

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Terjadinya proses pergeseran hukum dari hukum privat ke dalam hukum publik merupakan suatu aspek penerapan sistem hukum yang tidak dapat dipungkiri. Hubungan hukum antar individu atau sekelompok anggota masyarakat dalam bidang hukum perdata adalah merupakan hubungan hukum privat. Perkembangan selanjutnya negara turut campur ketika terjadi perselisihan di antara mereka, dan pengadilan merupakan lembaga hukum publik yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan tersebut. Walaupun tidak semua perselisihan atau sengketa yang diajukan ke pengadilan.

MPR dalam rekomendasinya kepada Mahkamah Agung tahun 2000 melalui TAP MPR No.VII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, telah memberikan saran untuk pembenahan kinerja Mahkamah Agung dalam penegakan hukum, antara lain :

1. upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia bagi seluruh jajaran hakim dengan dukungan integritas, moralitas, wawasan, profesionalisme dan keterampilan
2. upaya penyelesaian tunggakan perkara dengan meningkatkan jumlah dan kualitas putusan
3. upaya menerapkan asas-asas serta sistem peradilan terpadu (*integrated judiciary system*).
4. upaya membuat peraturan untuk membatasi masuknya perkara kasasi.

Kritik umum terhadap lembaga peradilan yang telah lama berkembang adalah :

1. penyelesaian sengketa lambat (*waste of time*), disebabkan antara lain oleh pemeriksaan yang formalistik dengan cara yang sangat teknis, sehingga mengakibatkan terjadinya tunggakan perkara
2. biaya perkara terkesan mahal
3. peradilan tidak responsif (*unresponsive*), karena lebih memberi pelayanan kepada orang kaya
4. putusan hakim tidak menyelesaikan sengketa, karena lebih mengacu pada prinsip win lose solution dan sering tidak memberikan kepastian hukum (*uncertainly*) dan tidak bisa diprediksi (*unpredictable*)
5. kemampuan sumber daya manusia (para hakim) lebih bersifat generalis¹

Kemudian berkembang pula pilihan atas alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang disebabkan oleh beberapa hal yakni :

1. aspek pelayanan hukum yang lamban.
2. sering terjadi putusan hakim yang bersifat kontradiktif untuk suatu kasus sejenis.
3. terjadi tunggakan perkara di Mahkamah Agung yang erat hubungannya dengan sistem peradilan yang tidak membatasi pihak berperkara mengajukan kasasi sehingga untuk suatu kasus diperlukan waktu bertahun-tahun.²

Hukum dibuat dengan fungsi untuk menyelesaikan konflik. Demi tegaknya hukum penyelesaian konflik tersebut memerlukan sanksi yang tegas dan dapat dipaksakan pelaksanaannya oleh alat negara jika pihak yang dikalahkan melawan. Pelaksanaan penegakan hukum setidaknya mengandung tiga unsur yang perlu dipertimbangkan, yaitu adanya kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan

¹ Sujud Margono, *APS dan Arbitrase*, Penerbit Ghalia Jakarta, 2000, hlm. 65.

² Didi Irawadi Syamsudin, *Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Harian Kompas, edisi 5 September 2003, hlm. 10.

(*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*)³. Di antara ketiga aspek tersebut dalam penegakan hukum publik cenderung mengutamakan prinsip kepastian hukum.

Penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu dalam kehidupan bernegara berlaku peraturan perundang-undangan yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh tiap-tiap warga negara sebagai anggota masyarakat. Pelaksanaan penegakan hukum dilaksanakan oleh kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (1) dan (2) yang menyatakan :

- (1) "kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan"
- (2) "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan sebuah Mahkamah Konstitusi."

Ketentuan tersebut masih memerlukan peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut pelaksanaan yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Peraturan tersebut antara lain UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.

³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1995, hlm. 145.

Mahkamah Agung sebagai institusi tertinggi terhadap lembaga peradilan di Indonesia seringkali membuat suatu peraturan sebagai pelengkap. Peraturan ini dibuat apabila terdapat kekurangan atau kekosongan hukum pada peraturan perundang-undangan. Demikianlah yang diatur dalam UU No.14 Tahun 1985 Pasal 79 sebagaimana telah diubah dengan UU No.5 Tahun 2004 tentang MA. Peraturan pelengkap tersebut oleh Mahkamah Agung berwujud Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) ataupun Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). SEMA ataupun PERMA bukan termasuk salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam TAP MPR no III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 2 yang menyatakan :

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

SEMA dan PERMA merupakan pedoman bagi hakim saat menemukan suatu peraturan perundang-undangan yang tidak jelas dan atau tidak lengkap mengatur khususnya tentang acara peradilan.

Pada tanggal 30 januari 2002 Mahkamah Agung telah mengeluarkan SEMA No. 1 Tahun 2002 tentang Pemberdayaan Pengadilan Tingkat Pertama Menerapkan Lembaga Damai. SEMA tersebut kemudian dihapus dengan PERMA No. 2 Tahun

2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan pada tanggal 11 September 2003, yang pada Pasal 17 nya menyatakan dengan berlakunya PERMA ini maka SEMA No.1 Tahun 2002 dinyatakan tidak berlaku lagi. Penerbitan PERMA ini dilatarbelakangi antara lain karena mediasi sebagai salah satu instrumen efektif untuk mengatasi kemungkinan penumpukan perkara di pengadilan, dan memberi akses kepada para pihak yang bersengketa untuk memperoleh keadilan atau penyelesaian yang memuaskan atas sengketa yang dihadapi.⁴

Peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, khususnya hukum acara perdata sebenarnya telah mengatur tentang lembaga perdamaian tersebut, yaitu didalam Pasal 130 HIR (154 Rbg). Tugas mendamaikan ini merupakan kewajiban pertama bagi hakim dalam proses beracara perdata di pengadilan, dengan akibat batalnya suatu putusan apabila tidak mencantumkan upaya damai tersebut.

Pelaksanaan putusan pengadilan atau yang dikenal dengan eksekusi adalah upaya pemenuhan prestasi oleh pihak yang kalah kepada pihak yang menang dalam berperkara di pengadilan dengan melalui kekuasaan pengadilan⁵. Pengaturan hukum tentang eksekusi merupakan ketentuan yang mengatur hal ihwal pelaksanaan putusan hakim/ putusan pengadilan yang bertitel, "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", oleh pengadilan, sebagai akibat dari putusan majelis hakim yang memutus sengketa diantara para pihak yang bersengketa.

⁴ konsideran PERMA no.2 Tahun 2003

⁵ Ridwan Syahrani, *Hukum Acara Perdata di Lingkungan Peradilan Umum*, Jakarta, Pustaka Kartini, 1988, hlm. 106

Putusan perdamaian adalah putusan terhadap penyelesaian suatu sengketa yang dapat dieksekusi, walaupun putusan tersebut bukan putusan pengadilan dalam arti yang biasa. Ini karena dalam putusan tersebut bukan hakim yang berperan aktif memutus sengketa. Pengecualian ini diatur dalam Pasal 130 ayat (2) HIR mengenai pelaksanaan putusan perdamaian. Putusan perdamaian disamakan dengan putusan pengadilan yang biasa dan berkekuatan hukum tetap. Putusan ini dapat dimintakan pelaksanaannya oleh para pihak kepada pengadilan sebagaimana yang tercantum dalam putusan perdamaian. Putusan perdamaian merupakan putusan yang diputus oleh majelis hakim yang bersifat *condemnatoir*/ penghukuman untuk pemenuhan prestasi, sebagai hasil kesepakatan para pihak yang tertuang dalam akta perdamaian. Lembaga perdamaian ini diatur dalam Pasal 130 HIR (154 RBg) yang menyebutkan bahwa :

"Jika pada hari yang ditentukan kedua belah pihak datang, maka pengadilan negeri dengan pertolongan ketua mencoba akan memerdamaikan mereka."

"Jika perdamaian yang demikian itu dapat tercapai, maka pada waktu bersidang diperbuat suatu surat (akta) tentang itu, dalam mana kedua belah pihak dihukum akan menepati perjanjian yang diperbuat itu, surat mana akan berkekuatan dan akan dijalankan sebagai putusan yang biasa."

Selain itu diatur juga dalam Pasal 1851 B.W yang menyatakan :

"Perdamaian adalah suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak, dengan menyerahkan, menjanjikan atau menahan suatu barang, mengakhiri suatu perkara yang sedang bergantung ataupun mencegah timbulnya suatu perkara"

" Perjanjian ini tidaklah sah, melainkan jika dibuat secara tertulis."

Peraturan lain yang juga mengatur tentang suatu alternatif penyelesaian sengketa para pihak, yaitu UU No 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Pasal 1 butir 10 dan Pasal 6 yang menyatakan :

Pasal 1 angka 10 :

"Alternatif penyelesaian sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli."

Pasal 6 :

- (1) "Sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikad baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di pengadilan"
- (2) "Penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui alternatif penyelesaian sengketa sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) diselesaikan dalam pertemuan langsung oleh para pihak dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dan hasilnya dituangkan dalam suatu kesepakatan tertulis"
- (3) "Dalam hal sengketa atau beda pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak dapat diselesaikan, maka atas kesepakatan tertulis para pihak, sengketa atau beda pendapat diselesaikan melalui bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator"
- (4) "Apabila para pihak tersebut dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari dengan bantuan seorang atau lebih penasehat ahli maupun melalui seorang mediator tidak berhasil mencapai kata sepakat, atau mediator tidak berhasil mempertemukan kedua belah pihak, maka para pihak dapat menghubungi sebuah lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa untuk menunjuk seorang mediator"
- (5) "Setelah penunjukan mediator oleh lembaga arbitrase atau lembaga alternatif penyelesaian sengketa, dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari usaha mediasi harus sudah dapat dimulai"
- (6) "Usaha penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui mediator sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) dengan memegang teguh kerahasiaan, dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari harus tercapai kesepakatan dalam bentuk tertulis yang ditandatangani oleh semua pihak yang terkait".
- (7) "Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat secara tertulis adalah final dan mengikat para pihak untuk dilaksanakan dengan itikad

baik serta wajib didaftarkan di Pengadilan Negeri dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penandatanganan"

- (8) "Kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) wajib selesai dilaksanakan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak pendaftaran"
- (9) "Apabila usaha perdamaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) sampai dengan ayat (6) tidak dapat dicapai, maka para pihak berdasarkan kesepakatan secara tertulis dapat mengajukan usaha penyelesaian melalui lembaga arbitrase atau arbitrase ad-hoc"

Ketentuan dalam UU no 30 tahun 1999 Pasal 1 angka 10 dan Pasal 6 lebih menekankan pada proses penyelesaian sengketa di luar pengadilan, sedangkan Pasal 1851 B.W, Pasal 130 HIR (154 Rbg) dan PERMA 2 Tahun 2003 lebih menekankan pada proses penyelesaian di pengadilan.

Langkah Mahkamah Agung untuk mengeluarkan PERMA No 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan mendapat sambutan positif oleh banyak kalangan. PERMA tersebut khusus mengatur tata cara penyelesaian melalui prosedur perdamaian dengan melibatkan hakim sebagai mediator. Langkah MA tersebut adalah menggabungkan aspek mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan, kedalam proses penyelesaian sengketa para pihak oleh pengadilan. Lahirnya PERMA ini diharapkan dapat membantu penyelesaian perkara melalui mediasi, dapat mengurangi kemungkinan penumpukan perkara yang selama ini terjadi di pengadilan, dan penyelesaian perkara akan lebih menguntungkan pihak yang berperkara. PERMA ini mengatur upaya penyelesaian perkara yang lebih cepat, dan biaya yang dikeluarkan lebih ringan dibandingkan dengan mengikuti proses pengadilan yang biasa.

Proses mediasi melibatkan peran mediator yang hanya sebagai fasilitator saja. Pihak-pihak yang berperkaralah yang akan berunding untuk menemukan cara-cara penyelesaian perkara yang memuaskan bagi mereka. Kesepakatan merekalah yang menentukan, sehingga kata sepakat merupakan syarat mutlak tanpa melupakan syarat-syarat lain sahnyanya perjanjian seperti diatur dalam Pasal 1320 jo Pasal 1321 B.W. Kesepakatan mereka itu kemudian dibuat secara tertulis kedalam suatu akta perjanjian, yang akan mengukuhkan kesepakatan mereka untuk menyelesaikan sengketa melalui perdamaian.

Praktek pelaksanaan setelah diterbitkannya PERMA tersebut oleh Mahkamah Agung pada tanggal 11 September 2003, khususnya di Pengadilan Negeri Sleman telah diputus 9 kasus yang berakhir dengan putusan perdamaian, tetapi bukan perkara perceraian. Sebagaimana yang diatur dalam buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan MA,⁶ yang menyatakan :

"Apabila dalam perkawinan tersebut ada anak, agar berusaha untuk mendamaikan kedua belah pihak dan sedapat mungkin suami istri harus datang sendiri. Apabila usaha perdamaian berhasil, gugatan harus dicabut. Sehubungan dengan perdamaian ini tidak bisa dibuat akta perdamaian. Apabila usaha perdamaian gagal, gugat cerai diperiksa dengan sidang tertutup".

Jumlah 9 kasus dengan putusan perdamaian tersebut adalah perkara yang terdaftar selama tahun 2003 dari 152 gugatan yang terdaftar di Pengadilan Negeri Sleman. Kesembilan kasus tersebut tidak ada yang berupa putusan perdamaian melalui upaya

⁶ Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Buku II, Cetakan ke-3, Mahkamah Agung RI 1998 Edisi Revisi, hlm. 116

mediasi oleh mediator. Inilah yang menimbulkan pertanyaan apa yang melatarbelakangi belum digunakannya upaya mediasi sebagai alternatif penyelesaian sengketa.

Ketentuan lain yang menarik untuk menjadi perhatian adalah karena putusan perdamaian tersebut merupakan suatu putusan akhir yang bertitel "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Atas putusan tersebut tidak diperbolehkan adanya upaya hukum banding maupun kasasi, dan dapat langsung dieksekusi. Sebagaimana yang terjadi selama ini di Pengadilan Negeri Sleman, hakim menyerahkan segala sesuatunya kepada para pihak, jika mereka sepakat maka kemudian dibuatlah perjanjian tertulis (akta perdamaian) yang oleh hakim akan dijatuhkan putusan perdamaianya. Peran hakim sebagai mediator yang memfasilitasi para pihak dalam upaya damai, seperti yang diamanatkan PERMA tersebut dan Pasal 130 HIR (154 RBg), terutama berkaitan dengan asas peradilan yang cepat, sederhana, biaya ringan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah PERMA tersebut kedudukannya dapat diakui sebagai bentuk produk hukum yang dapat menjadi dasar bekerjanya lembaga perdamaian melalui mediasi ?

2. Bagaimana sinkronisasi PERMA tersebut secara hirarkhis dengan produk hukum yang relevan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi keberlakuan secara yuridis lembaga perdamaian melalui upaya mediasi sebagaimana diatur dalam PERMA No 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi bidang hukum acara perdata yang berkaitan dengan keberlakuan secara yuridis lembaga perdamaian melalui upaya mediasi.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi aparaturnya penegak hukum khususnya dalam kaitannya dengan keberlakuan secara yuridis lembaga perdamaian melalui upaya mediasi.

E. Keaslian Penelitian

Sepanjang pengetahuan penulis penelitian mengenai keberlakuan lembaga perdamaian melalui upaya mediasi setelah berlakunya PERMA No 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan tersebut belum ada yang meneliti. Namun

apabila ternyata pernah ada penelitian yang sama maka penelitian ini sebagai pelengkap penelitian yang terdahulu.

F. Sistematika Penulisan

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN TESIS

HALAMAN PENGESAHAN UJIAN TESIS

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

INTISARI/ ABSTRAK

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

B. Perumusan Masalah

C. Tujuan Penelitian

D. Manfaat Penelitian

E. Keaslian Penelitian

F. Sistematika Penulisan

**BAB II TINJAUAN KEBERLAKUAN LEMBAGA PERDAMAIAAN
MELALUI UPAYA MEDIASI**

A. Penyelesaian Perkara Perdata Melalui Pengadilan

1. Sumber Hukum Acara Perdata

2. Asas-Asas Hukum Acara Perdata

3. Tugas Hakim Perdata
 4. Proses Pemeriksaan Perkara Perdata di Pengadilan Negeri
- B. Lembaga Perdamaian
1. Pengertian Perdamaian
 2. Syarat-syarat Putusan Perdamaian
 3. Kekuatan Putusan Perdamaian
- C. UU No 30 Tahun 1999 tentang Alternatif Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan
1. Mediasi sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa
 2. Tahapan Mediasi
 3. Kekuatan Hasil Mediasi
- D. Lembaga Perdamaian di Pengadilan Melalui Mediasi
1. Dasar Hukum Lembaga Perdamaian di Pengadilan Negeri Melalui Mediasi
 2. Tata Cara Mediasi menurut PERMA No.2 Tahun 2003
 3. Peran Hakim Mediator
 4. Hasil Akhir Upaya Perdamaian melalui Mediasi
- E. Kewenangan MA dalam Membuat Pedoman/ Tata Cara Beracara
- F. Kekuatan Berlakunya Undang-Undang
1. Yuridis
 2. Sosiologis
 3. Filosofis

BAB III CARA PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

B. Bahan atau Materi Penelitian

C. Langkah Tahapan Penelitian

D. Metode Analisis

E. Kendala Yang Dihadapi dalam Penelitian dan Cara Pemecahannya

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Keberlakuan secara yuridis lembaga perdamaian melalui upaya mediasi

B. Pendekatan sosiologis hukum keberlakuan lembaga perdamaian melalui upaya mediasi

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN