

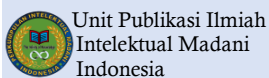
**EFEKTIFITAS MEDIASI PERKARA PERCERAIAN DI PENGADILAN AGAMA**  
**(Studi Normatif Implementasi PERMA No. 1 Tahun 2016)****EFFECTIVENESS OF MEDIATION DIVORCE CASES IN RELIGIOUS COURTS**  
**(A Normative Study of the Implementation of PERMA No. 1 of 2016)****Hikmawati Ribi<sup>1</sup>**Universitas  
Muhammadiyah  
Makassar<sup>1</sup>  
email:  
[hikmawatiribi@unismu  
h.ac.id](mailto:hikmawatiribi@unismu.h.ac.id)

**Abstrak:** Tingginya angka perceraian di Indonesia, terutama yang diajukan oleh pihak istri, menjadi tantangan serius bagi Pengadilan Agama dalam mewujudkan peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan. Untuk merespons hal tersebut, Mahkamah Agung menerbitkan PERMA No. 1 Tahun 2016 sebagai dasar hukum pelaksanaan mediasi wajib. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi efektivitas regulasi tersebut secara normatif dengan metode penelitian hukum melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan terbatas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun PERMA No. 1/2016 telah sesuai dengan nilai rekonsiliasi dan *due process*, implementasinya masih terkendala oleh minimnya dukungan kelembagaan, terbatasnya mediator bersertifikat, serta rendahnya literasi hukum masyarakat. Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas hukum memerlukan kejelasan normatif yang disertai kesiapan struktural dan dukungan budaya hukum. Penguatan kapasitas mediator dan peningkatan kesadaran publik menjadi langkah penting dalam mengoptimalkan mediasi perceraian kerap dianggap sebagai formalitas. Efektivitas hukum tidak hanya membutuhkan kejelasan normatif, tetapi juga kesiapan struktur pelaksana dan dukungan budaya hukum. Oleh karena itu, penguatan pelatihan mediator, penyediaan fasilitas yang memadai, serta edukasi publik menjadi langkah strategis dalam meningkatkan keberhasilan mediasi. Penelitian ini berkontribusi dalam memberikan rekomendasi normatif bagi Mahkamah Agung dan institusi terkait guna memperkuat fungsi mediasi dalam sistem peradilan keluarga Islam di Indonesia.

**Kata Kunci:** Efektivitas Hukum; Hukum Keluarga Islam; Mediasi; Perceraian; Pengadilan Agama.

**Abstract:** The high number of divorces in Indonesia, especially those filed by wives, poses a serious challenge for Religious Courts in realizing fast, simple and low-cost justice. To respond to this, the Supreme Court issued PERMA No. 1 of 2016 as the legal basis for implementing mandatory mediation. This research aims at the normative effectiveness of these regulations using legal research methods through regulatory-legislative approaches, conceptualization and limited comparisons. The research results show that although PERMA No. 1/2016 is in accordance with the values of reconciliation and due process, its implementation is still hampered by a lack of institutional support, limited certified mediators, and low public legal literacy. This research concludes that legal effectiveness requires normative clarity accompanied by structural readiness and legal cultural support. Strengthening the mediator's capacity and increasing public awareness are important steps in optimizing divorce mediation, which is often considered a formality. Legal effectiveness does not only require normative clarity, but also the readiness of implementing structures and the support of legal culture. Therefore, strengthening mediator training, providing adequate facilities, and educating the public are strategic steps in increasing the success of mediation. This research contributes to providing normative recommendations for the Supreme Court and related institutions to strengthen the function of mediation in the Islamic family justice system in Indonesia.

**Keywords:** Divorce; Legal effectiveness; Mediation; Religious Court; Sharia Family Law.

IJI Publication  
p-ISSN: 2774-1907  
e-ISSN: 2774-1915  
Vol. 5, No. 3, pp. 302-310  
Juli 2025Unit Publikasi Ilmiah  
Intelektual Madani  
Indonesia**PENDAHULUAN**

Dalam lima tahun terakhir (2020–2024), angka perceraian di Indonesia menunjukkan tren yang konsisten meningkat dan memunculkan kekhawatiran di akademisi, pembuat kebijakan, dan praktisi hukum keluarga. Data yang dirilis oleh Mahkamah Agung dan laporan statistik dari *GoodStats* mencatat bahwa setiap tahunnya terjadi lebih

dari 400 ribu perkara perceraian yang diproses di pengadilan agama. Yang mengkhawatirkan, lebih dari 75% dari total kasus tersebut merupakan cerai gugat, yaitu gugatan perceraian yang diajukan oleh pihak istri (Goodstats, 2023).

Fenomena ini tidak hanya mencerminkan dinamika sosial dalam struktur rumah tangga modern, tetapi juga

memberikan beban signifikan terhadap sistem peradilan agama. Lonjakan perkara yang masuk menyebabkan proses penyelesaian menjadi semakin panjang dan kompleks, sehingga menghambat terwujudnya asas peradilan yang ideal, yaitu cepat, sederhana, dan biaya ringan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Kecenderungan ini menjadi alasan akademis yang kuat untuk mengkaji efektivitas kebijakan penyelesaian non-litigasi, khususnya mediasi, dalam merespons tingginya angka perceraian tersebut.

Sebagai respons terhadap tingginya angka perceraian, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Regulasi ini menjadi bentuk konkret komitmen lembaga yudikatif dalam mengintegrasikan pendekatan non-litigasi dalam sistem peradilan, khususnya dalam perkara keperdataan seperti perceraian PERMA tersebut mengatur secara detail proses, tahapan, kewajiban para pihak, serta peran mediator dalam mencapai kesepakatan damai. Mediasi diposisikan sebagai mekanisme awal wajib yang harus dilalui sebelum pokok perkara diperiksa dan diputus oleh majelis hakim.

Tujuan utama dari PERMA No. 1 Tahun 2016 adalah untuk mengupayakan rekonsiliasi antara para pihak secara sukarela melalui musyawarah, serta mencegah terjadinya perceraian yang sesungguhnya masih dapat dihindari. Pendekatan ini selaras dengan nilai-nilai hukum keluarga Islam dan asas kekeluargaan dalam sistem hukum nasional, sebagaimana tercermin dalam berbagai regulasi dan praktik peradilan agama (Ibrahim, 2007). Penerapan mediasi sebagai instrumen hukum yang mengedepankan keadilan restoratif mencerminkan bahwa hukum tidak hanya berfungsi menyelesaikan sengketa, tetapi juga menjaga keharmonisan

sosial.

Penelitian-penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa mediasi dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama sering kali hanya dilaksanakan sebagai formalitas administratif, bukan sebagai proses substansial untuk membangun perdamaian antara para pihak (Mandar et al., 2020). Tingginya beban perkara, kurangnya tenaga mediator profesional, serta keterbatasan sarana dan prasarana menjadi faktor-faktor yang membuat pelaksanaan mediasi cenderung dijalankan dengan pendekatan minimalis.

Data dari beberapa wilayah peradilan agama, seperti Makassar, Sengkang, dan Garut, memperlihatkan bahwa tingkat keberhasilan mediasi berada pada angka yang relatif rendah dibandingkan jumlah perkara yang dimediasi (Putra et al., 2023). Misalnya, di PA Sengkang, hanya sebagian kecil dari perkara perceraian yang berhasil damai di tahap mediasi (Triutami & Fawzi, 2024). Temuan-temuan ini mengindikasikan adanya kesenjangan serius antara norma hukum yang diatur dalam PERMA No. 1 Tahun 2016 dengan praktik teknis yang terjadi di lapangan.

Kajian-kajian yang telah dilakukan sebelumnya umumnya bersifat deskriptif dan empiris, lebih banyak berfokus pada tingkat keberhasilan mediasi di sejumlah Pengadilan Agama berdasarkan data kuantitatif atau wawancara singkat. Meskipun memberikan gambaran penting tentang praktik di lapangan, sebagian besar belum secara mendalam mengupas keterkaitan antara kegagalan mediasi dan kerangka normatif yang mendasarinya, terutama yang terkait dengan substansi hukum, struktur pelaksana, dan budaya hukum masyarakat.

Penelitian oleh (Dewi, 2020) misalnya, menyoroti proses mediasi di Pengadilan Agama Karawang dari perspektif pelaksanaan teknis dan pengaruh psikologis para pihak, namun belum menguraikan secara sistematis bagaimana struktur normatif dalam PERMA

No. 1 Tahun 2016 bekerja atau gagal bekerja dalam tataran konseptual (Dewi, 2020) Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan mendesak akan kajian berbasis pendekatan hukum normatif yang dapat mengevaluasi regulasi secara menyeluruh dari sisi dogmatik hukum.

Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi celah ilmiah tersebut dengan memberikan fokus pada analisis dan evaluasi normatif terhadap PERMA No. 1 Tahun 2016, dengan menelaah efektivitasnya dari sudut pandang sistem hukum secara keseluruhan: substansi hukum, struktur pelaksana, dan budaya hukum. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang lebih fundamental dalam memahami peran mediasi dalam sistem hukum keluarga Islam, serta menjadi dasar normatif bagi perbaikan kebijakan ke depan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, terdapat dua permasalahan utama yang hendak dikaji dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana efektivitas implementasi PERMA No. 1 Tahun 2016 dalam perkara perceraian di Pengadilan Agama? kedua, faktor-faktor apa saja yang memengaruhi keberhasilan maupun kegagalan mediasi dari sudut pandang hukum normatif?. Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian ini adalah: (1) Untuk menganalisis dan mengevaluasi efektivitas implementasi PERMA No. 1 Tahun 2016 dalam pelaksanaan mediasi pada perkara perceraian di Pengadilan Agama; dan (2) Untuk mengidentifikasi faktor-faktor normatif yang memengaruhi tingkat keberhasilan atau kegagalan proses mediasi, baik dari segi substansi hukum, struktur pelaksana, maupun budaya hukum masyarakat.

Penelitian ini memiliki dua kontribusi utama, baik secara teoritis maupun praktis. Dari sisi kontribusi teoritis, penelitian ini memperkaya wacana efektivitas hukum dalam konteks hukum keluarga Islam dengan menelaah secara normatif sejauh mana keterkaitan antara substansi hukum, struktur

pelaksana, dan budaya hukum memengaruhi implementasi mediasi di Pengadilan Agama. Dengan menekankan pendekatan normatif-doktrinal, studi ini turut mengembangkan pemikiran hukum Islam dalam kerangka sistem peradilan nasional (Friendman, L, 2001).

Penelitian terkini oleh Handayani dan Supriyanto (2022) mengungkap bahwa sebagian besar pasangan yang menjalani mediasi tidak benar-benar mendapatkan ruang untuk mengelaborasi konflik secara mendalam karena keterbatasan waktu, tempat, dan pendekatan mediator yang kaku. Hal ini diperparah oleh rendahnya pelatihan berkelanjutan bagi mediator, terutama dalam menangani konflik emosional yang sering kali kompleks dalam perceraian (Sari & Nugroho, 2023). Di sisi lain, tingkat keberhasilan mediasi yang rendah menunjukkan adanya celah antara norma hukum yang ideal dan praktik kelembagaan yang belum siap sepenuhnya (Ramadhani et al., 2021).

Fenomena ini juga mengindikasikan perlunya pendekatan lintas-disipliner dalam memahami efektivitas mediasi, tidak hanya dari sisi hukum, tetapi juga psikologis dan sosial budaya. Budaya hukum masyarakat yang masih berorientasi pada penyelesaian litigatif menjadi tantangan tersendiri, sebagaimana dicatat oleh Lubis (2023), yang menilai bahwa pemahaman masyarakat terhadap mediasi masih sebatas “kewajiban prosedural” tanpa menyadari substansi damainya. Dengan demikian, urgensi untuk melakukan evaluasi normatif terhadap PERMA No. 1 Tahun 2016 menjadi sangat relevan, agar dapat menjawab kebutuhan hukum yang tidak hanya tertulis, tetapi juga dapat diterapkan secara efektif di ruang peradilan dan diterima oleh masyarakat.

Sementara itu, kontribusi praktis dari penelitian ini terletak pada kemampuannya memberikan rekomendasi normatif yang aplikatif. Temuan dari studi ini dapat dimanfaatkan oleh Mahkamah Agung,

Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, dan lembaga pendidikan hukum untuk menyusun kebijakan pembinaan mediator, penyempurnaan sistem pelaksanaan mediasi, dan strategi peningkatan literasi hukum di masyarakat. Selain itu, penelitian ini mendorong integrasi nilai-nilai musyawarah dan keadilan restoratif dalam penguatan sistem peradilan keluarga di Indonesia.

## METODE ANALISIS

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif (*normative legal research*), yaitu jenis penelitian yang bertumpu pada studi pustaka dan analisis terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Pendekatan ini menekankan pentingnya menelaah norma hukum tertulis secara sistematis, logis, dan argumentatif sebagai dasar untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti (Ibrahim, 2007).

Fokus utama penelitian ini adalah pada analisis terhadap dokumen hukum yang mengatur pelaksanaan mediasi dalam perkara perceraian, bukan pada observasi atau pengumpulan data empiris dari lapangan. Dalam hal ini, penelitian mengkaji secara mendalam norma-norma dalam PERMA No. 1 Tahun 2016, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, serta berbagai peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan (Soekanto & Sri, 2006). Dengan pendekatan ini, diharapkan penelitian dapat mengevaluasi efektivitas norma mediasi secara dogmatis dan memberikan rekomendasi normatif berdasarkan teori hukum yang berlaku.

Dalam penelitian ini digunakan tiga pendekatan utama yang mendukung analisis hukum secara normatif. Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menelaah keterkaitan, konsistensi, dan efektivitas pengaturan mediasi dalam berbagai regulasi yang berlaku, seperti PERMA No. 1 Tahun 2016, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan peraturan

teknis peradilan agama lainnya. Kedua, pendekatan konseptual digunakan untuk menggali dan menganalisis makna serta esensi dari konsep-konsep hukum yang relevan seperti mediasi, penyelesaian sengketa non-litigasi, perdamaian, dan efektivitas hukum. Pendekatan ini penting untuk memahami kedudukan mediasi dalam kerangka hukum keluarga Islam dan dalam sistem hukum nasional yang lebih luas. Ketiga, pendekatan komparatif digunakan secara terbatas apabila relevan, untuk membandingkan pengaturan atau praktik mediasi dalam perkara perceraian di Indonesia dengan sistem hukum negara lain, guna memperoleh perspektif alternatif dalam mengevaluasi efektivitas norma mediasi yang berlaku (Marzuku, 2017).

Penelitian ini menggunakan dua jenis sumber data utama, yaitu data primer dan data sekunder, sebagaimana lazim digunakan dalam pendekatan hukum normatif. Data primer dalam penelitian ini meliputi:

1. Peraturan perundang-undangan, yakni Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2016 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dan Kompilasi Hukum Islam. Dokumen ini menjadi dasar normatif utama dalam menelaah kebijakan dan pelaksanaan mediasi dalam perkara perceraian.
2. Putusan-putusan Pengadilan Agama yang berkaitan dengan proses dan hasil mediasi, sebagai contoh konkret penerapan norma hukum di tingkat praktik. Data ini diperoleh dari situs resmi Mahkamah Agung ([putusan3.mahkamahagung.go.id](http://putusan3.mahkamahagung.go.id)).

Data sekunder diperoleh dari:

1. Literatur hukum, termasuk buku-buku metodologi hukum, teori efektivitas hukum, dan konsep-konsep penyelesaian sengketa alternatif yang digunakan untuk mendukung kerangka analisis.
2. Jurnal ilmiah yang relevan, seperti: (Dewi, 2020) yang meneliti pelaksanaan mediasi di PA Karawang. (Putra et al., 2023) yang



menganalisis hambatan mediasi di PA Sengkang yang mengkaji efektivitas PERMA No. 1/2016 di PA Garut.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu metode yang menekankan pengumpulan data dari sumber-sumber tertulis, seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, jurnal ilmiah, buku hukum, dan laporan resmi institusi peradilan (Ibrahim, 2007). Data diperoleh dari sumber yang terpercaya dan relevan, termasuk *JDIH Mahkamah Agung*, [putusan3.mahkamahagung.go.id](http://putusan3.mahkamahagung.go.id), serta jurnal-jurnal hukum nasional bereputasi. Selain itu, digunakan juga teknik dokumentasi sistematis, yaitu proses pencatatan, pengklasifikasian, dan pengorganisasian dokumen hukum berdasarkan tema-tema hukum tertentu, seperti substansi mediasi, struktur pelaksana, dan budaya hukum masyarakat. Dengan pendekatan ini, data disusun secara tematik sehingga memudahkan analisis normatif terhadap implementasi kebijakan mediasi di lingkungan peradilan agama.

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara normatif-doktrinal, yaitu dengan menelaah norma-norma hukum positif serta membandingkannya dengan pelaksanaannya dalam praktik peradilan (Marzuku, 2017). Pendekatan ini digunakan untuk menilai sejauh mana norma yang tertuang dalam PERMA No. 1 Tahun 2016 dapat diimplementasikan secara efektif dalam konteks perkara perceraian di Pengadilan Agama.

Penelitian ini juga menggunakan metode interpretasi hukum, yang mencakup tiga pendekatan:

1. Interpretasi gramatikal, yaitu penafsiran berdasarkan arti kata dalam teks hukum.
2. Interpretasi sistematis, yaitu penafsiran dengan memperhatikan hubungan antar pasal dalam peraturan perundang-undangan.
3. Interpretasi teleologis, yaitu penafsiran

berdasarkan tujuan dari pembentukan norma hukum tersebut (Ibrahim, 2007).

Jika relevan, digunakan pula analisis komparatif, yaitu membandingkan efektivitas regulasi mediasi di Indonesia dengan praktik mediasi dalam sistem hukum negara lain yang sejenis, untuk memperoleh perspektif yang lebih luas terhadap penerapan hukum dalam konteks global. Akhirnya, dilakukan sintesis hukum guna menyusun kesimpulan yang bersifat evaluatif dan normatif dengan cara menghubungkan temuan doktrinal dengan kerangka teori efektivitas hukum. Langkah ini digunakan untuk memberikan saran perbaikan dan formulasi rekomendasi normatif yang dapat memperkuat implementasi kebijakan mediasi secara berkelanjutan (Zainuddin, 2020).

Untuk memastikan keabsahan data dalam penelitian hukum normatif ini, peneliti menggunakan dua strategi utama: triangulasi sumber dan uji konsistensi isi normatif. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan dan mengkaji secara kritis peraturan perundang-undangan, literatur akademik, dan putusan pengadilan yang membahas atau menerapkan kebijakan mediasi (Ibrahim, 2007). Teknik ini memungkinkan peneliti memperoleh pemahaman yang lebih utuh dan objektif mengenai kesesuaian antara norma tertulis dengan praktik implementasinya.

Selanjutnya, dilakukan uji konsistensi isi normatif, yaitu proses pembacaan berulang terhadap bahan hukum, serta verifikasi silang antar ketentuan hukum yang relevan, baik secara horizontal (antar peraturan) maupun vertikal (antara undang-undang dan peraturan pelaksanaannya) (Marzuku, 2017). Dengan pendekatan ini, peneliti berupaya memastikan bahwa interpretasi terhadap norma-norma hukum tetap berada dalam kerangka logika hukum dan prinsip kehati-hatian dalam penafsiran hukum.

## PEMBAHASAN

### Efektivitas Mediasi Ditinjau dari Substansi Hukum

Dari sudut pandang substansi hukum, PERMA No. 1 Tahun 2016 secara normatif telah mengatur prosedur mediasi secara cukup komprehensif. Regulasi ini mencakup mekanisme penunjukan mediator, kewajiban para pihak untuk menjalani mediasi, tahapan-tahapan proses, serta jangka waktu pelaksanaan mediasi maksimal 30 hari kerja sebagaimana disebut dalam Pasal 18 ayat (1). Substansi ini memperlihatkan bahwa PERMA telah mencoba membangun *due process of mediation* dengan memperjelas hak dan kewajiban setiap pihak dalam proses mediasi.

Namun, efektivitas norma tersebut dalam praktik belum sepenuhnya tercapai. Salah satu kendala utama terdapat pada keterbatasan sanksi hukum bagi pihak yang tidak menjalani mediasi dengan itikad baik. Meskipun PERMA mengatur mediasi sebagai tahap wajib, tidak terdapat sanksi yang tegas terhadap pelanggaran prosedural oleh mediator atau para pihak yang mengabaikan proses ini (Putra et al., 2023). Selain itu, penggunaan frasa-frasa seperti “diusahakan” atau “dapat ditunjuk kembali” dalam beberapa pasal memunculkan potensi interpretasi yang ambigu dan membuka ruang pelaksanaan secara formalitas semata.

Lebih lanjut, meskipun PERMA secara substantif menyatakan bahwa mediasi harus dilakukan dalam semangat perdamaian, tidak ada mekanisme pengawasan atau evaluasi terhadap kualitas proses mediasi itu sendiri. Akibatnya, regulasi yang secara teks hukum terlihat lengkap justru mengalami penurunan efektivitas dalam pelaksanaan di lapangan karena lemahnya penegakan substansi (Dewi, 2020). Dengan demikian, PERMA No. 1 Tahun 2016 secara normatif telah menyediakan kerangka hukum yang cukup memadai, namun belum menjamin efektivitas pelaksanaannya secara substantif tanpa dukungan regulasi pendukung yang lebih

tegas.

Efektivitas implementasi PERMA No. 1 Tahun 2016 tidak hanya bergantung pada norma tertulis, tetapi juga sangat ditentukan oleh struktur hukum pelaksana, yaitu aparat pengadilan, terutama mediator dan hakim, serta infrastruktur yang mendukung pelaksanaan mediasi (Friendman, L, 2001). Dalam kondisi ideal, proses mediasi dilakukan oleh mediator bersertifikat, bertempat di ruang khusus mediasi, dan diberi waktu yang cukup sesuai ketentuan, yakni maksimal 30 hari kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 18 PERMA.

Namun, dalam praktik di berbagai Pengadilan Agama, kondisi tersebut jarang terpenuhi. Penelitian yang dilakukan di PA Makassar, PA Sengkang, dan PA Garut menunjukkan bahwa mediasi sering kali dilakukan secara terburu-buru, hanya untuk memenuhi persyaratan administratif, bukan sebagai forum penyelesaian substansial (Putra et al., 2023). Hal ini terjadi karena terbatasnya jumlah hakim yang memiliki sertifikasi mediator, serta tidak adanya sarana pendukung seperti ruang mediasi yang representatif atau staf non-hakim yang dapat membantu proses mediasi secara profesional.

Selain itu, data laporan tahunan dari beberapa PA menunjukkan bahwa tingkat keberhasilan mediasi sangat rendah. Di PA Garut misalnya, dari lebih dari 500 perkara cerai gugat yang masuk pada tahun 2023, hanya sekitar 3% yang berhasil diselesaikan melalui mediasi.<sup>31</sup> Temuan serupa juga terjadi di PA Sengkang dan PA Makassar, yang menunjukkan tren bahwa proses mediasi lebih bersifat simbolik daripada substansial (Triutami & Fawzi, 2024).

Kondisi ini mencerminkan lemahnya struktur hukum dalam mendukung tujuan PERMA, yaitu mendorong rekonsiliasi dan menghindari perceraian yang tidak perlu. Tanpa reformasi kelembagaan yang mencakup pelatihan mediator, penyediaan fasilitas khusus, dan pengawasan internal

terhadap pelaksanaan mediasi, maka norma yang telah dibangun dengan baik dalam PERMA akan tetap mengalami kesenjangan dalam pelaksanaannya.

Salah satu pertanyaan krusial dalam mengevaluasi efektivitas implementasi PERMA No. 1 Tahun 2016 adalah sejauh mana hakim mediator melaksanakan proses mediasi secara aktif dan substansial, sebagaimana dimandatkan dalam pasal-pasal regulasi tersebut. Pasal 4 ayat (2) PERMA menyatakan bahwa hakim wajib memfasilitasi upaya perdamaian melalui proses mediasi sebelum memasuki pokok perkara. Namun, temuan lapangan dan penelitian terdahulu mengindikasikan bahwa pelaksanaan mediasi oleh hakim lebih bersifat administratif daripada substantif, bahkan seringkali hanya dilakukan sebagai formalitas untuk memenuhi tahapan prosedural.

Dalam praktiknya, banyak hakim langsung menunjuk dirinya sendiri sebagai mediator tanpa persiapan khusus atau strategi resolusi konflik yang memadai. Sementara PERMA sebenarnya memberikan ruang bagi partisipasi mediator non-hakim yang telah tersertifikasi, praktik ini jarang diadopsi di banyak pengadilan agama karena keterbatasan SDM dan budaya kerja birokratis yang menekankan efisiensi alur perkara, bukan kualitas penyelesaian konflik.

Evaluasi terhadap kesenjangan antara norma dengan praktik menunjukkan bahwa terdapat inkonsistensi antara semangat rekonsiliatif dalam PERMA dengan kenyataan di ruang sidang (Dewi, 2020), banyak proses mediasi hanya memakan waktu lima hingga sepuluh menit dan tidak melibatkan dialog mendalam antara para pihak. Demikian pula di PA Garut dan PA Sengkang, catatan pengadilan tidak mencantumkan substansi dialog yang dilakukan selama mediasi, hanya pernyataan ringkas bahwa "mediasi gagal".

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tingkat kepatuhan terhadap semangat

dan ketentuan dalam PERMA masih rendah. Meskipun aturan telah ditetapkan secara jelas, kurangnya pengawasan internal, lemahnya penegakan evaluasi terhadap proses mediasi, dan tidak adanya mekanisme sanksi atau insentif terhadap hakim atau mediator membuat regulasi ini kehilangan daya paksa dalam implementasinya.

### **Faktor yang Memengaruhi Keberhasilan atau Kegagalan Mediasi dari Sudut Pandang Hukum Normatif**

#### **1. Substansi Hukum yang Mendukung atau Menghambat**

Secara normatif, PERMA No. 1 Tahun 2016 telah mengatur prosedur mediasi secara cukup sistematis, mulai dari penunjukan mediator, kewajiban mediasi sebelum sidang pokok, hingga pelaporan hasil mediasi (Triutami & Fawzi, 2024). Namun, dari sisi implementasi, terdapat kelemahan substansial, terutama dalam hal kejelasan pengaturan yang bersifat "terlalu prosedural" dan kurang fleksibel untuk mengakomodasi dinamika perkara keluarga yang bersifat personal dan emosional.

Beberapa ketentuan dalam PERMA, seperti waktu pelaksanaan maksimal 30 hari, tidak selalu relevan dengan kondisi para pihak yang mungkin masih emosional atau belum siap untuk berdamai. Selain itu, tidak adanya pedoman teknis atau modul standar tentang teknik mediasi dalam konteks perceraian mengakibatkan praktik mediasi sangat bergantung pada gaya individual hakim, bukan pada standar normatif yang seragam.

#### **2. Struktur Pelaksana: Hakim, Mediator, dan Pengadilan**

Struktur pelaksana yang ideal seharusnya didukung oleh mediator bersertifikat, hakim dengan pelatihan khusus, serta sarana pendukung seperti ruang mediasi yang layak. Namun, realitas menunjukkan bahwa banyak Pengadilan Agama masih mengalami kekurangan mediator profesional, sehingga mediasi dilakukan oleh hakim pemeriksa



perkara itu sendiri tanpa pelatihan lanjutan

Selain itu, beban kerja hakim yang tinggi membuat mediasi seringkali dijalankan terburu-buru tanpa pendalaman konflik. Kurangnya ruang khusus mediasi juga menjadikan proses ini minim privasi dan atmosfer yang tidak kondusif untuk rekonsiliasi (Mandar et al., 2020). Kelemahan struktur ini menjadi hambatan signifikan bagi pelaksanaan mediasi yang efektif.

### 3. Budaya Hukum Masyarakat

Dari sisi budaya hukum masyarakat, masih banyak pihak berperkara yang menganggap mediasi sebagai formalitas yang hanya memperpanjang waktu sidang. Rendahnya literasi hukum menyebabkan banyak pihak enggan membuka komunikasi saat mediasi dan lebih memilih “menunggu putusan hakim” (Soekanto & Sri, 2006).

Sikap formil ini diperburuk oleh minimnya kepercayaan terhadap netralitas mediator, terutama bila mediasi dilakukan oleh hakim pemeriksa perkara. Budaya litigasi yang kuat membuat para pihak datang ke pengadilan untuk “menang”, bukan untuk berdamai.

### 4. Keterkaitan Ketiga Faktor (substansi–struktur–budaya)

Jika dianalisis berdasarkan teori efektivitas hukum Lawrence M. Friedman, kegagalan mediasi dalam perkara perceraian tidak dapat dilepaskan dari hubungan kausal antara lemahnya substansi hukum, struktur pelaksana, dan budaya hukum masyarakat. PERMA sebagai norma (*legal substance*) telah cukup baik, namun gagal diimplementasikan secara optimal karena struktur pelaksana yang lemah dan budaya hukum yang belum mendukung penyelesaian damai.

Untuk itu, penguatan implementasi PERMA membutuhkan pendekatan yang menyeluruh: revisi regulasi yang lebih operasional, penguatan kelembagaan dan pelatihan SDM pengadilan, serta sosialisasi hukum kepada masyarakat tentang nilai penting perdamaian dalam perkara keluarga.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun PERMA No. 1 Tahun 2016 telah menyediakan dasar hukum yang memadai untuk mediasi perceraian, pelaksanaannya di Pengadilan Agama masih belum efektif. Mediasi sering bersifat formalitas, jumlah mediator terbatas, dan pemahaman masyarakat masih rendah. Hambatan utama berasal dari isi hukum yang kurang fleksibel, minimnya dukungan struktural, dan budaya hukum yang belum mendukung penyelesaian damai. Berdasarkan teori efektivitas hukum Friedman, keberhasilan kebijakan hukum juga ditentukan oleh pelaksana dan kesadaran hukum masyarakat. Karena itu, perlu peningkatan kualitas mediator, SOP mediasi yang jelas, dan edukasi hukum yang lebih luas. Penelitian ini juga menyarankan agar Mahkamah Agung dapat menyusun modul pelatihan mediasi khusus untuk perkara keluarga serta memperluas keterlibatan mediator non-hakim yang profesional.

## REFERENSI

- Dewi, S. (2020). Proses Mediasi dalam Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Karawang Dihubungkan dengan Peraturan Mahkamah Agung Tahun 2016. *Jurnal Jurisprudensi*, 5(1), 26–42. <https://doi.org/10.36805/JJIH.V5I1.1268>.
- Friendman, L. M. (2001). *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton & Company.
- Goodstats. (2023). *Kasus Perceraian Indonesia Turun pada Tahun 2023*. <https://data.goodstats.id/statistic/kasus-perceraian-indonesia-turun-pada-tahun-2023-DScNz>.
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Mandar, A., Zainuddin, Z., & Kadir, H. (2020). Efektivitas Mediasi dalam



- Perkara Perceraian di Pengadilan Agama Kelas 1A Makassar. *Jurnal Ilmu Syariah Dan Hukum*, 1(1), 1–23.
- Marzuku, P. . (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Putra, T. ., Yulia, A., Hasan, & Zulkifli. (2023). Analisis Hukum Pelaksanaan Mediasi Perceraian di Pengadilan Agama Sengkang. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 5(2), 130–145. <https://journal.unibos.ac.id/ijlf/article/view/2609>.
- Soekanto, S., & Sri, M. (2006). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Triutami, J. ., & Fawzi, R. (2024). Analisis PERMA No. 1 Tahun 2016 terhadap Rendahnya Tingkat Keberhasilan Mediasi di PA Garut. *Jurnal Riset Hukum Keluarga Islam*, 4(1). <https://doi.org/10.29313/jrhki.v4i1.4369>.
- Zainuddin, M. (2020). *Metodologi Penelitian Hukum: Doktrinal, Sosiolegal, dan Empiris*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Handayani, R., & Supriyanto, A. (2022). *Evaluasi Praktik Mediasi dalam Perkara Perceraian di Wilayah Jawa Tengah*. *Jurnal Hukum dan Resolusi Konflik*, 7(1), 23–37.
- Sari, M. A., & Nugroho, D. P. (2023). *Kapasitas Mediator dalam Perkara Keluarga: Studi Empiris di PA Surakarta*. Al-Mizan: *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan*, 11(2), 89–104.
- Ramadhani, S., Yuliarti, F., & Hasan, M. (2021). *Efektivitas Mediasi Wajib di Pengadilan Agama: Antara Regulasi dan Realita*. *Jurnal Ilmu Hukum Syariah*, 9(1), 51–68.
- Lubis, F. (2023). *Budaya Hukum Masyarakat dalam Praktik Mediasi Perceraian: Perspektif Sosio-Legal*. *Jurnal Masyarakat & Hukum*, 6(3), 100–115.
- Mahkamah Agung RI. (2024). *Laporan Kinerja Peradilan Agama Tahun 2023*. Jakarta: Ditjen Badilag MA-RI.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. (2022). *Tren Perceraian dan Dampaknya terhadap Perempuan dan Anak*. Jakarta: KPPPA.