

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Agama Islam merupakan agama yang menganjurkan melaksanakan perkawinan. Tanpa perkawinan, manusia tidak bisa melanjutkan sejarah hidupnya karena keturunan dan perkembangan manusia disebabkan oleh adanya perkawinan. Perkawinan yang dimaksud ialah perkawinan yang sesuai dengan hukum Allah SWT. Perkawinan yang tidak didasari hukum Allah SWT. Sejarah dan peradaban manusia sedikit demi sedikit hancur terkikis oleh bentuk-bentuk perzinahan sehingga manusia tidak ada bedanya dengan binatang yang tidak berakal dan hanya mementingkan hawa nafsunya.

“Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.¹

Pernikahan juga disebut pertalian yang kuat (*miitsaaqan ghalidzan*) hal ini diperkuat dengan adanya *ijab Qobul*² dimana seketika itu juga terdapat pemasrahan atau pelimpahan hak dan kewajiban dari seorang istri pada seorang suami. Karena itulah agama Islam mengharapkan pernikahan dapat dipertahankan selamanya (permanent) oleh suami-istri.

Islam memahami realitas kehidupan bahwasannya, dalam mengarungi

¹ *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan: Undang-Undang Nomor 01 Tahun 1974 tentang Perkawinan*, Cet. 01, (tt: Wacana Intelektual, 2009), 08.

² *Ijab* (pemasrahan) dari wali atau wakilnya, dan *qabul* (penerimaan) dari mempelai laki-laki atau wakilnya. Karena yang melakukan akad dari pihak wanita adalah wali, maka mempelai wanita tidak punya andil dalam *sighat* (ungkapan). Lih 1 khtar syafaat dkk, *Kado Untuk Istri*, Cet. 01, (Sidogiri: Sidogiri Penerbit, 1437), 60.

dan membentuk keluarga yang *sakinah mawaddah warahmah*³ tidaklah mudah karena diantara suami istri memadukan dua hati dan jiwa yang tidaklah sama antara kehendak dan keinginan, sehingga tidaklah jarang seringkali persengketaan, perselisihan, perkecokan yang berkepanjangan dalam berumah tangga kita lihat dan jumpai. Persengketaan yang berkepanjangan yang terjadi antara suami istri memuncak dapat merubah suasana keluarga yang semula harmonis menjadi tidak harmonis. Rumah tangga yang tidak harmonis dan tidak bisa dipertahankan lagi kebanyakan dari suami istri memilih untuk bercerai sebagai solusi terakhir. Islam membolehkan perceraian namun bukan berarti setiap persengketaan, perselisihan yang terjadi di suatu rumah tangga diselesaikan dengan cara perceraian, perlu diketahui bahwasannya perceraian merupakan suatu yang diperbolehkan dalam Islam dan juga sangat dibenci oleh Allah SWT seperti bunyi hadits berikut ini:

عَنْ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ : قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ : لَيْسَ شَيْءٌ مِنَ الْخُلَاحِلِ أَبْغَضَ إِلَى اللَّهِ تَعَالَى مِنَ الطَّلَاقِ . رَوَاهُ أَبُو دَاوُدَ وَابْنُ مَاجَةَ وَصَحَّحَهُ الْحَاكِمُ , وَرَوَّحَ أَبُو حَاتِمٍ إِسْنَادَهُ .

Artinya: “Dari Ibnu Umar r.a anhu Dia berkata: Rasulullah SAW bersabda: Tidak *ada* suatu perkara halal yang lebih dimurkai Allah kecuali talak. Abu Dawud dan Ibnu Majah. Hadis sahih menurut Hakim. Hadis mursal menurut tarjih Abu Hatim.”⁴

Hadis diatas memaparkan dengan jelas keberadaan (cerai) walaupun halal akan tetapi tetaplah merupakan suatu hal yang sangat dibenci oleh Allah SWT. karenanya perlu dipertimbangkan oleh suami istri yang hendak akan

³ *Sakinah* berasal dari lafadz *sakana yaskunu* yang berarti diam, *Mawaddah* berasal dari kata *wadda* artinya kasih sayang, sedangkan *Rahmah* yakni berasal dari kata *Rohima* artinya Rahmat atau belas kasih. Lihat: Ahmad Waarson Munawwir, *Kamus al-Munawwir Arab Indonesia Terlengkap*, cet.14, (Surabaya : Pustaka Progressif, 1997), 646, 1547, 483.

⁴ Al Hafidz Ibnu Hajar Al Asqalani, *Bulughul Maram* (Surabaya: Darul Jawahir, t.t), 231.

melakukan pemutusan perkawinannya untuk dipikirkan ulang jangan sampai karena emosi dan hawa nafsu dapat terpedaya dengan godaan setan sehingga sampai terjadi perceraian.

Perceraian dalam istilah hukum Islam adalah putusannya perkawinan atau yang biasa disebut dengan Thalaq. Hak Thalaq dalam Islam hanya ada pada suami, sedangkan cerai gugat dimiliki istri.⁵ Allah SWT membenci perkara perceraian, dari itu Islam memperpanjang proses perceraian berharap rumah tangga yang bersengketa dapat terselesaikan baik itu dengan cara musyawarah atau dalam lingkungan pengadilan disebut dengan mediasi sebagai Alternatif penyelesaian Sengketa (APS) atau Alternative Dispute Resolution (ADR) sebagai badan bantuan hukum yang menyelesaikan sengketa di luar pengadilan.

Banyaknya perceraian yang terjadi terus menerus menjadi hal yang tidak bisa dидiamkan, bahkan perceraian terus meningkat setiap tahunnya, termasuk pada era pandemi covid 19. Hal ini dapat dilihat pada data perceraian di Pengadilan Agama Sumenep berikut :



Gambar 1: Data perkara perceraian di Pengadilan Agama Sumenep⁶.
(Sumber: <http://pa-sumenep.go.id/statistik-perkara>)

⁵ Beni Ahmad Saebeni, *Perkawinan Dalam Hukum Islam Dan Undang-Undang* (Bandung: Pustaka Setia, t.t), 53.

⁶ Diambil dari <http://pa-sumenep.go.id/statistik-perkara> (04 Oktober 2022, Pukul 11.00 WIB)

Data diatas menunjukkan bahwa perceraian di Pengadilan Agama Sumenep mengalami peningkatan setiap tahunnya termasuk di era pandemi covid 19 dimana di tahun 2018 perkara yang masuk mencapai 2142 perkara perceraian, pada tahun 2019 semakin meningkat cuman tidak terlalu signifikan yaitu mencapai angka 2148 dan peningkatan itu semakin signifikan pada tahun 2020 dimana jumlah perkara yang masuk mencapai 2272 perkara namun perkara perceraian mengalami penurunan pada tahun 2021 yaitu sebanyak 2187 perkara. Hal ini mengindikasikan bahwa problema perceraian semakin meningkat setiap tahunnya, namun di masa pandemic tepatnya tahun 2021 perkara perceraian mengalami penurunan disebabkan adanya pembatasan-pembatasan perkara karena masa pandemic⁷, walaupun mengalami penurunan bukan diakibatkan oleh peran dari mediasi itu sendiri namun dipengaruhi oleh pandemi . Lantas bagaimana dengan eksistensi terhadap upaya yang dilakukan oleh badan hakam/mediasi, baik yang bersifat litigasi dan non litigasi, Hal ini sangat disayangkan, sebagaimana kenyataan perceraian yang dapat menjadikan salah satu hal yang dapat mempengaruhi pada kehidupan kemasyarakatan dan keberlangsungan setiap individunya, bahkan pada anak yang dilahirkan maka akan sangat berpengaruh pada psikologi dan masa depannya.

Terkait dengan mediasi atau badan hakam hal ini bermula dari terbitnya PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) Nomor 2 Tahun 2003 yang kemudian

⁷Sebagaimana ungkapan HL yang menyatakan bahwa pada masa pandemic perkara perceraian yang masuk ke Pengadilan agama mengalami penurunan disebabkan karena adanya pembatasan perkara yang disebabkan oleh pandemic. HL, Mediator dan Panitera di Pengadilan Agama Sumenep, wawancara langsung 12 Agustus 2022

direvisi dalam PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) Nomor 1 Tahun 2008 tentang prosedur Mediasi Pengadilan merupakan sejarah baru bagi hukum acara perdata Indonesia bahwa MA (Mahkamah Agung) yang mendasarkan pemikirannya pada pasal 130 IHIR/154 Rbg membuat aturan dalam persidangan pertama yaitu para pihak yang bersengketa diwajibkan untuk menempuh proses mediasi terlebih dahulu.⁸ Disisi lain, agar setiap orang dapat dengan mudah memperjuangkan keadilannya, proses peradilan harus dilaksanakan sesederhana mungkin, secepat mungkin dan semurah mungkin. Asas sederhana, cepat dan biaya ringan merupakan prinsip atau asas dalam penyelenggaraan peradilan karena merupakan pedoman bagi hakim dalam melaksanakan suatu proses peradilan agar dapat menjawab rasa keadilan dalam bermasyarakat.⁹

Apabila asas sederhana, cepat dan biaya ringan jika dikaitkan dengan dengan aturan mediasi yang harus ditempuh oleh pihak yang dalam beracara untuk sengketa keperdataan, proses peradilan menjadi tidak sederhana, karena bertambahnya hukum acara secara formal yang harus ditempuh. Proses tersebut menjadikan proses penyelesaian di Pengadilan tidak bisa cepat karena harus menempuh mediasi terlebih dahulu. Pasal 13 ayat (3) dan (4) PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi Pengadilan menyatakan bahwa proses untuk bermediasi berlangsung paling lama 40 hari dan dapat diperpanjang atas kesepakatan para pihak paling lama

⁸ Maskur Hidayat. *Strategi Dan Taktik Mediasi Berdasarkan PERMA No. 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan* (Jakarta: Kencana, 2016), 6.

⁹ Lihat Dwi Rezki Sri Astarini. *Mediasi Pengadilan; Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asa Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan* (Bandung: P.T. Alumni, 2013), 136.

15 hari kerja sejak berakhirnya masa 40 hari. Dengan semakin lamanya proses mediasi Pengadilan yang berlangsung tentu dapat berdampak pula pada biaya yang tidak lagi ringan.

Namun pada tanggal 03 Februari 2016, PERMA Nomor 1 Tahun 2008 ini dirubah lagi dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang mediasi, dimana pada PERMA ini mengandung perubahan tentang batasan waktu mediasi yang pada awalnya 40 hari dirubah menjadi 30 hari terhitung sejak penetapan perintah melakukan mediasi, kedua, terkait dengan kewajiban menghadiri mediasi secara langsung yang berlaku pada para pihak (*in person*) pada pertemuan pertama baik sendirian ataupun didampingi oleh kuasa hukumnya, sedangkan yang ketiga adalah adanya itikad baik dari para pihak berperkara dalam proses mediasi dan akibat hukum para pihak bagi yang tidak beritikad baik.¹⁰

Secara umum, penyelesaian sengketa dapat dilakukan secara Adjudikasi (memutus) dan Non Adjudikasi. Pada penyelesaian sengketa melalui Adjudikasi dibagi menjadi dua yaitu Litigasi (Pengadilan) dan Non Litigasi (Pengadilan) yaitu Arbitrase. Pada penyelesaian sengketa Non Adjudikasi (Alternatif Disputes Resolution), dapat dilakukan dengan cara

¹⁰ Erie Hariyanto Dkk, "Dilema Hakim Pengadilan Agama Dalam Menyelesaikan Perkara Hukum Keluarga Melalui Mediasi". Jurnal Volksgeist Vol.4 No.1 Juni 2021:116.

¹¹ Pengertian Litigasi (Pengadilan) adalah: "Suatu pola penyelesaian sengketa yang terjadi antara para pihak yang bersengketa, dalam penyelesaian sengketa itu diselesaikan oleh Pengadilan. Putusannya bersifat mengikat". Sedangkan Non Litigasi/Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah: "Sekumpulan prosedur atau mekanisme yang berfungsi memberi alternatif atau pilihan suatu cara penyelesaian sengketa melalui bentuk Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) agar memperoleh putusan akhir dan mengikat para pihak". Lihat: Dwi Rezki Sri Astarini, *Mediasi Pengadilan Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asas Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan*, (Bandung: P.T. Alumni, 2013), 2.

Mediasi, Negoisasi, dan konsiliasi.¹²

Selaras dengan perkembangan masyarakat baik yang menyangkut ekonomi maupun kehidupan sosial dari suatu masyarakat terlebih lagi di kota (besar) nilai tradisional bergeser ke arah modern. Perkembangan bahwa masyarakat lebih mengutamakan materi daripada pertimbangan-pertimbangan etika, moral, agama dan kesusilaan. Konflik-konflik yang terjadi tidak lagi didasarkan atas musyawarah untuk mufakat dalam rangka mencapai suatu kerukunan tetapi sudah didasarkan pada kalah atau menang. Pergeseran pola pikir inilah yang menjadikan institusi Pengadilan sebagai ajang untuk menyelesaikan sengketa dengan tujuan memperoleh kemenangan dan bukan mencari keadilan.

Dalam menyelesaikan sengketa, selain penyelesaian sengketa melalui Adjudikasi, terdapat penyelesaian sengketa melalui Non Adjudikasi atau yang dikenal dengan sebutan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) atau Alternative Dispute Resolution (ADR). Bentuk penyelesaian sengketa alternative dalam rumah tangga yang sudah dikenal di Negara maju adalah mediasi. Mekanisme penyelesaian sengketa melalui mediasi dengan menggunakan pihak ketiga (mediator) untuk membantu para pihak yang bersengketa di dalam penyelesaian sengketa terutama sengketa yang terjadi dalam rumah tangga.

Penyelesaian sengketa dengan mendamaikan kedua belah pihak di Indonesia melalui negoisasi dan mediasi sudah sangat dikenal dalam

¹² Lihat Dwi Rezki Sri Astarini. Mediasi Pengadilan; Salah Satu Bentuk Penyelesaian Sengketa Berdasarkan Asa Peradilan Cepat, Sederhana, Biaya Ringan (Bandung: P.T. Alumni, 2013), 2.

masyarakat Indonesia, yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1946 alinea ke empat :

“Memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”.¹³

Dalam Agama Islam penyelesaian sengketa dengan cara perdamaian dikenal dengan istilah *ishlah*¹⁴ hal ini tertuang dalam firman Allah sebagai berikut:

وَإِنْ خِفْتُمْ شِقَاقَ بَيْنِهِمَا فَابْعَثُوا حَكَمًا مِّنْ أَهْلِهِ وَحَكَمًا مِّنْ أَهْلِهَا ۗ إِنَّ يُرِيدَا إِصْلَاحًا يُوَفِّقُ اللَّهُ بَيْنَهُمَا ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلِيمًا حَكِيمًا

Artinya: dan jika kamu khawatirkan ada persengketaan antara keduanya, Maka kirimlah seorang hakam dari keluarga laki-laki dan seorang hakam dari keluarga perempuan. jika kedua orang hakam itu bermaksud Mengadakan perbaikan, niscaya Allah memberi taufik kepada suami-isteri itu. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui lagi Maha Mengenal.¹⁵

Dari ayat tersebut dapat dipahami apabila terjadi persengketaan di antara sepasang suami-istri, maka hakimlah yang meleraikan keduanya sebagai pihak penengah yang mempertimbangkan perkara keduanya. Jika perkara keduanya masih bertentangan dan bertambah panjang, maka pihak hakim memanggil seorang yang dipercaya dari keluarga si perempuan dan seorang yang dipercaya dari laki-laki, lalu keduanya berkumpul untuk mempertimbangkan perkara kedua pasangan yang sedang bersengketa itu. Kemudian keduanya melakukan hal yang lebih maslahat baginya menurut pandangan keduanya,

¹³ *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, (tt: Wacana Intelektual, t.t), 03.

¹⁴ *Ishlah* adalah penengah yang dikenal dengan hakam ialah juru pendamai, dimana keberadaannya sebagai upaya damai dalam penyelesaian sengketa. Lihat lengkap di hartawati. Penyelesaian perkara perceraian melalui mediasi sebuah resolusi konflik rumah tangga (bandung: manggu makmur tanjung lestari, 2021), 58.

¹⁵ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* Juz 01-30, (Surabaya, CV. Pustaka Agung Surabaya, 2006), 84.

antara bersatu atau berpisah.

Dalam ajaran Islam proses penyelesaian sengketa melalui perdamaian atau mengirimkan juru damai dikenal dengan istilah al-sulh.¹⁶ Islam menganjurkan pihak yang bersengketa menempuh jalur damai, baik di depan Pengadilan maupun di luar Pengadilan. Sulh memberi kesempatan para pihak untuk memikirkan jalan terbaik dalam penyelesaian sengketa, dan mereka lagi tidak terpaksa secara ketat pada pengajuan alat bukti.

Peradilan Agama sebagai wujud Peradilan Islam di Indonesia tentunya mengamalkan konsep *Al-Sulh* yang merupakan ajaran Islam.¹⁷ Para Hakim di Pengadilan Agama harus selalu mengupayakan dua pihak yang bersengketa untuk menempuh jalur damai, karena jalur damai akan mempercepat penyelesaian perkara dengan mengakhirinya atas kehendak kedua belah pihak.

Pada dasarnya setiap sengketa yang timbul biasanya diselesaikan terlebih dahulu melalui jalan musyawarah.¹⁸ Secara Nasional asas musyawarah untuk mufakat ini dikenal dalam sila keempat Pancasila yaitu:

“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan”.¹⁹

Sesuai dengan bunyi sila tersebut acara berdamai yang dilakukan oleh Pengadilan Agama dengan bermediasi atau usaha perdamaian antara kedua belah pihak yang bersengketa, sehingga dengan begitu tidak semua

¹⁶ Wahbah Zuhaili, *Al-Fiqhu Asy-Syafi'i Al-Muyassar*, Cet.01, (Jakarta:Almahira, 2010), 131.

¹⁷ Peradilan Agama merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang termasuk Peradilan khusus bagi umat Islam. Eksistensinya tercantum dalam pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: (2) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkup Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*

¹⁸ *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, (tt: Wacana Intelektual, t.t), 36.

¹⁹ *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, (tt: Wacana Intelektual, t.t), 36.

persengketaan yang terjadi tidak semuanya diperkarakan di pengadilan akan tetapi mereka menyelesaikannya dengan musyawarah mufakat.

Akhir-akhir ini penyelesaian sengketa melalui mediasi di Indonesia telah menjadi perhatian terutama dikalangan ilmu hukum dan praktisi hukum. Upaya untuk mempopulerkan mediasi juga terlihat dari giatnya MA (Mahkamah Agung) RI (Republik Indonesia) melakukan berbagai seminar-seminar, lokakarya, rapat-rapat kerja nasional para hakim seluruh Indonesia dan pelatihan-pelatihan tentang penerapan lembaga mediasi di Pengadilan. Bahkan Mahkamah Agung RI (Republik Indonesia) telah mengedarkan beberapa aturan pelaksanaan mengenai perdamaian melalui mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa pada Pengadilan di Indonesia antara lain dengan dikeluarkannya SEMA (Surat Edaran Mahkamah Agung) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai, PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) RI (Republik Indonesia) Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, yang sekarang telah mengalami perubahan dengan dikeluarkan PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) Nomor 1 Tahun 2008 jo. PERMA Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi sebagai penyempurna PERMA sebelumnya.²⁰

Hal ini dimaksudkan lahirnya aturan tentang mediasi (di Pengadilan atau di luar Pengadilan) dilakukan oleh para pihak yang bersengketa dengan hadirnya orang ketiga (mediator) untuk membantu para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya dengan cara mediasi “damai” yang bersifat

²⁰ Hartawati. *Penyelesaian Perkara Perceraian Melalui Mediasi Sebuah Resolusi Konflik Rumah Tangga* (Bandung: Manggu Makmur Tanjung Lestari, 2021). 71.

“win-win solution”. Mediasi diharapkan memberikan pengaruh dan manfaat “win-win solution” bukan “win-los” (kalah atau menang) bagi para pihak yang bersengketa. Sehingga diantara keduanya (suami istri) mendapatkan rasa kepuasan yang sama serta para pihak sama-sama merasa menang, maka perceraianpun dapat dihindarkan.²¹

Pada perkembangannya sampai saat ini, lembaga mediasi belum mampu memaksimalkan upaya damai dalam penyelesaian sengketa di Pengadilan. Selain itu mediasi masih dinilai sebagai acara yang bersifat formalitas, hal ini dimungkinkan karena implikasi PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) Nomor 2 tahun 2003 menyatakan bahwa mediasi hanya sebuah kewajiban dan tidak ada implikasi hukumnya. Untuk menyempurnakan aturan mediasi yang diharapkan mampu menekan perkara di MA (Mahkamah Agung), maka MA (Mahkamah Agung) mengeluarkan PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) sebelumnya, dalam PERMA (Peraturan Mahkamah Agung) ini terdapat implikasi hukum, bahwa jika suatu perkara perdata tidak melakukan mediasi maka putusan Hakim batal demi hukum.

Terkait dengan perkara perceraian yang diajukan ke pengadilan agama mediasi juga dilaksanakan sebelum kedua belah pihak memasuki pemeriksaan dari para hakim hal ini dalam rangka menyelesaikan perselisihan yang terjadi di antara suami-istri sehingga bisa dimungkinkan dapat terhindar dari perceraian. Apalagi pada tahun 2020 ini perkara perceraian baik cerai gugat atau cerai talak, di pengadilan agama tetap dilaksanakan, walaupun banyak

²¹ Mudakir Iskandar Syah. *Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan Via Arbitrase* (Yogyakarta: Calpulis, 2016), 7. Lihat juga Hartawati. *Penyelesaian Perkara Perceraian Melalui Mediasi Sebuah Resolusi Konflik Rumah Tangga* (Bandung: Manggu Makmur Tanjung Lestari, 2021), 67.

sekali pemberlakuan aturan yang berbeda dari hari biasanya sebelum pandemi Covid 19 ini melanda dunia.

Realita pandemi Covid 19 ini mulai melanda Wuhan di tahun 2019, sedangkan pada awal tahun 2020 Indonesia juga terdampak penyakit yang oleh WHO (*World Health Organization*) disebut dengan Virus Corona (Virus Covid-19), dimana virus tersebut menurut beberapa referensi dapat menular dan menyerang pernafasan manusia. Virus ini pertama kali ditemukan di Wuhan, Cina pada akhir tahun 2019 namun penyebarannya sangat cepat hingga seluruh dunia digegerkan oleh virus ini sehingga WHO mengumumkan bahwa virus ini merupakan pandemi global. Pada 06 Agustus 2020 di Indonesia jumlah kasus yang terinfeksi Virus Covid-19 ini terkonfirmasi 116.871.²² Pada tanggal 2 Maret 2020, Indonesia untuk pertama kalinya mengonfirmasi kasus COVID-19 hingga per tanggal 28 Mei 2020, tercatat 31.024 kasus COVID-19 yang telah menyebar di 34 provinsi di Indonesia²³.

Adapun Jumlah kematian pada masa pandemic covid 19 sebagaimana yang dilansir dari WHO seperti dikutip AFP antara 1 Januari 2020 dan 31 Desember 2021 adalah sekitar 14,9 juta (dengan kisaran 13,3 juta hingga 16,6 juta). Seperti kasus yang ada di India, WHO memperkirakan kasus kematian

²² Data diperoleh dari www.covid19.go.id. Lihat juga jurnal yang ditulis oleh Ririn Noviyanti Putri Yang Berjudul *Indonesia Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19*. Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi (JIUBJ), 20(2), Juli 2020:705-709, disini diuraikan beberapa hal yang menyebabkan Indonesia terdampak covid-19, langkah yang dilakukan oleh pemerintah dan kebijakan-kebijakan yang diterapkan dalam mengatasi pandemi ini.

²³ Ikfina Chairani, Dampak Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Gender Di Indonesia (Impact Of Covid-19 Pandemic Using Gender Perspective In Indonesia), Jurnal Kependudukan Indonesia Juli 2020:39.

terkait Covid-19 di India berkisar antara 3,3 juta hingga 6,5 juta²⁴. Adapun jumlah kematian di Indonesia Dari 33 provinsi, tujuh provinsi tercatat dengan jumlah kematian akibat COVID-19 lebih dari 1.000 jiwa. Peringkat teratas masih dipegang oleh Jawa Tengah sebesar 11.794 kasus, Jawa Timur (10.654 kasus), DKI Jakarta (6.690 jiwa), Jawa Barat (3.692 kasus), Kalimantan Timur (1.624 orang), Banten (1.201 kasus), dan Riau (1.049). Ketujuh provinsi ini mewakili 77% kematian positif COVID-19 di Indonesia²⁵. Jumlah kematian akibat pandemic covid-19 sangat mengejutkan karena memang keberadaan pandemi Covid-19 ini sangat menjadikan duka yang mendalam di seluruh dunia karena mengakibatkan banyak kematian dan persoalan yang muncul akibat pandemic covid 19.

Secara global, pandemi Covid-19 telah menunjukkan dampaknya pada perekonomian, termasuk di Indonesia. Pada triwulan 1-2020, perekonomian Indonesia mengalami perlambatan sebesar 1,01 persen dibandingkan dengan triwulan 4-2019. Kondisi ini merupakan dampak langsung dari terhentinya kegiatan perekonomian dikarenakan adanya aturan social/physical distancing yang diberlakukan sebagai protokol kesehatan penanggulangan COVID- 19. Perlambatan ekonomi tertinggi terjadi pada sector jasa pendidikan (-10,39 persen) dan sektor administrasi pemerintahan (-8,54 persen). Padahal kedua sektor ini didominasi oleh perempuan. Pekerja perempuan pada jasa pendidikan mencapai hingga 7,95 persen, sedangkan pada jasa pemerintahan

²⁴ <https://www.kompas.com/sains/read/2022/05/06/170703623/who-15-juta-kematian-pada-2020-2021-terkait-covid-19?page=all> (12 Februari 2022, Pukul 03.00 WIB)

²⁵ <https://laporcovid19.org/post/data-kematian-covid-19-di-indonesia-masih-ruwet> (12 Februari 2022, Pukul 03.00 WIB)

sebesar 2,84 persen. Sebaliknya, pekerja laki-laki yang bekerja pada kedua sektor ini tidak sampai mencapai 4 persen²⁶.

Adanya realita pandemi Covid-19 ini tentu memberikan dampak yang luar biasa pada seluruh aspek kehidupan baik pada perubahan kesehatan, ekonomi, social budaya bahkan kepada aspek personal dalam kehidupan sehari-hari dan menyebabkan kebiasaan baru (*New Normal*) dalam masyarakat dengan *social distancing*, PSBB, *Lock down* dan membiasakan 5M artinya mencuci tangan, memakai masker, menjaga jarak, menjauhi kerumunan dan mengurangi mobilitas. Hal ini terbukti pada periode Februari 2020, jumlah pengangguran di Indonesia sudah mencapai 6,88 juta atau 4,99 persen. Kondisi pandemi yang dihadapi Indonesia berpotensi menambah jumlah pengangguran, bahkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) memproyeksikan peningkatan jumlah pengangguran hingga 4,22 juta orang. Selain itu, perlambatan pada sektor jasa pendidikan dan jasa pemerintahan mengakibatkan pemutusan hubungan kerja (PHK) ataupun pemberhentian sementara tenaga kontrak/honorar. Hal ini kemudian dapat berdampak pada meningkatnya potensi perempuan untuk kehilangan pekerjaannya. Padahal, perempuan yang bekerja pada sektor informal sebelum terjadi pandemi sudah mencapai hingga 61,80 persen. Peningkatan pekerja informal pada perempuan tentunya berkaitan juga secara langsung dengan jaminan sosial yang tidak didapatkan oleh mereka. Selain itu, kemungkinan untuk bisa kembali ke bursa tenaga kerja akan lebih sulit karena mungkin akan ada keterbatasan pasar

²⁶ Ikfina Chairani, Dampak Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Gender Di Indonesia (Impact Of Covid-19 Pandemic Using Gender Perspective In Indonesia), Jurnal Kependudukan Indonesia Juli 2020:40.

tenaga kerja²⁷.

Dengan demikian pandemi global ini sangat mempengaruhi pada keadaan ekonomi global khususnya pada perekonomian setiap kepala keluarga serta dengan pandemic ini mengharuskan pembatasan yang sangat luas bagi orang yang berinteraksi termasuk dengan instansi-instansi pemerintah yang seharusnya melakukan rutinitas kerja dan pertemuan dengan berbagai pihak mengharuskan pertemuan langsung harus dihindari sehingga mengharuskan mediasi dengan memakai via online²⁸ atau daring (dalam jaringan) dan perubahan ini juga pasti mempengaruhi proses persidangan dan mediasi di Pengadilan Agama Sumenep.

Selain itu, keberadaan penurunan tingkat ekonomi dan meningkatnya pengangguran juga meningkatkan banyaknya perkara perceraian yang masuk ke Pengadilan Agama Sumenep. Tingginya angka pengangguran yang ditunjukkan dengan keadaan pada periode Februari 2020, jumlah pengangguran di Indonesia mencapai 6,88 juta atau 4,99 persen dan semakin meningkat hingga mencapai 4,22 juta orang²⁹ menjadi salah satu fenomena yang mengakibatkan pertengkaran yang berakhir pada perceraian.

²⁷ Ikfina Chairani, Dampak Pandemic Covid-19 Dalam Perspektif Gender Di Indonesia (Impact Of Covid-19 Pandemic Using Gender Perspective In Indonesia), Jurnal Kependudukan Indonesia Juli 2020:40

²⁸ Hal ini dijelaskan dengan sangat jelas bahwa mediasi online sebagai alternatif dalam melaksanakan mediasi dalam perkara/sengketa yang ada. Lihat Emi Puasa Handayani Dan Zainal Arifin. *Penerapan Peraturan Mahkamah Agung Republic Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Prosedur Mediasi Di Masa Pandemi Covid 19 (Studi Di Pengadilan Agama Kab. Kediri)*. Jurnal JHAPER. Vol.6, No.2, Juli-Desember 2020;117-132 Dan Dewa Putu Ade Wicaksana Dkk, *Mediasi Online Sebagai Alternative Sengketa Hubungan Industrial Pada Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia*. Jurnal Analogi Hukum. Vol 3. No.2. 2021:177-182.

²⁹ Ikfina Chairani, Dampak Pandemic Covid-19 Dalam Perspektif Gender Di Indonesia (Impact Of Covid-19 Pandemic Using Gender Perspective In Indonesia), Jurnal Kependudukan Indonesia Juli 2020:40

Meningktanya perceraia dan minimnya itikad baik dari para pihak untuk mengikuti proses mediasi yang ditunjukkan dengan ketidakhadiran di antara salah satu pihak yang berperkara dalam proses persidangan yang dengan hal tersebut perkara yang masuk ke pengadilan agama diputus secara *verstek*. Sehingga, pelaksanaan mediasi sebagai jalan atau proses dalam memberikan solusi terhadap suatu perceraian yang hakikatnya untuk meminimalisir jumlah perceraian yang terjadi di Indonesia khususnya di Pengadilan Agama Sumenep seakan-akan tidak ada efek dan pengaruh bagi pihak yang bersengketa baik adanya dan tidak adanya proses mediasi tersebut.

Berdasarkan ulasan di atas dipandang perlu bagi peneliti untuk melaksanakan penelitian tentang Implementasi Mediasi Kasus Perceraian Era Pandemi Covid 19 Di Pengadilan Agama Sumenep agar dapat mengetahui dan menemukan sejauh mana mediasi itu diterapkan dan model apa yang digunakan serta dampak dari mediasi itu sendiri sehingga diketahui adanya kontribusi mediasi di Pengadilan Agama Sumenep pada new normal di masa pandemi ini.

B. Fokus Penelitian

Melihat dan memahami latar belakang tentang Implementasi Mediasi Kasus Perceraian Era Pandemi Covid 19 Di Pengadilan Agama Sumenep maka pertanyaan yang ditekankan merumuskan rumusan masalah sebagaimana berikut:

1. Bagaimana implementasi mediasi kasus perceraian pada era pandemi Covid

19 di Pengadilan Agama Sumenep ?

2. Bagaimana tingkat keberhasilan mediasi kasus perceraian pada era pandemi Covid 19 di Pengadilan Agama Sumenep ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini tidak terlepas dari fokus penelitian yang menjadi bahasan utama yang telah dipaparkan di atas sebagaimana berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi mediasi kasus perceraian pada era pandemi Covid 19 di Pengadilan Agama Sumenep.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat keberhasilan mediasi kasus perceraian pada era pandemi Covid 19 di Pengadilan Agama Sumenep.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi dalam rangka mengembangkan dan memperkaya khazanah pengetahuan di bidang kajian-kajian hukum terutama dalam hukum Perdata Islam khususnya yang berkaitan dengan mediasi.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini secara khusus dapat memberi sumbangan pemikiran bagi para praktisi hukum, menjadi tambahan informasi bagi masyarakat umum khususnya yang berperkara di Pengadilan Agama Sumenep dan peneliti yang lainnya terkait dengan tentang pelaksanaan mediasi.

E. Definisi Istilah

Agar terhindar dari kesalahan dalam memahami tesis ini terutama mengenai judul yang telah peneliti ajukan, yakni pengaruh mediasi pra perceraian dalam pandangan hukum Islam dan hukum acara perdata di Pengadilan Agama Sumenep. Maka, perlu untuk dijelaskan istilah dalam judul tersebut guna sebagai pengoperasian judul terhadap pembahasan penelitian sebagai berikut :

1. **Implementasi** adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh hakim dan mediator sesuai dengan aturan yang ditetapkan pemerintah dalam mediasi perkara perdata agar dapat mencapai harapan dan tujuan sesuai dengan yang diinginkan.
2. **Mediasi** adalah metode penyelesaian yang termasuk dalam kategori tripartite karena melibatkan bantuan atau jasa pihak ketiga.³⁰
3. **Perceraian** dalam terminologi fikih, disebut dengan talak, yang berarti memutus ikatan pernikahan dengan menggunakan lafal talak atau yang searti dengannya.³¹ Jadi, dapat disimpulkan bahwa Pra Perceraian adalah suatu proses yang dilakukan sebelum penentuan perceraian antara suami istri dalam waktu tertentu atau selamanya.
4. **Pengadilan Agama** adalah peradilan bagi orang-orang yang beragama Islam.
5. **Pandemi covid-19** adalah peristiwa menyebarnya penyakit koronavirus

³⁰ D.Y, Witanto, *Hukum Acara Mediasi Dalam Perkara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Agama Menurut PERMA No. 1 Tahun 2008 Tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan*, (Bandung: Alfabeta, 2012), 17.

³¹ Zakariya Al-Anshari, *Fathul-Wahab* (Indonesia: Al-Haramain, t.t), 124.

(coronavirus disease) 2019. Sedangkan **Covid 19** adalah penyakit menular yang disebabkan oleh virus SAR-CoV-2, yang tertular akan mengalami gejala ringan hingga sedang dan akan pulih tanpa penanganan khusus ada juga sembuh dengan penanganan medis

F. Penelitian Terdahulu

Untuk mengetahui keaslian penelitian yang sedang dilakukan diperlukan adanya penyajian terhadap beberapa penelitian yang memiliki relevansi dengan tema yang sedang digali. Untuk itu dibawah ini ada beberapa tema yang relevan dengan tema yang penulis kaji.

Pertama, Sri Hariyani³², dalam tesisnya yang berjudul *efektifitas mediasi dalam penyelesaian perkara perceraian di pengadilan agama pasuruan*. Peneliti disini meneliti tentang efektifitas mediasi dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Pasuruan. Hasil dari penelitiannya menyatakan bahwa pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian perkara perceraian masih belum efektif disebabkan beberapa faktor baik dari faktor para pihak yang bersengketa yang secara psikologis para pihak berperkara tidak memiliki *itikad* baik untuk berdamai, fasilitas dan sarana yang belum memadai dan hakim mediator yang belum mengikuti pelatihan mediasi dan tidak adanya mediator non hakim yang bersertifikat. Dengan begitu, keberhasilan dari mediasi di Pengadilan Agama Pasuruan hanya sepuluh persen (10%) saja.

³² Sri Hariyani, *Efektifitas Mediasi Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama Pasuruan*, Tesis Ini Dipublikasikan Oleh Pascasarjana Universitas Islam Malang 2020.

Kedua, Jonhi Sassan³³, *Mediasi Sebagai Upaya Menyelesaikan Perkara Di Pengadilan Negeri Manokwari*. Penelitian ini meneliti tentang efektifitas mediasi dan kendala yang dihadapi di Pengadilan Negeri Manokwari. Penelitian ini di laksanakan di Pengadilan Negeri/Pengadilan Industrial/Tipikor Manokwari kelas IB. Adapun hasil dari penelitian ini adalah pertama, mediasi yang telah dilakukan sudah sesuai dengan aturan PERMA No. 1 Tahun 2016, akan tetapi masih belum efektif karena keberhasilan mediasi hanya dua puluh persen (20%). Kedua, terjadinya kendala pada struktur, hukum dan budaya hukum, dimana ada oknum penegak hukum (advokat) / pendamping klien yang dipercayakan untuk membantu klien menyelesaikan perkaranya namun yang terjadi mementingkan diri sendiri agar kliennya tidak menerima mediasi sebagai penyelesaian perkara menjadi tertunda, disamping itu para pihak belum menyadari akan pentingnya mediasi dan psikologi para pihak tidak beritikad baik sehingga menghambat penyelesaian perkara secara mediasi yang dilakukan mediator.

Ketiga, Citra Reskia³⁴. *Efektifitas Mediasi Online Respon Terhadap Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Pada Era Pandemi Covid-19*. Penelitian ini meneliti tentang pemanfaatan teknologi komunikasi sebagai sarana dan solusi yang dapat mendukung efektifitas dan efisiensi proses mediasi yang dilakukan secara daring di Pengadilan Agama Parepare. Jenis penelitian ini merupakan penelitian *field research* (lapangan) dan pengembangan (*research*

³³ Jonhi Sassan, *Mediasi Sebagai Upaya Menyelesaikan Perkara Di Pengadilan Negeri Manokwari*, Tesis Ini Dipublikasikan Oleh Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar 2021.

³⁴ Citra Reskia, *efektifitas mediasi online respon terhadap cerai gugat di pengadilan agama pada era pandemi covid-19*. Dipublikasikan oleh pascasarjana IAIN parepare 2021.

and development) dengan pendekatan yuridis dan sosiologis. Hasil penelitian ini adalah pertama, jumlah kasus cerai gugat tetap tidak mengalami penyusutan di masa pandemi covid-19. Kedua, ada lima faktor yang mempengaruhi pada keberhasilan mediasi meliputi faktor hukum, faktor penegakan hukum, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. Ketiga mediasi yang dilakukan secara *online* belum efektif sebagai alternatif penyelesaian tolak ukur keberhasilan mediasi.

Tabel 1.1
Perbedaan dengan penelitian sebelumnya

No	Judul	Hasil	Persamaan	Perbedaan
1.	Tesis Sri hariyani (2020). <i>Efektifitas Mediasi Dalam Penyelesaian Perkara Perceraian Di Pengadilan Agama Pasuruan</i> Universitas Islam Malang	Pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian perkara perceraian masih belum efektif disebabkan beberapa faktor baik dari faktor para pihak yang bersengketa yang secara psikologis para pihak berperkara tidak memiliki itikad baik untuk berdamai, fasilitas dan sarana yang belum memadai dan hakim mediator yang	Membahas tentang mediasi	Mendeteksi efektifitas mediasi dalam penyelesaian perkara perceraian di Pengadilan Agama Pasuruan

		<p>belum mengikuti pelatihan mediasi dan tidak adanya mediator non hakim yang bersertifikat. Dengan begitu, keberhasilan dari mediasi di Pengadilan Agama Pasuruan hanya sepuluh persen (10%) saja.</p>		
2.	<p>Tesis Jonhi Sassan (2021) <i>Mediasi Sebagai Upaya Menyelesaikan Perkara Di Pengadilan Negeri Manokwari</i>. Universitas Hasanuddun Makassar.</p>	<p>Bahwa pertama, mediasi yang telah dilakukan sudah sesuai dengan aturan PERMA No. 1 Tahun 2016, akan tetapi masih belum efektif karena keberhasilan mediasi hanya dua puluh persen (20%). Kedua, terjadinya kendala pada struktur, hukum dan budaya hukum, dimana ada oknum penegak hukum (advokat) / pendamping</p>	<p>Membahas tentang mediasi pada perkara di Pengadilan Negeri Manokwari.</p>	<p>Mendeteksi tentang efektifitas mediasi dan kendala yang dihadapi pada semua perkara yang masuk di Pengadilan Negeri Manokwari</p>

		<p>klien yang dipercayakan untuk membantu klien menyelesaikan perkaranya namun yang terjadi mementingkan diri sendiri agar kliennya tidak menerima mediasi sebagai penyelesaian perkara menjadi tertunda, disamping itu para pihak belum menyadari akan pentingnya mediasi dan psikologi para pihak tidak beritikad baik sehingga menghambat penyelesaian perkara secara mediasi yang dilakukan mediator.</p>		
3.	<p>Tesis Citra Reskia. (2021) <i>Efektifitas Mediasi Online Respon Terhadap Cerai Gugat Di Pengadilan Agama Pada Era Pandemi Covid-19</i> IAIN</p>	<p>bahwa pertama, jumlah kasus cerai gugat tetap tidak mengalami penyusutan di masa pandemi covid-19. Kedua, ada lima factor</p>	<p>Membahas tentang mediasi.</p>	<p>Pemanfaatan teknologi komunikasi sebagai sarana dan solusi yang dapat mendukung efektifitas dan efisiensi proses</p>

	parepare.	yang mempengaruhi pada keberhasilan mediasi meliputi faktor hukum, factor penegakan hukum, faktor sarana dan prasarana, factor masyarakat dan factor kebudayaan. Ketiga mediasi yang dilakukan secara <i>online</i> belum efektif sebagai alternative penyelesaian tolak ukur keberhasilan mediasi.		mediasi yang dilakukan secara daring di Pengadilan Agama Parepare.
--	-----------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------

Adapun penjelasan mengenai persamaan dan perbedaan penelitian-penelitian diatas dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti ialah dari ketiga penelitian diatas sama-sama meneliti tentang *mediasi* di masing-masing tempat. Sedangkan perbedaan dari pada penelitian ini adalah terkait dengan media pengembangan yang dipakai pada saat mediasi dan pengimplemintasian PERMA No.1 Tahun 2016 pada perkara perceraian di Pengadilan Sumenep di masa pandemi covid-19.