

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sengketa, dalam pengertiannya yang luas termasuk di dalamnya yaitu perbedaan pendapat, perselisihan ataupun konflik adalah hal yang lumrah dalam kehidupan bermasyarakat. Sengketa dapat terjadi saat dua orang atau lebih berinteraksi pada suatu peristiwa atau situasi dan mereka memiliki persepsi, kepentingan, dan keinginan yang berbeda terhadap peristiwa atau situasi tersebut. Sengketa adalah perbedaan pendapat yang telah mencapai eskalasi tertentu. Pemicu terjadinya sengketa ini dapat bermacam-macam misalnya saja kesalahpahaman, perbedaan penafsiran, ketidakjelasan pengaturan, ketidakpuasaan, ketersinggungan, kecurigaan, tindakan yang tidak patut, curang atau tidak jujur, kesewenang-wenangan atau ketidakadilan, ataupun terjadinya keadaan-keadaan yang tidak terduga.

Penyelesaian sebuah sengketa dalam negara hukum seperti halnya Indonesia harus ditempuh secara legal dan tidak boleh dilakukan dengan cara main hakim sendiri (*eigenrichting*). Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa pada umumnya adalah proses peradilan atau penghakiman (ajudikasi) dan proses konsensual (non ajudikasi). Bentuk ajudikasi adalah litigasi atau biasa dikenal sebagai proses pengadilan. Pengadilan adalah lembaga resmi kenegaraan yang diberi kewenangan untuk mengadili,

yaitu menerima, memeriksa, dan memutus perkara berdasarkan hukum acara dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.¹

Secara teori, dalam negara hukum yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan (*the rule of law*), kedudukan peradilan ditetapkan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang berperan sebagai katup penekan (*pressure valve*) atas segala pelanggaran hukum dan ketertiban masyarakat. Oleh karena itu, peradilan masih tetap relevan sebagai tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan sehingga secara teoritis masih bisa diandalkan sebagai badan yang berfungsi dan berperan menegakkan kebenaran dan keadilan (*to enforce the truth and justice*).²

Jika melihat fakta yang ada di lapangan dan bila dikaitkan dengan teori di atas, maka ada perbedaan yang cukup signifikan. Perbedaan ini tampak pada pengalaman pahit yang dialami oleh masyarakat Indonesia yaitu dengan begitu banyaknya perkara yang masuk ke pengadilan tetapi tidak segera terselesaikan, sebaliknya perkara-perkara tersebut tidak sedikit yang terhenti di tingkat banding ataupun di tingkat kasasi karena adanya penumpukan perkara di Mahkamah Agung. Penyelesaian untuk suatu perkara memakan waktu yang cukup lama dan berlarut-larut bahkan hal ini bisa mencapai puluhan tahun mulai dari putusan pengadilan tingkat pertama, banding, kasasi dan peninjauan kembali setelah putusan berkekuatan hukum tetap, eksekusi dihadapkan dengan upaya verzet

¹ Gatot Soemartono, 2006, *Arbitrase dan Mediasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 2

² M.Yahya Harahap, 2005, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 229

dalam bentuk *partij verzet* dan *derden verzet*. Padahal, masyarakat pencari keadilan membutuhkan proses penyelesaian yang cepat yang tidak formalistis (*informality procedure and can be put into motion quickly*).³

Jumlah perkara yang belum terselesaikan yang ada di Mahkamah Agung merupakan bukti nyata bahwa sistem peradilan Indonesia tidak efektif dan efisien. Pada bulan Juni 2001 perkara yang belum terselesaikan mencapai 15.000 perkara. Perkara kasasi dan peninjauan kembali yang masuk setiap tahun kurang lebih berjumlah 6.700 perkara, sedangkan setiap tahun rata-rata hanya dapat diputus 6.200 perkara, sehingga selisih antara perkara yang masuk dengan yang diputus sekitar 500 perkara. Pada akhir tahun 2005 diperkirakan dapat diputus antara 11.000 sampai 12.000 perkara. Sampai akhir tahun 2006 perkara yang belum terselesaikan kurang lebih berjumlah 11.000 perkara.⁴ Selain itu kurang efektif dan efisiennya peradilan di Indonesia tampak pada proses beracara di pengadilan yang membutuhkan biaya yang relatif tidak sedikit dan banyak memakan waktu, karena sistem pengadilan konvensional seringkali menghasilkan satu pihak sebagai pemenang dan pihak lainnya sebagai pihak yang kalah. Pihak yang kalah selalu tidak puas dan akhirnya mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi bahkan sampai ke

³ M. Yahya Harahap, 1997, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 248

⁴ Arista Candra Irawati, 2007, *Konsistensi Mahkamah Agung Dalam Mengadili Perkara Praperadilan*, Tesis MPA-PPs, Semarang: Universitas Katolik Soegijapranata, hlm. 21

tingkat Mahkamah Agung. Sistem penyelesaian sengketa seperti ini dinilai kurang menguntungkan bagi para pihak, khususnya bagi kalangan bisnis.

Seperti telah disebutkan bahwa penyelesaian sengketa selain melalui proses adjudikasi juga dapat melalui proses non adjudikasi. Proses non adjudikasi merupakan sistem penyelesaian sengketa di luar pengadilan atau Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Dispute Resolution*). Hukum adat Indonesia sebenarnya sudah sejak zaman dahulu memiliki sistem penyelesaian sengketa yang cukup baik yaitu musyawarah mufakat. Sistem ini diwariskan oleh nenek moyang kita secara turun temurun sampai sekarang sehingga dapat dikatakan bahwa musyawarah mufakat adalah ciri khas dari masyarakat kita. Selain itu hukum di Indonesia terkait dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa juga mempunyai beberapa peraturan misalnya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Sengketa Lingkungan Hidup di Luar Pengadilan, sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan lain sebagainya. Namun demikian, masih sulit untuk mendapatkan peraturan yang memadai dan lengkap dalam Alternatif Penyelesaian Sengketa yang bisa menjamin penyelesaian perkara terutama perkara perdata di pengadilan secara efektif dan efisien. Salah satu contoh Undang-Undang Nomor 30

Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 disebutkan bahwa, "Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah lembaga penyelesaian sengketa atau beda pendapat melalui prosedur yang disepakati oleh para pihak, yakni penyelesaian di luar pengadilan dengan cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, atau penilaian ahli". Ketentuan tersebut tidak memberikan banyak kejelasan tentang apa dan bagaimana Alternatif Penyelesaian Sengketa itu bahkan justru timbul banyak pertanyaan dan persoalan misalnya, tidak ada penjelasan lebih jauh tentang apa yang dimaksud penyelesaian sengketa dengan negosiasi atau mediasi padahal, masing-masing cara penyelesaian tersebut seharusnya diatur secara terperinci untuk menghindari timbulnya kesalahan subyektivitas dalam penafsiran. Bahkan sangat disayangkan dari 82 pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tersebut hanya satu pasal yaitu, Pasal 6 yang menjelaskan secara sumir proses penyelesaian sengketa melalui Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Terkait dengan hal tersebut dan adanya kenyataan bahwa terjadi penumpukan perkara di Mahkamah Agung maka berpedoman pada Pasal 130 HIR (*Het Herziene Indonesich Reglement*) atau Pasal 154 RBg (*Rechtsreglement Buitengewesten*) tentang lembaga damai, melalui Rapat Kerja Nasional (RAKERNAS) Mahkamah Agung dalam rangka mengatasi tunggakan perkara kasasi yang ada di lingkungannya, diambil sebuah terobosan untuk mengatasi masalah tunggakan perkara di Mahkamah

Agung yaitu dengan jalan pemberdayaan pengadilan tingkat pertama dalam menerapkan lembaga damai yang kemudian dituangkan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 1 Tahun 2002. Alasan mengapa dipilih cara ini ialah karena apabila peradilan tingkat pertama mampu menyelesaikan perkara melalui perdamaian, maka secara otomatis akan berakibat pada turunnya jumlah perkara pada tingkat kasasi. Itulah sebabnya, pada saat ini semakin dikembangkan berbagai cara penyelesaian sengketa (*settlement method*) di luar pengadilan, yang biasa disebut sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam berbagai bentuk. Salah satunya adalah mediasi yaitu suatu alternative penyelesaian yang secara spesifik menyelesaikan sengketa-sengketa perdata

Berdasarkan RAKERNAS Mahkamah Agung, mediasi dianggap lebih efektif dan efisien dalam menyelesaikan sengketa di pengadilan tingkat pertama karena paling tidak dapat mengurangi jumlah perkara yang masuk ke Mahkamah Agung. Namun, belakangan Mahkamah Agung menyadari bahwa SEMA Nomor 1 Tahun 2002 kurang efektif sebagai landasan hukum untuk mendamaikan para pihak karena SEMA tersebut tidak jauh berbeda dengan ketentuan Pasal 130 HIR atau 154 RBg. Oleh karena itu pada tanggal 11 September 2003 Mahkamah Agung mengeluarkan peraturan yang mengatur lebih detail mengenai mediasi, yaitu Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan.

Berdasarkan alasan kurang efektifnya pengadilan, khususnya pengadilan negeri sebagai pengadilan tingkat pertama dalam menyelesaikan sengketa melalui lembaga damai. Di tambah mulai populernya lembaga mediasi sebagai salah satu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan dan semakin mantapnya eksistensi lembaga ini dengan dikeluarkannya PERMA Nomor 2 Tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Serta semakin gencarnya lembaga-lembaga resmi pencetak mediator bersertifikat dalam menyelenggarakan pelatihan mediator (dimana di wilayah hukum Pengadilan Tinggi Jawa Tengah telah dilakukan 5 kali pelatihan mediator terhadap hakim, advokat dan para profesional) yang secara otomatis hal ini berakibat pada meningkatnya jumlah mediator bersertifikat, membuat penulis semakin tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang pelaksanaan mediasi di pengadilan. Ketertarikan penulis akan lembaga ini, akhirnya penulis tuangkan dalam sebuah tesis dengan judul **EFEKTIVITAS MEDIASI BERDASARKAN PERATURAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 2 TAHUN 2003 DALAM PENYELESAIAN PERKARA PERDATA DI PENGADILAN NEGERI**

B. Perumusan Masalah

Pilihan Mahkamah Agung dengan pemberdayaan lembaga damai pada pengadilan tingkat pertama, khususnya pengadilan negeri sebagai instrumen efektif mengatasi kemungkinan penumpukan perkara pada

tingkat kasasi, membuat lembaga mediasi semakin menarik untuk dikaji lebih dalam. Hal ini akan lebih berbobot jika dirumuskan masalah tentang efektivitas pelaksanaan mediasi dalam penyelesaian sengketa perdata di pengadilan negeri. Dimana efektivitas pelaksanaan mediasi di pengadilan ini nantinya berpengaruh dalam hal menekan jumlah permohonan kasasi yang masuk ke Mahkamah Agung. Oleh karena itu, maka perumusan masalah ini memuat uraian ringkas fokus masalah yang akan diteliti berdasarkan pada judul dan latar belakang. Adapun perumusan masalah yang penulis angkat pada penulisan tesis ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah efektivitas mediasi berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 dalam penyelesaian perkara perdata di pengadilan negeri ?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat pelaksanaan mediasi di pengadilan negeri ?

C. Tujuan Penelitian

Pada bagian ini memuat secara spesifik tujuan yang ingin dicapai. Tujuan penelitian harus diselaraskan dengan perumusan masalah, penelitian dilakukan dalam rangka menjawab permasalahan penelitian. Oleh karena itu sebagaimana permasalahan yang telah dirumuskan secara spesifik di atas, maka tujuan dari penulisan tesis ini bisa diketahui dalam dua poin utama yaitu

1. Untuk mengetahui efektivitas mediasi berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 dalam penyelesaian perkara perdata di pengadilan negeri.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan mediasi di pengadilan negeri

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian pada penulisan tesis ini adalah menggambarkan kegunaan yang dilakukan dari studi tertentu yang diarahkan pada kegunaan praktis (untuk penentu kebijakan) dan kegunaan teoritis (untuk pengembangan ilmu pengetahuan bidang hukum tertentu), yang mana pada penulisan karya ilmiah ini akan penulis uraikan sebagai berikut.

1. Kegunaan teoritis

Memberikan sumbangan pengetahuan yang nantinya dapat berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan hukum perdata pada khususnya, yang berhubungan dengan efektivitas pelaksanaan mediasi di pengadilan dalam penyelesaian sengketa perdata terutama untuk menekan jumlah permohonan perkara kasasi yang masuk ke Mahkamah Agung

2. Kegunaan praktis

a. Untuk kepentingan peneliti

Yaitu untuk memperdalam dan memperluas pemahaman mengenai lembaga mediasi terutama berkaitan dengan efektivitas penerapan mediasi dalam menyelesaikan perkara perdata khususnya di pengadilan negeri sebagai pengadilan tingkat pertama berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2003 dan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat menghambat penerapan mediasi di pengadilan negeri.

b. Untuk kepentingan masyarakat umum

Sebagai salah satu bahan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa ada cara lain dalam penyelesaian suatu sengketa perdata selain melalui cara litigasi, yaitu mediasi dimana ini merupakan salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang prosesnya lebih cepat dan murah, serta dapat memberikan akses kepada para pihak yang bersengketa untuk memperoleh keadilan atau penyelesaian yang memuaskan atas sengketa yang dihadapi.