untuk membantu para pihak menyelesaikan persoalannya. Mediator membantu para pihak memahami pandangan masing-masing dan membantu mencari (*locate*) persoalan-persoalan yang dianggap penting bagi mereka. Mediator mempermudah pertukaran informasi, mendorong diskusi mengenai perbedaan-perbedaan kepentingan, persepsi, penafsiran terhadap situasi dan persoalan-persoalan dan membiarkan, tetapi mengatur pengungkapan emosi. Mediator membantu para pihak memprioritaskan persoalan-persoalan dan menitikberatkan pembahasan mengenai tujuan dan kepentingan umum.⁵³

Dalam menjalankan proses mediasi, hakim mediator diberikan kebebasan untuk menciptakan sejumlah peluang yang memungkinkan para pihak menemukan kesepakatan yang dapat mengakhiri sengketa mereka. Mediator harus sungguh-sungguh mendorong para pihak untuk memikirkan sejumlah kemungkinan yang dapat dibicarakan guna mengakhiri persengketaan mereka. Kesungguhan para hakim mediator di Pengadilan Agama Surabaya dapat dilihat dari upaya dan langkah-langkah yang dilakukan dalam mengatasi beberapa problem mediasi perceraian diatas.

⁵³ Rachmadi Usman, *Mediasi di Pengadilan dalam Teori dan Praktik* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012). 83.

Adapun upaya dan langkah-langkah hakim mediator tersebut adalah sebagai berikut:

a. Mengingatkan para pihak akan tujuan dari perkawinan

Allah SWT mencanangkan syari'at perkawinan dalam islam disamping mempunyai maksud dan tujuan yang luhur, juga terdapat pelajaran-pelajaran atau hikmah yang dapat kita petik karena Allah tidak pernah membuat atau menciptakan sesuatu itu tanpa arti sia-sia.⁵⁴ Tujuan agama Islam mensyari'atkan perkawinan berkaitan erat dengan agama Islam menyangkut naluri, seksual, dengan sangat jujur dan oleh karena itu penindasan naluri seksual tidak pernah ditemukan dalam hukum Islam. Namun naluri seksual itu harus disalurkan dengan cara-cara yang benar dan etis, yaitu melalui ikatan perkawinan. Tujuan perkawinan bukan hanya sebatas hubungan alat kelamin, akan tetapi jauh dari itu perkawinan merupakan ikatan yang kuat, suci, dan mengandung nilai ibadah disisi Allah SWT juga mencakup tuntunan kehidupan keluarga yang sakinah, mawaddah, dan warohmah, sehingga manusia dapat hidup tenang, baik dalam keluarga maupun masyarakat. Disamping itu, melalui perkawinan maka terpelihara keturunan, sehingga akan melahirkan keturunan-keturunan yang sah, yang akan melahirkan keturunan masyarakat yang sehat dan bermoral, dan melalui perkawinan akan mendorong masing-masing suami dan isteri menyadari kewajiban dan tanggung jawab dalam keluarga.

⁵⁴ Drs. H. A. Sambas, S.H., Wawancara.

b. Memberikan nasehat bagi para pihak untuk tidak bercerai

Hukum Islam mensyariatkan tentang putusnya perkawinan melalui perceraian, tetapi bukan berarti agama Islam menyukai terjadinya perceraian dari suatu perkawinan. Dan perceraian pun tidak boleh dilaksanakan setiap saat yang dikehendaki. Sehingga hanya dalam keadaan yang tidak dapat dihindarkan itu sajalah, perceraian diizinkan dalam syari'ah.

Dengan demikian, suatu perceraian walaupun diperbolehkan tetapi agama Islam tetap memandang perceraian adalah suatu yang bertentangan dengan asas-asas hukum Islam. Perceraian itu sangat dibenci oleh Allah, dan ketika perceraian itu terjadi maka keluarga tidak akan rukun lagi, belum lagi kalau sudah punya anak, maka anak tidak bisa lagi mendapatkan kasih sayang sepenuhnya dari kedua orang tuanya.⁵⁵

c. Mengingat para pihak akibat yang timbul setelah terjadi perceraian.

Apabila perceraian terjadi maka antara suami isteri tidak lagi bisa saling mengayomi satu dengan yang lainnya, tidak bisa lagi saling berbagi kasih sayang, bangunan rumah tangga tidak lagi kokoh dan otomatis kebahagiaan akan sirna, disamping anak tidak terurus dengan baik karena kedua orang tuanya tidak bisa mendidik secara bersama-

⁵⁵ Hj. Sri Astuti, S.H., Wawancara.

sama. Hal ini dapat terjadi karena antara suami isteri tidak dapat lagi berkerjasama diakibatkan perceraian diantara keduanya.

- d. Jika terjadi perceraian maka para pihak tidak dapat lagi berkumpul kembali dengan anak, tidak bebas bertemu anak, dan anak sebaliknya juga demikian.

Berdasarkan pandangan hakim dari Pengadilan Agama Surabaya terlihat bahwa untuk mewujudkan keberhasilan mediasi bukanlah hal yang mudah dilingkungan peradilan. Pada akhirnya keberhasilan mediasi membutuhkan semua pihak yang terkait didalam penyelesaian sengketa.⁵⁶

Jadi sebenarnya faktor yang dapat menentukan keberhasilan dari sebuah proses mediasi adalah dari para pihak sendiri. Iktikad baik dari para pihak dan mempunyai niat sama untuk berdamai yang menjadi kunci utamanya. Disamping itu juga dibutuhkan ketrampilan yang handal dari seorang mediator dalam menjalankan peran dan tugasnya. Mediator wajib mendorong para pihak untuk menelusuri dan menggali kepentingan mereka dan mencari berbagai pilihan penyelesaian bagi para pihak.

⁵⁶ Drs. H. Zakwan Daiman, S.H., M.H., Wawancara.

2. Tingkat Keberhasilan Mediasi di Pengadilan Agama Surabaya Tahun 2019

BULAN	MEDIASI		
	JUMLAH PERKARA YANG DI MEDIASI	TIDAK BERHASIL	BERHASIL
Januari	87	84	3
Februari	94	94	-
Maret	109	108	1
April	86	86	-
Mei	115	114	1
Juni	74	74	-
Juli	74	73	1
Agustus	137	137	-
September	105	101	4
Oktober	101	96	5
Nopember	114	111	3
Desember	85	81	4
Jumlah	1.181	1.159	22

Tabel 4.3. Laporan perkara mediasi di Pengadilan Agama Surabaya tahun 2017⁵⁷

BULAN	MEDIASI		
	JUMLAH PERKARA YANG DI MEDIASI	TIDAK BERHASIL	BERHASIL
Januari	95	93	2
Februari	98	94	4
Maret	104	100	3
April	104	101	2
Mei	97	93	4
Juni	34	34	0
Juli	110	105	4
Agustus	132	125	5
September	78	75	1
Oktober	134	132	2
Nopember	97	94	3
Desember	73	71	2
Jumlah	1.156	1.117	30

Tabel 4.4. Laporan perkara mediasi di Pengadilan Agama Surabaya tahun 2018⁵⁸

⁵⁷ "Pengadilan Agama Surabaya tentang Laporan Keperkaraan," Desember 2017, <https://www.pa-surabaya.go.id/pages/laporan-keperkaraan>.

⁵⁸ "Pengadilan Agama Surabaya tentang Laporan Keperkaraan 2018."

BULAN	MEDIASI		
	JUMLAH PERKARA YANG DI MEDIASI	TIDAK BERHASIL	BERHASIL
Januari	105	101	4
Februari	111	108	3
Maret	100	98	2
April	90	87	3
Mei	92	89	3
Juni	51	50	1
Juli	104	102	2
Agustus	120	115	5
September	125	121	4
Oktober	131	127	4
Nopember	110	110	0
Desember	69	67	2
Jumlah	1208	1175	33

Tabel 4.5. Laporan perkara mediasi di Pengadilan Agama Surabaya tahun 2019

Dari data di atas dapat diketahui bahwa pada tahun 2017 perkara yang dimediasi sejumlah 1.181 perkara dengan keberhasilan mediasi 22 perkara, yang menunjukkan hanya 1,8% tingkat keberhasilan mediasi, sedangkan pada tahun 2018 perkara yang dimediasi sejumlah 1.117 perkara dengan keberhasilan mediasi 30 perkara, yang menunjukkan 2,6 % tingkat keberhasilan mediasi. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa pada tahun 2019 angka keberhasilan mediasi tersebut cukup tinggi jika dibandingkan tahun sebelumnya yaitu 1.175 perkara dengan keberhasilan mediasi 33 perkara yang menunjukkan 2,7 % tingkat keberhasilan mediasi.⁵⁹

Peneliti juga menanyakan kepada para mediator mengenai keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama Surabaya tahun 2019.

⁵⁹ Pengadilan Agama Surabaya, "Sistem Informasi Penelusuran Perkara," Desember 2019, http://sipp.pa-surabaya.go.id/index.php/detil_perkara.

Bapak Zakwan, berpendapat “*Indikator suatu keberhasilan mediasi seharusnya tidak hanya diukur dari sekedar mencabut gugatan, tetapi juga ada indikator lain yang bisa merujuk pada tujuan dilakukannya mediasi diantaranya: (a) menghasilkan suatu rencana kesepakatan yang dapat diterima dan dijalankan oleh para pihak yang bersengketa; (b) mempersiapkan para pihak yang bersengketa untuk menerima konsekuensi dari keputusan yang dibuat; (c) mengurangi kekhawatiran terhadap dampak negatif dari suatu konflik dengan cara mencapai penyelesaian secara konsensus dan lain-lain*”.⁶⁰

Bapak Syatibi, berpendapat “*Keberhasilan mediasi juga harus didukung oleh para pihak. Karena Sepintar apapun dan secanggih apapun mediator jarang sekali yang bisa sampai rukun kembali, walaupun ada ya hanya satu dua saja yang berhasil. Dan walaupun lancar ya lancar proses perceraian saja. Mediasi bisa dikatakan berhasil jika bertemunya keinginan dari kedua belah pihak. Tingkat keberhasilan di Pengadilan Agama Surabaya tidak pernah lebih dari 5% per tahun*”.⁶¹

Bapak Kasman, berpendapat, “*Mediasi dikatakan berhasil kalau dalam perceraian para pihak sudah berkumpul atau rujuk kembali dengan baik atau cerai dengan baik-baik tanpa perselesihin*”.⁶²

⁶⁰ Drs. H. Zakwan Daiman, S.H., M.H., Wawancara.

⁶¹ Drs. H. Syatibi, S.H., Wawancara.

⁶² Drs. H. Kasman Madyaningpada, S.H., Wawancara.

Bapak Sambas, berpendapat, *“Menurut saya faktor utama keberhasilan mediasi itu ada pada para pihak, sehingga mediasi sebelum dan sesudah adanya perma tidak berbeda dalam hal keberhasilan mediasi, meskipun ada peningkatan itu sangat kecil”*.⁶³

Ibu Mila, berpendapat *“Mediasi dikatakan berhasil apabila para pihak mau berdamai dan mencabut gugatannya. Meskipun tidak sampai dicabut gugatannya, paling tidak para pihak berperkara tanpa adanya sengketa. Mediator akan sangat bangga jika perkara yang dimediasi berhasil”*.⁶⁴

Ibu Astuti, berpendapat *“Mediasi dikatakan berhasil ada dalam dua jenis. pertama; rukun kembali setelah dimediasi dan mencabut gugatannya, kedua; tetap bercerai dengan jalan baik-baik tanpa bermusuhan. Karena dengan berhasil seperti ini juga mempercepat proses perceraian sehingga mencegah proses menumpuknya perkara. Kasus perceraian sangat kecil peluang berhasilnya”*.⁶⁵

Ibu Yuliati, berpendapat, *“Dalam mewujudkan keberhasilan mediasi kedua belah pihak haruslah hadir, dari para pihaknya sendiri masih mempunyai keinginan damai. Sehingga mediator mempunyai peluang untuk bisa membuat suatu keberhasilan mediasi”*.⁶⁶

⁶³ Drs. H. A. Sambas, S.H., Wawancara.

⁶⁴ Hj. Milachah, S.Ag., Wawancara.

⁶⁵ Hj. Sri Astuti, S.H., Wawancara.

⁶⁶ Hj. Yuliati, S.H., Wawancara.

Berdasarkan hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa ukuran keberhasilan mediasi hendaknya tidak hanya diukur dari segi kuantitatif tapi juga kualitatif. Seperti dalam mediasi perkara perceraian yang terkait dengan masalah perasaan, bukan masalah harta benda yang mudah untuk dibagi sebagai hasil kesepakatan. Standar ukuran mediasi perkara perceraian itu kurang tepat, karena standar keberhasilan mediasi diukur dari mengembalikan kondisi seperti semula. Jika para pihak bersepakat untuk cerai dan cerainya dilakukan dengan damai, maka mediasinya harus dianggap berhasil. Dasar argumennya adalah kalau seseorang tidak jadi cerai, maka lakukanlah dengan cara yang makruf, dan jika terjadi perceraian maka lakukanlah dengan cara yang baik. Perceraian dalam Islam adalah sesuatu yang halal namun dibenci Allah. Perceraian diperbolehkan daripada tidak bercerai dan selalu menimbulkan kerusakan. Jika cerai lebih baik (masalah), maka cerai harus ditempuh agar tidak terjerumus dalam kerusakan.

Memperhatikan beberapa peraturan (UU Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam/KHI, dan Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama), tidak mengenal kesepakatan damai antara suami dan istri untuk bercerai. Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 pasal 39 menyebutkan: (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. Berdasarkan pasal ini, maka perceraian dianggap bukan kerukunan (perdamaian). Perdamaian terjadi jika pasangan suami istri tersebut kembali utuh (tidak berpisah).⁶⁷

Ukuran keberhasilan mediasi seperti ini kurang sejalan dengan prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam ilmu mediasi. Kesepakatan antara suami dan istri untuk berdamai dengan cara berpisah (cerai) dapat menjadi jalan terbaik bagi keduanya. Solusi damai dengan cara bercerai dapat menjaga hubungan antara keluarga dan anak-anak, serta proses perceraian dapat dilakukan dengan cepat, mudah dan biaya ringan.

Berdasarkan analisis di atas, maka standar ukuran keberhasilan perkara perceraian dengan gagalnya bercerai perlu dirubah. Jika standar ini tidak direvisi, maka Pengadilan Agama tidak akan mampu melaksanakan amanat PERMA No. 1 Tahun 2016 dimana melalui mediasi diharapkan dapat me-ngurangi penumpukan perkara. Pada sisi lain, jenis perkara tertinggi di pengadilan adalah perkara perceraian dan jumlahnya selalu naik dari tahun ke tahun, sehingga pada akhirnya Pengadilan Agama akan dituduh sebagai lembaga peradilan yang tidak mampu melaksanakan mediasi dengan baik.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama Surabaya adalah sebagai berikut:

⁶⁷ *Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan. 7.*

- 1) Faktor para pihak yang bersengketa. Harus ada itikad baik dari para pihak yaitu para pihak yang bersengketa berkewajiban untuk menempuh proses mediasi hanya akan berhasil apabila para pihak yang bersengketa mempunyai niat yang sama yaitu untuk berdamai, seperti kehadiran para pihak pada proses mediasi sesuai jadwal yang disepakati. Hal ini menunjukkan itikad baik yang dilakukan oleh para pihak.⁶⁸
- 2) Para pihak bersifat pro aktif atau saling terbuka agar tidak timbul kecurigaan dan kekhawatiran tersebut, sehingga mediator akan dengan mudah memberi pengertian dan nasehat kepada dua belah pihak untuk apa yang harusnya dilakukan dan bagaimana peraturan hukumnya. agar para pihak menjadikan hal ini sebagai wawasan baru yang harus dimengerti dan dijalani.
- 3) Para pihak saling mau mendengar dan memahami nasehat mediator yang menyadarkan kembali makna dari rumah tangga, bahwa dalam keluarga pasti adanya perselisihan, bagaimana cara menghadapi dan menjalaninya, aib suami adalah aib bagi istrinya, dan aib isteri adalah aib bagi suaminya, oleh karenanya pasangan suami isteri harus bisa saling menjaga satu sama lain, tidak mementingkan ego masing-masing, saling menghargai keputusan masing-masing. Misalkan pun harus bercerai, keduanya saling menerima dan

⁶⁸ Drs. H. A. Sambas, S.H., Wawancara.

menghargai keputusan masing-masing pihak, karena tujuannya tetap menjalin silaturahmi.

- 4) Faktor sosiologis dan psikologis.⁶⁹ Kondisi sosial para pihak menentukan akan keberhasilan mediasi. Misalnya seorang wanita yang menggugat cerai suaminya akan berfikir mengenai nafkah dirinya dan anak-anaknya. Bagi wanita yang tidak memiliki penghasilan namun khawatir kekurangan akan berfikir ulang untuk menggugat cerai suaminya. Namun wanita yang sudah memiliki pekerjaan tetap dan bahkan penghasilan yang cukup, kecenderungan untuk berpisah dengan suaminya lebih kuat, kondisi psikologis para pihak dapat mempengaruhi keberhasilan mediasi, seseorang yang ingin berpisah dengan pasangannya pasti telah merasa ketidaknyamanan bahkan penderitaan fisik maupun psikis yang berlangsung lama. Semakin besar tekanan yang ada, pada diri seseorang, berarti semakin besar pula keinginannya untuk berpisah dengan pasangannya.

Mediator di Pengadilan Agama Surabaya sudah berusaha mengupayakan perdamaian kepada setiap para pihak yang berperkara. Meskipun para mediator sudah mengusahakan yang terbaik kepada para pihak, namun pada kenyataannya banyak para pihak tetap ingin bercerai. Hal itu dikarenakan adanya faktor yang mempengaruhi ketidak berhasilan mediasi di Pengadilan Agama Surabaya. Faktor

⁶⁹ Hj. Sri Astuti, S.H., Wawancara.

yang sering menghambat ketidakberhasilan mediasi dalam penjelasan diatas banyak yang datang dari para pihak yang bersengketa. Karena menurut mereka jalan satu-satunya untuk menyelesaikan sengketa itu bukan dengan cara perdamaian, akan tetapi mereka lebih puas dengan putusan yang dimenangkan oleh salah satu pihak.

3. Efektivitas Mediasi di Pengadilan Agama Surabaya Tahun 2019

Keberhasilan mediasi juga bisa di lihat dari efektifitas pelaksanaan mediasi yang bertumpu pada profesionalitas mediator dalam melaksanakan proses mediasi (keahlian di bidang hukum formil dan hukum materil, dan juga keahlian di bidang psikologi), hakim mediator harus bersertifikat⁷⁰, adanya substansi hukum atau peraturan yang jelas dan terperinci untuk mengupayakan damai dengan sungguh-sungguh, harus didukung oleh kultur budaya masyarakat untuk menyelesaikan sengketa, disinilah pentingnya peran hakim memahami masyarakat tentang hukum. Oleh karena itu, mediator harus tanggap dan berkompeten dalam menyikapi dan memberikan solusi kepada para pihak sehingga para pihak bisa menerima solusi yang diberikan.

Selain itu masih ada beberapa ketrampilan yang harus diperhatikan oleh seorang hakim mediator dalam menjalankan tugasnya seperti;

⁷⁰ Ibid.

- a. Menjadi pendengar aktif, pendengar aktif yang dimaksud adalah pendengar harus secara fisik menunjukkan perhatiannya lewat sikapnya dalam berkomunikasi dengan para pihak, tidak disibukkan dengan hal-hal yang mengganggu konsentrasinya, dan tidak bersifat mengadili.
- b. Mediator juga harus pandai dalam memecahkan masalah dan menawarkan solusi karena inti dari mediasi menyelesaikan persengketaan yang terjadi antara para pihak.⁷¹
- c. Jika dalam mediasi para pihak terlihat tegang dalam mengungkapkan masalah dan juga terbawa emosi, maka hakim mediator harus memosisikan diri sebagai penengah. Hakim Mediator juga harus bisa mencegah pengungkapan kemarahan tidak secara langsung ditujukan kepada masing-masing pihak. Pengungkapan kemarahan para pihak harus ditanggapi positif dan tenang oleh hakim mediator, karena melalui pengungkapan kemarahan akan ditemukan penyebab utama terjadi sengketa di antara para pihak.
- d. Bahasa yang digunakan oleh hakim mediator juga harus bahasa yang baik dan sederhana sehingga dapat membawa para pihak nyaman berkomunikasi dengan hakim mediator dalam mengungkapkan masalahnya. Ketrampilan ini semua akan diperoleh jika sudah mengikuti pelatihan mediator.

⁷¹ Drs. H. Kasman Madyaningpada, S.H., Wawancara.

- e. Kalau para pihak sudah mencapai kesepakatan setelah dimediasi maka tugas hakim mediator merumuskan kesepakatan tersebut dalam bentuk tulisan. Maka para pihak membubuhkan tandatangannya, sehingga dengan penandatanganan kesepakatan tersebut maka secara formal mediasi telah selesai.⁷²

Sedangkan mediator yang menampilkan peran kuat, ketika dalam proses mediasi ia mampu melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Mempersiapkan dan membuat notulensi pertemuan
- b. Merumuskan titik temu atau kesepakatan dari para pihak
- c. Membantu para pihak agar menyadari bahwa sengketa bukanlah sebuah pertarungan untuk dimenangkan, tetapi sengketa harus diselesaikan
- d. Menyusun dan mengusulkan alternatif pemecahan masalah
- e. Membantu para pihak menganalisis alternatif pemecahan masalah
- f. Membujuk para pihak untuk menerima usulan tertentu dalam rangka penyelesaian sengketa.

Peran-peran tersebut di atas sudah diketahui secara baik oleh mediator di Pengadilan Agama Surabaya dalam penyelesaian sengketa. Mediator sudah berupaya melakukan yang terbaik agar proses mediasi berjalan maksimal sehingga para pihak merasa puas dengan keputusan yang mereka buat atas bantuan mediator.

⁷² “Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan.” 24.

Mengenai keberhasilan mediasi di Pengadilan Agama Surabaya, profesionalitas seorang mediator juga sangat berpengaruh karena hanya dengan adanya pelatihan tentang mediasi semua teori mengenai mediasi dapat diperoleh. Dalam mendamaikan para pihak, seorang hakim mediator harus mengetahui bagaimana mediasi sebenarnya dijalankan dan juga bisa mengetahui bagaimana tata cara, tahap-tahap yang harus dilalui dalam mediasi. Itulah sebabnya kenapa para hakim mediator harus benar-benar profesional.

Profesionalitas seorang hakim mediator memang dibuktikan dengan adanya sertifikat. Semua mediator Pengadilan Agama Surabaya mempunyai sertifikat yang bisa menunjukkan profesionalitasnya.⁷³ Profesionalitas seperti ini juga bisa ditingkatkan dengan cara memperbanyak bacaan atau referensi tentang mediasi dan mempraktekkan dalam mediasi yang dilakukannya.

Bagi hakim yang telah bersertifikat, teknik mediasi dilakukan lebih sistematis, terutama dalam menggali *interest* dan *need* pihak berperkara. Penyelesaian perkara berbasis pada dua hak tersebut, bukan berbasis pada posisi (*positions*). Dengan cara ini maka *interest* dan *need* akan mudah ditangkap sehingga dapat digeser untuk mencari pilihan-pilihan penyelesaian yang *win-win solution*. Bagi mediator hakim yang belum bersertifikat, maka mediasi dilakukan berdasarkan ketrampilan yang dimilikinya dan seni mengajak orang untuk

⁷³ Hj. Sri Astuti, S.H., Wawancara.

berdamai, seperti menanyakan identitas yang bersangkutan dan aktivitas pekerjaannya sehingga dapat memahami lingkungan dan psikologinya.

Salah satu hakim di Pengadilan Agama Surabaya berpendapat bahwa cara ini efektif untuk membangun kadar komunikasi kepada para pihak yang bersengketa, termasuk pilihan kata yang digunakan. Tentu cara ini tidak salah, namun dari sisi efektivitas dipandang kurang fokus pada upaya menggali faktor-faktor penyebab konflik utama (*root causes*), bukan pada pemicu konflik (*triggers*).⁷⁴ Mediator hakim menekankan pada aspek psikologis dari proses yang ditangkap pada sesi proses mediasi, seperti keinginan kuat untuk bercerai dengan cara penyampaian yang halus sesuai dengan karakter masyarakat Surabaya.

Dibutuhkan ketrampilan yang handal dari seorang mediator. Seorang mediator akan membantu para pihak dalam menyelesaikan persoalan yang perlu diselesaikan secara bersama. Secara umum, mediator tidak memiliki kewenangan untuk memberikan keputusan, mediator hanya membantu dan memfasilitasi para pihak yang bersengketa untuk merumuskan berbagai opsi pilihan penyelesaian sengketa yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.

Begitu juga dengan kewenangan *hakam* dalam hukum Islam yang mirip dengan kewenangan mediator yaitu tidak memiliki kewenangan untuk memutus. Setelah *hakam* berusaha sekuat tenaga

⁷⁴ Hj. Milachah, S.Ag., Wawancara.

untuk mencari upaya perdamaian di antara suami istri, maka kewajiban dari *hakam* sudah berakhir. *Hakam* kemudian melaporkan kepada hakim tentang usaha yang telah mereka ambil terhadap para pihak. Selanjutnya, keputusan akan diambil oleh hakim dengan mempertimbangkan masukan dari *hakam*. Sesuai dengan apa yang pernah dikatakan oleh Sayyidina Umar bin Khattab, yaitu “Kembalikanlah masalah itu kepada pihak yang bersengketa hingga mereka mau saling berdamai. Apabila putusan sudah ditetapkan, itu akan menimbulkan rasa dendam.”⁷⁵

Dalam menentukan efektif tidaknya mediator dalam memediasi sebenarnya bisa dilihat dari dua segi, yakni dari segi keterampilan dan dari segi hasilnya. Dari segi keterampilan adalah bahwa mediator berperan untuk mendamaikan para pihak dengan berharap gugatan dapat dicabut, mediator juga dapat berperan untuk memisahkan para pihak dengan cara yang baik, serta meminimalisir tingkat pertengkaran antar kedua belah pihak yang bersengketa.

Jadi dari data mediasi tahun 2019 dapat diketahui bahwa mediator sudah terampil dan efektif, sedangkan dari segi hasil, berdasarkan tabel diatas, mediasi di Pengadilan Agama Surabaya masih perlu ditingkatkankan lagi.

⁷⁵ Wahbah az-Zuhaili, *Fiqih Islam wa Adillatuhu Jilid 8* (Jakarta: Gema Insani, 2007). 129.

Dari analisa data di atas dapat disimpulkan bahwa mediasi Pengadilan Agama Surabaya belum efektif dalam menangani perkara perceraian meskipun adanya peningkatan keberhasilan mediasi dari tahun 2017 sampai tahun 2019. Mediator Pengadilan Agama Surabaya juga sudah cukup berkompetensi dalam menangani perkara perceraian sehingga mampu menaikkan persentase angka keberhasilan mediasi pada tahun 2019. Proses mediasi di Pengadilan Agama Surabaya juga sudah sesuai dengan PERMA No.1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Mediator Pengadilan Agama Surabaya sudah melaksanakan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor : 108/KMA/SK/VI/2016, Lampiran V tentang Pedoman Perilaku Mediator.⁷⁶

⁷⁶ “Peraturan Mahkamah Agung RI No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Pengadilan.”. 13.