

# Perluasan Akses Terhadap Keadilan Melalui Gugatan Sederhana: Sebuah Refleksi

**Estu Dyah Arifianti**

Peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

E-mail: estu.dyah@pshk.or.id

**Mulki Shader    Alfeus Jebabun**

Peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)

Peneliti di Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) sekaligus advokat

## Abstrak

Sejak diundangkan pada 7 Agustus 2015 melalui Peraturan Mahkamah Agung, gugatan sederhana menawarkan terobosan baru untuk sengketa perdata sederhana. Beberapa pembaruan itu di antaranya (i) pihak yang bersengketa berhadapan langsung di persidangan; (ii) batasan waktu penyelesaian perkara 25 hari sejak sidang pertama; (iii) meniadakan beberapa tahapan dalam proses persidangan perkara perdata biasa; dan (iv) penggunaan formulir yang disediakan oleh pengadilan untuk kelengkapan formil. Tulisan ini menganalisis implementasi gugatan sederhana dengan mengaitkannya pada perluasan akses terhadap keadilan yang menjadi tujuan dibentuknya gugatan sederhana. Kesimpulannya, gugatan sederhana belum sepenuhnya merepresentasikan perluasan akses terhadap keadilan bagi masyarakat. Namun, gugatan sederhana menjadi salah satu alternatif baru bagi masyarakat yang selama ini enggan datang ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketanya. Adanya ketentuan mengenai jangka waktu penyelesaian perkara, penetapan panjar biaya perkara, hakim tunggal, dan kewajiban para pihak untuk hadir dalam persidangan turut mendorong keberhasilan implementasi gugatan sederhana. Akan tetapi, terdapat beberapa ketentuan yang perlu menjadi perhatian Mahkamah Agung untuk memperluas akses terhadap keadilan bagi pihak yang ingin menyelesaikan sengketanya melalui gugatan sederhana. Pertama, mengenai penghapusan batasan domisili yang sama dalam gugatan sederhana. Kedua, mengenai uraian yang lebih rinci mengenai jenis perkara gugatan sederhana. Dan ketiga, menjamin putusan akan dilaksanakan oleh para pihak yang berperkara.

**Kata kunci:** gugatan sederhana, *small claims court*, hukum acara perdata, pengadilan

## 1. Pendahuluan

Mempertaruhkan ayam tetapi kehilangan sapi merupakan sebuah metafor yang sering digunakan untuk dalam penyelesaian sengketa perdata di pengadilan. Perumpamaan itu tidak berlebihan mengingat proses penyelesaian menyita banyak waktu dan uang yang berdampak pada keengganan masyarakat untuk datang ke pengadilan. Mahkamah Agung telah menyadari hal ini dengan mengurai beberapa isu yang perlu diselesaikan untuk meningkatkan kualitas peradilan, yakni (i) proses persidangan yang lama, (ii) kurangnya pemahaman pencari keadilan mengenai prosedur penyelesaian perkara, dan (iii) rendahnya kepercayaan masyarakat pada pengadilan (Mahkamah Agung, 2010).

Lamanya proses persidangan dapat dengan mudah diobservasi dengan hadir ke pengadilan dan menyimak jalannya persidangan. Dalam perkara perdata, lamanya proses ini tidak terjadi pada saat persidangan berlangsung, tetapi lamanya waktu tunggu persidangan dan banyaknya tahapan yang harus dilalui oleh para pihak. Kondisi ini diperparah dengan sering terjadinya penundaan di tiap agenda sidang karena salah satu pihak tidak hadir. Proses persidangan yang terjadi lebih banyak pada pembacaan dan pemeriksaan bukti tertulis yang dihadiri oleh majelis hakim, panitera, dan pengacara daripada kontestasi perkara antara para pihak yang saling bersengketa. Setelah persidangan, lamanya waktu pelaksanaan putusan juga menjadi tantangan penyelesaian sengketa di pengadilan.

Selain lamanya waktu, biaya yang dikeluarkan dinilai terlalu besar. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Bank Dunia, jangka waktu penyelesaian perkara perdata pengadilan di Indonesia yang mengambil sampel Jakarta adalah 390 hari sejak pendaftaran hingga pelaksanaan putusan dengan biaya yang dikeluarkan 74% dari nilai yang disengketakan (World Bank, 2017). Biaya yang dikeluarkan mencakup biaya resmi penyelesaian perkara di pengadilan, biaya jasa pengacara, dan biaya pelaksanaan putusan. Biaya perkara resmi dalam penyelesaian perkara perdata di pengadilan bisa menjadi mahal karena berkaitan dengan beberapa faktor di antaranya jumlah para pihak, jarak antara domisili para pihak dengan pengadilan, perlu tidaknya tindakan tambahan seperti pemeriksaan setempat atau penyitaan (Mansyur dan Witanto, 2017). Semakin banyak pihak-pihak yang dihadirkan di persidangan, maka semakin besar biaya panggilan. Semakin jauh tempat keberadaan pihak-pihak dari pengadilan juga memperbesar biaya panggilan yang ditetapkan berdasarkan radius. Mahalnya biaya menyelesaikan sengketa perdata di pengadilan tidak hanya karena biaya perkara resmi yang harus dikeluarkan para pihak, tetapi juga biaya pengacara dan pungutan liar dari aparat pengadilan. Kondisi ini semakin menjauhkan masyarakat dari pengadilan.

Bedner dan Berenschot menyatakan bahwa alasan kurangnya kesadaran masyarakat untuk menyelesaikan sengketa di pengadilan adalah karena ragu terhadap lembaga pengadilan yang dianggap janggal, korup, dan tidak dapat diprediksi (Bedner, 2011). Bahkan apabila masyarakat memiliki pengetahuan dasar tentang hak-hak mereka di pengadilan secara umum, banyak dari mereka kurang memahami prosedur. Akibatnya, sengketa-sengketa yang ada, terutama sengketa dengan nilai kecil, tidak diselesaikan di pengadilan, tetapi diselesaikan secara informal di luar pengadilan. Untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada peran pengadilan dalam pemutus sengketa perdata, perlu adanya upaya pembaruan hukum

acara perdata yang dapat melaksanakan peradilan yang mampu mewujudkan asas sederhana, cepat, dan biaya ringan (Komisi Hukum Nasional, 2010).

Jika menilik dari segi pengaturan, keberadaan hukum acara perdata yang berlaku, *Indische Herzeine Regelling (HIR) and Reglemen Buitengewesten (RBg)*, yang merupakan peninggalan Belanda ditengarai menjadi faktor rumit dan lamanya penyelesaian perkara perdata di pengadilan. Pengaturan ini dianggap tidak lagi dapat menyesuaikan dinamika masyarakat dalam sengketa perdata. Pemerintah telah lama menyusun Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Perdata namun hingga saat ini masih belum ada tanda siap dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Mahkamah Agung kemudian membuat terobosan dengan membentuk mekanisme gugatan sederhana untuk perkara perdata yang bernilai kecil. Perdebatan tentu terjadi mengingat pengaturan mengenai gugatan sederhana yang merupakan hukum acara yang seharusnya diatur di dalam undang-undang justru diatur di dalam peraturan Mahkamah Agung.

Ketentuan mengenai gugatan sederhana yang menerobos ketentuan hukum acara di dalam peraturan Mahkamah Agung merupakan penggunaan kekuasaan yang luar biasa yang dimiliki oleh institusi peradilan (Pompe, 2012). Pompe menjelaskan, “Mahkamah Agung memiliki kekuasaan legislatif yang tersisa untuk mengisi kekosongan hukum acara yang barangkali diabaikan oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950. Fungsi pengaturan hanya bisa dilakukan terhadap hukum acara, dengan syarat undang-undang yang ada tidak mencukupi. Pasal 79 Undang Undang Nomor 14 Tahun 1985 menegaskan kewenangan Mahkamah Agung untuk membuat peraturan semi perundang-undangan di bidang hukum acara, tetapi menutup pengaturan hukum substantif/ pembuktian.”

Pompe menguraikan lebih jauh bahwa pengaturan oleh Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud dengan kekuasaan ‘mengatur’ hanya menghasilkan empat belas pengaturan sejak kemerdekaan hingga reformasi. Walaupun jumlahnya sedikit, keberadaan pengaturan ini merambah pada hukum substantif yang menjadikannya pengganti pembuatan keputusan, lebih luas daripada yang dimaksudkan undang-undang. Hal ini tercermin dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1990 tentang Tata Cara Pelaksanaan Putusan Arbitrase Asing (Pompe, 2012). Dengan adanya gugatan sederhana yang diatur di dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015, Mahkamah Agung kembali menunjukkan kekuasaannya untuk mengatur lebih dari yang dimaksudkan oleh undang-undang. Di satu sisi, materi muatan mengenai gugatan sederhana tidak tepat diatur di dalam Peraturan Mahkamah Agung. Namun, di sisi lain, keberadaan Perma ini mendorong pemerintah untuk melaksanakan tugasnya dalam merumuskan dan membahas bersama DPR mengenai sistem hukum acara perdata yang dibutuhkan oleh situasi saat ini.

Dari buah pemikiran Kelompok Kerja (Pokja) Mahkamah Agung, dirumuskanlah ketentuan mengenai apa itu gugatan sederhana, apa saja pembatasannya, dan bagaimana prosedur penyelesaiannya. Penyelesaian gugatan sederhana di Indonesia merupakan tata cara penyelesaian sengketa melanggar janji atau perbuatan melawan hukum dengan nilai gugatan yang dibatasi sebesar Rp 200.000.000,-. Berbeda dengan penyelesaian perdata biasa, gugatan sederhana diperiksa dan diputus oleh hakim tunggal dengan mewajibkan para pihak untuk

mengikuti proses persidangan secara langsung tanpa perlu didampingi oleh pengacara. Selain itu, terdapat beberapa pembatasan yang dibuat seperti, pembatasan domisili para pihak, pembatasan jenis perkara, dan juga pembatasan waktu penyelesaian perkara. Pembatasan itu dibuat sebagai perwujudan peradilan yang sederhana, mudah, dan berbiaya ringan yang menjadi tujuan dibentuknya gugatan sederhana.

Beberapa kajian terdahulu mengenai gugatan sederhana telah menguraikan pentingnya keberadaan gugatan sederhana (Taufik dkk, 2018), menjelaskan apa isi peraturan tentang gugatan sederhana (Arrafi, 2016), dan mempertanyakan efektivitas gugatan sederhana dalam kerangka reformasi hukum acara perdata (Afriana, 2016). Salah satu tulisan baru yang cukup komprehensif membahas gugatan sederhana adalah tulisan Mansyur dan Witanto yang di dalamnya mencakup proses perumusan dan pembahasannya serta bacaan kritis atas tiap-tiap pengaturan di dalam Perma gugatan sederhana (Mansyur dan Witanto, 2017). Namun demikian, masih belum ada tulisan yang mengangkat bagaimana gugatan sederhana diimplementasikan di pengadilan. Tulisan ini akan menguraikan analisis dari implementasi gugatan sederhana yang dilaksanakan oleh pengadilan dikaitkan dari salah satu konsiderans pembentukannya, yakni memperluas akses terhadap keadilan bagi masyarakat.

Data yang disajikan di dalam tulisan ini merupakan data hasil monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) pada 2016. Pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan penelusuran perkara melalui sistem informasi penelusuran perkara (SIPP) yang dimiliki oleh setiap pengadilan dan observasi persidangan salah satu perkara di wilayah hukum Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Selain itu, wawancara kepada hakim, panitera, jurusita, advokat, dan para pihak yang berperkara di empat pengadilan negeri menjadi data primer dalam penelitian ini. Empat pengadilan yang menjadi sampel adalah pengadilan negeri di Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, Surabaya, dan Jember. Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Surabaya.

## **2. Situasi Perkara Gugatan Sederhana di Pengadilan**

Oktober 2016. Poster bergambar alur penyelesaian perkara gugatan sederhana terpasang di sebuah pengadilan negeri di wilayah Jakarta. Di poster itu tertulis besar dan terang bahwa penyelesaian perkara perdata melalui gugatan sederhana hanya membutuhkan waktu 25 hari kerja. Ini menandakan terdapat perubahan besar dalam hukum acara perdata di Indonesia. Saya bertanya kepada petugas loket pendaftaran gugatan yang loketnya tertutup bahwa teman saya bernama A memberi pinjaman uang sejumlah uang kepada B dan tidak kunjung dibayar. Saya bertanya bagaimana teman saya bisa menyelesaikan dengan gugatan sederhana. Petugas pengadilan terdiam dan mengatakan tidak tahu. Saya lantas menunjuk poster yang terpasang di dekat meja registrasi dan menanyakan, "Bagaimana dengan gugatan sederhana yang terpasang di poster ini?" Petugas itu meminta saya menunggu. Sekitar lima belas menit, datang seorang panitera yang menjelaskan mengenai gugatan sederhana dan apa saja yang perlu disiapkan. Saya mengangguk dan mengucapkan terima kasih. Asumsi saya

sederhana, belum banyak orang tahu tentang gugatan sederhana, bahkan petugas pendaftaran sekalipun.

Mei 2018. Saya kembali mendatangi pengadilan negeri yang sama untuk keperluan wawancara dengan salah satu hakim. Situasi sedikit berbeda. Setelah masuk di lobi pengadilan, petugas menyapa dan menanyakan ada keperluan apa. Saya mengatakan ada janji wawancara dan diarahkan ke bagian pelayanan terpadu satu pintu (PTSP). Di sana ada petugas lain yang menjaga mesin antrean untuk pengunjung pengadilan yang ingin mendapatkan layanan pengadilan. Di bagian papan pengumuman, terdapat berbagai infografis berkaitan dengan prosedur penyelesaian perkara gugatan sederhana maupun pengumuman lelang yang akan dilaksanakan. Di dekat papan pengumuman terdapat beberapa banner mengenai biaya berbagai jenis layanan pengadilan termasuk detilnya. Di ruangan itu juga terdapat meja terbuka yang berperan sebagai loket yang melayani kepaniteraan hukum, informasi pengaduan, kepaniteraan PHI, kepaniteraan niaga, kepaniteraan perdata, kepaniteraan pidana, kepaniteraan tindak pidana korupsi, dan bagian umum. Pengadilan nampak berusaha meningkatkan pelayanan maupun memperbanyak informasi untuk diberikan kepada masyarakat.

Khusus mengenai gugatan sederhana, usaha melakukan sosialisasi nampak ada hasilnya. Sejak 2015 hingga 2018, jumlah perkara mengalami kenaikan dari 7 perkara (2015) menjadi 633 perkara (2016) dan 4126 perkara (2017). Dari jumlah tersebut, mayoritas perkara merupakan perkara yang diajukan oleh lembaga keuangan dan perbankan untuk penagihan kredit pada debitur. Minimnya pemanfaatan gugatan sederhana oleh individu dipengaruhi oleh banyak faktor, salah satunya adalah keacuhan masyarakat untuk mengajukan perkara perdatanya ke dalam gugatan sederhana.

Di dalam pengaturannya, perkara yang dapat diajukan dalam gugatan sederhana merupakan perkara wanprestasi (ingkar janji) atau perkara perbuatan melawan hukum, tidak berkaitan dengan sengketa hak atas tanah, nilai tuntutan tidak melebihi dua ratus juta rupiah, dan penyelesaian sengketanya tidak dilakukan melalui pengadilan khusus sebagaimana diatur di dalam undang-undang (Pasal 3 Perma Gugatan Sederhana). Masyarakat umum yang belum pernah berperkara atau tidak memiliki latar belakang ilmu hukum sulit untuk mengartikan wanprestasi dan perbuatan melawan hukum. Mereka juga cenderung acuh mengenai perkara mana saja yang terdapat pengaturan untuk diselesaikan mengenai pengadilan khusus. Berbeda dengan pengaturan beberapa negara lain yang menyebutkan rincian jenis perkara yang dapat diajukan dalam *small claims court*. Di negara bagian California, misalnya, dibuat kategori perkara yang bisa diajukan yang dipublikasikan di dalam panduan resmi antara lain perselisihan perbaikan mobil, upah yang tidak dibayar, menggugat badan negara atau pemerintah daerah, setoran jaminan, perselisihan perbaikan rumah, menuntut penghentian pembayaran, kredit macet, dan kecelakaan mobil dengan pengemudi di luar negeri (California Courts, 2018). Tidak dijabarkannya apa itu wanprestasi, perbuatan melanggar hukum, dan perkara apa saja yang diatur dalam pengadilan khusus menyulitkan pihak yang pertama kali berperkara di pengadilan untuk menentukan apakah perkara mereka masuk di dalam gugatan sederhana atau tidak. Dalam hal ini, peran aparat pengadilan, khususnya petugas bagian pendaftaran, sangat penting untuk menjelaskan apakah

perkara yang dihadapi oleh para pihak memenuhi syarat pendaftaran gugatan sederhana.

Dari hasil penelusuran melalui SIPP pengadilan dan portal direktori putusan Mahkamah Agung, terdapat beberapa perkara di luar kredit macet yang didaftarkan dalam gugatan sederhana menarik untuk dikaji.

1. Perkara masyarakat umum melawan pemerintah terkait pembangunan Waduk Jati Gede di Sumedang. Sepanjang 2017, Pengadilan Negeri Sumedang menerima 226 perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam pembangunan Waduk Jatigede. Masyarakat mulai mengajukan gugatan sejak terbitnya Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2015 tentang penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Pembangunan Waduk Jatigede dan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 24/Prt/M/2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kegiatan Pemberian Uang Tunai untuk Rumah Pengganti dan Pemberian Uang Santunan untuk Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Pembangunan Waduk Jati Gede. Jumlah gugatan ini semakin bertambah seiring banyaknya masyarakat sebagai penggugat yang dimenangkan dalam putusan untuk menerima ganti kerugian dari pemerintah. Dalam perkara-perkara ini, penggugat adalah pemilik rumah dan tanah yang terdaftar dalam proyek pembangunan Waduk Jati Gede dan tergugat adalah pemerintah yakni Satuan Kerja Non-Vertikal Tertentu Pembangunan Waduk Jati Gede. Pokok perkara yang diajukan oleh sebagian besar penggugat adalah mengenai tidak dibayarnya uang pengganti atas tanah dan rumah yang berada dalam lokasi pembangunan waduk.
2. Perkara wanprestasi berupa tuntutan pengembalian uang yang diberikan oleh Penggugat kepada Tergugat untuk memasukkan Penggugat sebagai Pegawai Negeri Sipil karena Penggugat gagal menjadi Pegawai Negeri Sipil. Hakim yang memeriksa dan memutus perkara dengan No. 2/Pdt.G.S/2015/PN Pwr menolak gugatan Penggugat. Dalam pertimbangannya, hakim mendasarkan syarat sahnya perjanjian berdasarkan Pasal 1320 KUHPerduta yang terdiri dari adanya kesepakatan para pihak, adanya kecakapan, tentang suatu hal tertentu, dan karena suatu sebab yang halal. Menurut hakim, satu syarat yang tidak dipenuhi dalam perkara ini adalah sebab/kausa yang halal, yang berarti tidak bertentangan dengan UU, norma kesusilaan, dan ketertiban umum. dalam proses penerimaan Pegawai Negeri Sipil dilarang atau tidak diperbolehkan ada proses suap menyuap atau menggunakan uang pelicin untuk dapat diterima Pegawai Negeri Sipil atau dengan kata lain harus melalui jalur resmi dan sesuai dengan aturan yang berlaku, sehingga dengan demikian perjanjian tersebut tidak memenuhi salah satu syarat perjanjian 'sebab yang halal' seperti apa yang diwajibkan dalam pasal 1320 KUH Perdata.
3. Gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh maskapai Lion Air melalui perkara 3/Pdt.G.S/2017/PN Pal. Dalam perkara itu, Penggugat adalah seorang penumpang Lion Air dengan rute Surabaya tujuan akhir Palu yang

transit di Makassar. Ketika transit di Makassar, penumpang oleh petugas Lion Air dinyatakan tidak berhak atas nomor kursi karena tidak terdaftar dalam sistem Lion Air. Penggugat diberikan tiket pengganti yang berangkat tujuh jam kemudian, tanpa memberikan fasilitas dan hak-hak penumpang yang menurut Penggugat tidak diberikan. Penggugat mengajukan tuntutan ganti rugi senilai 120 juta rupiah yang terdiri dari kerugian barang yang tidak jadi dibeli oleh partner usaha senilai lima puluh juta rupiah dan kerugian karena menunggu selama tujuh jam senilai tujuh puluh juta rupiah. Dari penelusuran sistem informasi penelusuran perkara Pengadilan Negeri Palu, diketahui bahwa selama proses persidangan, pihak Lion Air Cabang Palu sebagai tergugat tidak hadir sehingga hakim memutus tanpa kehadiran tergugat. Hakim memutus Lion Air Cabang Palu bersalah atas perbuatan melawan hukum dan membayar kerugian materiil kepada Penggugat sebesar Rp 300.000,-

4. Gugatan perkara ekonomi syariah yang diajukan di Pengadilan Negeri Jember. Pada 2016, puluhan perkara ekonomi syariah diajukan melalui gugatan sederhana. Hakim di Pengadilan Negeri Jember terbelah menjadi dua pendapat. Pertama, hakim yang menerima perkara ekonomi syariah untuk diperiksa dalam gugatan sederhana menyatakan bahwa sepanjang pokok perkaranya berkaitan dengan wanprestasi dan memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam gugatan sederhana, perkara dapat diperiksa dan diputus dalam gugatan sederhana. Kedua, pandangan Hakim yang menyatakan bahwa sebelum memeriksa isi gugatan, perlu diperiksa kompetensi absolutnya. Perkara ekonomi syariah merupakan kompetensi Pengadilan Agama sehingga perkara ini tidak dapat diterima di Pengadilan Negeri. Pasal 49 UU No. 3 Tahun 2016 tentang Perubahan atas UU No. 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama mengatur salah satu kewenangan dari Pengadilan Agama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara ekonomi syariah. Bagian penjelasan Pasal 49 huruf i UU tentang Pengadilan Agama menyebutkan yang dimaksud ekonomi syariah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilakukan menurut prinsip syariah, termasuk bank syariah. Namun, kebimbangan mengenai penyelesaian perkara ekonomi syariah yang sederhana dijawab oleh Mahkamah Agung dengan terbitnya Perma Nomor 14 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah yang memberikan kewenangan pengadilan agama untuk memeriksa perkara ekonomi syariah yang sederhana melalui prosedur gugatan sederhana.

Perkara-perkara tersebut lebih merepresentasikan permasalahan yang ada dalam masyarakat daripada mayoritas perkara kredit macet yang diajukan dalam gugatan sederhana. Dalam perkara kredit macet yang melibatkan lembaga keuangan dan perbankan, konsep *small claims court* sebagai pengadilan rakyat yang diadopsi di dalam gugatan sederhana tidak nampak. Gugatan sederhana menjadi gugatan biasa dengan pemotongan tahapan dan waktu penyelesaian perkara semata. Apabila dikaitkan dengan tujuan utama dari gugatan sederhana

untuk memperluas akses terhadap keadilan bagi masyarakat, maka masyarakat umum tidak cukup merepresentasikan perluasan akses terhadap keadilan bagi masyarakat. Kondisi ini serupa dengan implementasi *small claims court* di 34 negara bagian Amerika Serikat pada 1960. Pada waktu itu, masyarakat berpenghasilan rendah yang merupakan target awal pembentukan *small claims court* justru lebih banyak pada posisi sebagai tergugat yang diklaim harus melaksanakan sejumlah kewajiban dibandingkan pada posisi sebagai penggugat yang ingin mengklaim haknya. Maka itu, tak heran *small claims court* sering dikatakan sebagai mekanisme penagihan utang yang digunakan oleh pelaku bisnis besar (Multon, 1969). Satu dekade kemudian, survei New York Times mengenai pelaksanaan *small claims court* di Denver, Colorado, menunjukkan bahwa sistem yang dibangun tidak efektif bagi penggugat perseorangan (Best, 1993). Survei itu menunjukkan bahwa 70% dari perkara diajukan oleh lembaga penagih utang dan 25% diajukan oleh pemilik tanah/bangunan. Hanya 5% dari 50.000 perkara *small claims court* tiap tahunnya yang diajukan oleh individu.

Hasil temuan tim peneliti PSHK dan LeIP pada 2016 menemukan bahwa tidak ada korelasi antara semakin tingginya aktivitas ekonomi suatu wilayah dengan jumlah perkara yang diajukan dalam gugatan sederhana. Hal ini terbukti dari rendahnya jumlah perkara di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan Pengadilan Negeri Surabaya yang merupakan tolak ukur kegiatan perekonomian di Indonesia yang memiliki potensi tinggi terjadinya sengketa. Pada Oktober 2016, hanya terdapat empat perkara di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan dua perkara di Pengadilan Negeri Surabaya. Jumlah ini naik hingga pada Mei 2018, sudah terdapat 109 perkara yang ditangani oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan 117 perkara yang ditangani oleh Pengadilan Negeri Surabaya. Jenis perkara di Jakarta Pusat dan Surabaya didominasi oleh perkara kredit macet yang diajukan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang menggugat debitur-debiturnya. Sementara itu, pengadilan yang menerima banyak perkara pada Oktober 2016 adalah Pengadilan Negeri Jember yakni dengan 28 perkara dan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan 13 perkara. Jumlah itu naik hingga pada Mei 2018, Pengadilan Negeri Jember telah menerima 191 perkara dan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan menerima 97 perkara. Perkara kredit macet yang diajukan oleh lembaga perbankan di dua pengadilan ini juga mendominasi, sebagaimana terjadi di Jakarta Pusat dan Surabaya.

Rendahnya perkara perdata antar individu yang diajukan di dalam gugatan sederhana tidak dapat dilepaskan dari faktor enggan mereka berperkara di pengadilan. Selain faktor internal individu, faktor pembatasan domisili para pihak di dalam pengaturan juga menghalangi individu untuk menyelesaikan perkaranya melalui gugatan sederhana. Gugatan sederhana membatasi pihak-pihak yang berperkara untuk berada di satu wilayah hukum yang sama. Dalam kehidupan sehari-hari, interaksi yang terjadi melewati batas wilayah tempat tinggal seseorang. Dengan adanya kemajuan teknologi, batas ini bahkan lebih jauh memungkinkan interaksi dan transaksi antar negara. Gugatan sederhana belum memungkinkan perkara sesederhana tidak digantinya telepon genggam yang masih dalam masa garansi oleh penjual di Jakarta Selatan yang dibeli oleh seorang mahasiswa yang tinggal di Depok. Pendeknya, batasan domisili menjadi batu hambatan bagi masyarakat yang ingin mengajukan gugatan sederhana.

### 3. Akses Terhadap Keadilan di Pengadilan

Selain mengenai bisa tidaknya masyarakat mengajukan perkara untuk diselesaikan di pengadilan, akses terhadap keadilan juga harus diberikan pada tahap berikutnya: pengadilan harus menjamin proses pendaftaran hingga putusan berjalan adil. Cappelati menyatakan bahwa akses terhadap keadilan pada awalnya hanya berfokus pada masyarakat miskin yang berhadapan dengan hukum di persidangan (Berenschot dan Bedner, 2012). Namun, bagi masyarakat Indonesia, akses terhadap keadilan mencakup tantangan yang lebih kompleks. Pengadilan belum mampu menyelesaikan sengketa dengan murah, cepat, dan memuaskan bagi para pihak sehingga mekanisme informal lebih diutamakan daripada pengadilan yang disediakan oleh negara (Bedner, 2011). Akses terhadap keadilan dimaksudkan untuk memungkinkan masyarakat menyelesaikan permasalahan hukum melalui mekanisme yang adil dan efektif yang dimiliki oleh pengadilan.

Dalam gugatan sederhana, akses terhadap keadilan berusaha diwujudkan melalui penetapan panjar biaya perkara dan penyederhanaan dalam persidangan. Pertama, dalam pendaftaran gugatan, pihak penggugat harus terlebih dahulu membayar panjar biaya perkara, yang terdiri dari biaya tetap dan biaya proses. Besaran panjar biaya perkara ditetapkan oleh masing-masing Ketua Pengadilan. Panjar biaya perkara tidak sama dengan keseluruhan biaya perkara. Keseluruhan biaya perkara bisa lebih tinggi ataupun lebih rendah dari panjar biaya perkara. Hal ini berkaitan dengan jumlah pihak yang dipanggil di persidangan, berapa kali pemanggilan, dan radius pihak yang dipanggil dari pengadilan. Adapun tabel panjar biaya perkara di beberapa pengadilan adalah sebagai berikut:

No	Pengadilan Negeri (PN)	Panjar Biaya Perkara (Per 2016)	Panjar Biaya Perkara Tertinggi (Per 2017)
1	PN Jember	Rp 466.000,-	Rp 1.825.000,-
2	PN Surabaya	Rp 1.500.000,-	Rp 2.811.000,-
3	PN Jakarta Pusat	Rp 922.000,-	Rp 691.000,-
4	PN Jakarta Selatan	Rp 1.256.000,-	Rp 2.756.000,-

Tabel Panjar Biaya Perkara Gugatan Sederhana di Empat Pengadilan

Apabila pihak penggugat merasa keberatan dengan panjar biaya perkara yang ditetapkan oleh pengadilan, maka ketentuan di dalam Perma memberikan kesempatan untuk penggugat yang tidak mampu membayar untuk mengajukan permohonan secara cuma-cuma. Hanya saja, peneliti tidak menggali lebih jauh praktik permohonan prodeo diajukan dalam gugatan sederhana.

Kedua, dalam penyederhanaan persidangan, terdapat ketentuan pembatasan waktu penyelesaian perkara, pembatasan para pihak, kewajiban para pihak untuk hadir langsung di persidangan, pemangkasan persidangan, dan keberadaan *template* dalam pengajuan gugatan

dan jawaban para pihak. Pemangkasan tahapan dalam persidangan ini terdiri dari tidak adanya eksepsi, replik duplik, dan kesimpulan. Sebagaimana dalam peraturan, hakim yang ditunjuk untuk memeriksa dan memutus perkara dalam persidangan adalah hakim tunggal yang ditunjuk oleh Ketua Pengadilan.

Hakim tunggal dalam gugatan sederhana merupakan figur vital dalam keberhasilan proses persidangan. Hakim tunggal dalam gugatan sederhana memiliki peran yang sedikit berbeda dengan hakim dalam perkara perdata yang bersifat pasif. Hakim dalam gugatan sederhana diharapkan aktif untuk mengupayakan perdamaian, memberi penjelasan kepada para pihak mengenai jalannya persidangan, pembuktian, dan upaya hukum yang dapat dilakukan para pihak. Kewenangan kepada hakim ini diberikan karena mempertimbangkan bahwa pihak-pihak dalam gugatan sederhana adalah masyarakat umum. Salah seorang Hakim di Pengadilan Negeri Jember berujar, *“dalam memeriksa perkara gugatan sederhana, kemampuan dan skill saya sebagai mediator sangat diuji, melebihi ketika memeriksa perkara perkara perdata biasa. Sebab, di dalam perkara gugatan sederhana para pihak harus tampil sendiri, dan para pihak belum tentu mengetahui hukum. Sedangkan dalam perkara perdata biasa umumnya selalu didampingi oleh advokat.”* Para pihak di wilayah hukum Pengadilan Negeri Jember juga memberikan komentar positif mengenai keaktifan hakim di dalam persidangan. Tidak ada kriteria khusus mengenai hakim yang dapat memeriksa dan memutus perkara gugatan sederhana. Dalam praktiknya, Ketua Pengadilan memberikan kesempatan bagi semua hakim, terutama hakim junior untuk menangani perkara gugatan sederhana. Hal ini juga sebagai persiapan apabila putusan hakim tunggal diajukan upaya hukum keberatan, majelis hakim yang ditunjuk untuk memeriksa dan memutus perkara keberatan adalah hakim yang lebih senior.

Pada sidang pertama, hakim akan berupaya mendamaikan para pihak yang berperkara, tanpa terikat dengan ketentuan perdamaian yang diatur di dalam Peraturan Mahkamah Agung tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan. Dengan ini, pengaturan tentang jangka waktu mediasi dalam waktu 30 hari tidak berlaku dalam gugatan sederhana. Dalam proses ini, Hakim juga bisa mempersilakan para pihak untuk melakukan perdamaian di luar pengadilan. Dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap hakim dan pihak yang berperkara, dalam hal perkara berkaitan dengan kredit macet antara lembaga keuangan atau perbankan dengan debitur, upaya perdamaian lebih mudah dilakukan. Hal ini terjadi karena pihak debitur sudah menyadari kewajiban yang belum dipenuhinya. Apabila mediasi tidak berhasil dilaksanakan, hakim akan menjelaskan tahapan penyelesaian gugatan sederhana dan mempersilakan penggugat membacakan gugatannya. Tergugat kemudian memberikan jawaban atas gugatan dari penggugat. Para pihak yang diwawancara dalam penelitian yang dilakukan oleh PSHK dan LeIP menyatakan bahwa hakim memberikan penjelasan mengenai prosedur gugatan sederhana yang berbeda dari gugatan perdata biasa. Hakim menjelaskan tahapan yang akan ditempuh oleh para pihak, jangka waktu penyelesaian perkara, sekaligus menentukan agenda persidangan.

Dalam Perma Gugatan Sederhana, tidak disebutkan secara jelas apa saja alat bukti yang sah untuk diajukan di dalam persidangan. Akibatnya, para pihak yang belum pernah berperkara di pengadilan sebelumnya ataupun yang tidak memiliki latar belakang ilmu

hukum tidak mengetahui apa saja bukti-bukti yang dapat diajukan di dalam persidangan. Pada praktiknya, panitera dan hakim terkadang sudah menganggap bahwa pihak mengerti apa itu alat bukti di dalam persidangan. Dalam gugatan sederhana, alat bukti sama seperti perkara perdata pada umumnya yang terdiri dari bukti surat, saksi, persangkaan, pengakuan, dan juga sumpah (Mahkamah Agung, 2015). Dari hasil wawancara dengan hakim di empat pengadilan, tidak ada persoalan berarti dalam proses pembuktian. Jika ada kendala teknis yang terjadi menurut hakim adalah pihak yang belum mendaftarkan bukti berupa surat pada saat pendaftaran gugatan. Sementara itu, menurut pihak penggugat dan tergugat di Pengadilan Negeri Jember, Surabaya, Jakarta Selatan, dan Jakarta Pusat menyatakan bahwa mereka mengetahui kewajiban untuk *me-leges* bukti surat di kantor pos dan mendaftarkannya di pengadilan. Namun selain itu, proses pembuktian dalam persidangan dinyatakan mudah dan cepat. Proses pembuktian yang mudah ini juga mempermudah hakim dalam merumuskan putusan. Di dalam gugatan sederhana, hakim juga diberikan kemudahan dengan adanya *template* putusan yang terdapat dalam Lampiran Perma. Setelah putusan dibacakan, para pihak juga berhak meminta salinan putusan dari pengadilan.

Pihak penggugat ataupun tergugat bisa saja tidak menerima putusan yang diberikan oleh hakim dan mengajukan upaya hukum. Upaya hukum dalam gugatan sederhana adalah keberatan, yang diintrodusir oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam UU Monopoli itu, pelaku usaha yang diputus oleh Komisi (dalam hal ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha/ KPPU) dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri. Upaya hukum terhadap putusan hakim berupa keberatan tidak dikenal di dalam konsep hukum acara perdata. Retno Wulan dalam bukunya Hukum Acara Perdata menyebutkan bahwa upaya hukum melawan putusan perkara perdata terbagi menjadi upaya hukum biasa (terdiri dari verzet, banding, dan kasasi) dan upaya hukum luar biasa (peninjauan kembali dan *denderverzet* terhadap sita eksekusi). Dalam gugatan sederhana, upaya hukum keberatan diperiksa oleh majelis hakim di pengadilan negeri yang sama. Dasar pemeriksaan majelis hakim adalah putusan dan berkas gugatan sederhana serta permohonan keberatan, memori keberatan, dan kontra memori keberatan. Tidak ada pemeriksaan tambahan yang dilakukan dalam proses pemeriksaan keberatan (Pasal 26 ayat (3) Perma Gugatan Sederhana). Praktikanya, untuk perkara yang diputus tanpa kehadiran tergugat dan diajukan keberatan, majelis hakim kesulitan memeriksa bukti-bukti. Karena dalam putusan oleh hakim tunggal hanya dilakukan pemeriksaan terhadap bukti yang diajukan oleh penggugat, majelis hakim sulit membuktikan hal-hal yang diajukan oleh tergugat dalam permohonan keberatan karena tidak dapat dilakukan pemeriksaan tambahan. Mau tidak mau, majelis hakim keberatan memutuskan hanya berdasarkan berkas-berkas yang diperiksa yang tidak sepenuhnya melalui proses pembuktian yang dipimpin oleh hakim tunggal.

#### 4. Pelaksanaan Putusan Gugatan Sederhana

Ketentuan tentang gugatan sederhana mengatur bahwa putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap dilaksanakan secara sukarela. Dalam hal pihak yang diputus oleh hakim tidak melaksanakan putusan, maka putusan dilaksanakan berdasarkan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku. Dalam praktik penyelesaian perkara perdata secara umum, permasalahan pelaksanaan putusan masih sering menemui jalan buntu karena sulit meminta pihak yang kalah untuk melaksanakan putusan pengadilan. Mengenai gugatan sederhana, perkara kredit macet yang melibatkan lembaga perbankan sebagai kreditur cenderung lebih ditaati dibandingkan dengan perkara lain. Tidak diketahui data pasti mengenai berapa persentase keberhasilan pelaksanaan putusan di pengadilan, bahkan dalam lingkup empat pengadilan negeri yang telah didatangi sekalipun. Sulitnya mengetahui bagaimana keberhasilan putusan untuk dilaksanakan oleh para pihak menjadi salah satu kekurangan data yang ada dalam tulisan ini. Namun, tim peneliti berusaha menggambarkan melalui beberapa perkara di bawah ini.

Putusan perkara terkait pembangunan Waduk Jatigede lebih mudah dilaksanakan dibandingkan perkara lainnya. Pemerintah sebagai pihak tergugat memang sudah menyediakan anggaran pasca diterbitkannya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum tentang Tata Cara Pelaksanaan Kegiatan Pemberian Uang Tunai Untuk Rumah Pengganti Dan Pemberian Uang Santunan Untuk Penanganan Dampak Sosial Kemasyarakatan Pembangunan Waduk Jatigede sebagaimana telah disebutkan pada bagian I. Staf Satuan Kerja Pembangunan Waduk Jatigede mengatakan, pembayaran uang 'kerohiman' dilakukan setiap tahun anggaran dan pemberiannya tergantung kesediaan dana pemerintah. Walaupun terdapat beberapa perkara yang tidak dilaksanakan segera setelah putusan dibacakan, itikad baik pemerintah dalam pembayaran uang 'kerohiman' pembangunan Waduk Jatigede dalam patut diapresiasi.

Sementara itu, dalam beberapa perkara utang piutang di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan Jakarta Pusat, pihak penggugat menyatakan bahwa mereka diputus menang oleh pengadilan. Sayangnya, kemenangan mereka sebatas di atas kertas karena tergugat tidak mau dan tidak mampu melaksanakan putusan. Kegagalan pelaksanaan putusan juga berkaitan dengan pada saat gugatan diajukan, penggugat tidak memohonkan sita jaminan (gugatan sederhana belum mengatur ini secara jelas). Penggugat tidak mengetahui barang apa saja yang dapat disita apabila tergugat yang kalah tidak dapat melaksanakan putusan pengadilan. Selain itu, penggugat juga enggan mengajukan permohonan eksekusi ke pengadilan karena dianggap mahal dan tidak efisien.

Pada dasarnya, eksekusi dilakukan terhadap putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, dan bersifat menghukum (*condemnatoir*). Selain itu, seharusnya putusan tersebut dijalankan secara sukarela. Namun, kenyataannya sangat jarang kita menemukan eksekusi putusan dilakukan secara sukarela. Sudah menjadi percakapan umum bahwa penegakan hukum perdata di Indonesia sangat tidak efektif, terutama pelaksanaan putusannya sangat sulit dilaksanakan.

Jika dilihat dari sasaran yang hendak dicapai, ada dua bentuk eksekusi, yaitu melakukan tindakan nyata atau sering disebut juga sebagai eksekusi riil, dan melakukan pembayaran sejumlah uang (Harahap, 2013). Eksekusi riil adalah eksekusi yang menghukum kepada pihak yang kalah dalam perkara untuk melakukan suatu perbuatan tertentu, seperti menyerahkan barang, mengosongkan tanah atau bangunan, membongkar, menghentikan suatu perbuatan tertentu dan lain-lain sejenis itu. Eksekusi ini dapat dilakukan secara langsung (dengan perbuatan nyata) sesuai dengan amar putusan tanpa melalui proses pelelangan. Eksekusi pembayaran sejumlah uang adalah eksekusi yang mengharuskan kepada pihak yang kalah untuk melakukan pembayaran sejumlah uang (Pasal 196 HIR/208 R.Bg). Eksekusi ini adalah kebalikan dari eksekusi riil dimana pada eksekusi bentuk kedua ini tidaklah dapat dilakukan secara langsung sesuai dengan amar putusan seperti pada eksekusi riil, melainkan haruslah melalui proses pelelangan terlebih dahulu, karena yang akan dieksekusi adalah sesuatu yang bernilai uang (Harahap, 2013).

## 5. Penutup

Gugatan sederhana berupaya memperluas akses terhadap keadilan melalui pengaturan yang telah dibuat oleh Mahkamah Agung. Selain itu, ia juga memperkenalkan kebaruan dalam proses penyelesaian sengketa perdata di pengadilan. Kegiatan yang berkaitan dengan pengadilan yang selama ini dibayangkan hanya dapat dilakukan oleh advokat, bisa dilakukan secara mandiri oleh masyarakat. Masyarakat dapat merasakan sendiri bagaimana penyelesaian sengketa dilakukan; mulai dari memberanikan diri datang ke pengadilan, mendaftarkan gugatan, melakukan pembayaran, menjalani proses persidangan, hingga pelaksanaan putusan. Walaupun dalam praktiknya perkara gugatan sederhana di pengadilan didominasi oleh perkara kredit macet yang diajukan oleh lembaga perbankan, harapan agar masyarakat umum mau menyelesaikan sengketanya di pengadilan harus tetap tinggi.

Upaya yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam mensosialisasikan gugatan sederhana juga patut diapresiasi. Perluasan informasi yang berkaitan dengan gugatan sederhana, baik berupa poster dan *banner* di pengadilan, maupun informasi di laman resmi masing-masing pengadilan memudahkan masyarakat untuk mengetahui apa itu gugatan sederhana. Selain untuk masyarakat, gugatan sederhana juga untuk pengadilan. Melalui gugatan sederhana, masyarakat dapat menilai kemudahan, keterjangkauan, dan transparansi penyelesaian sengketa di pengadilan.

Terakhir, Mahkamah Agung perlu menindaklanjuti tantangan dan hambatan masyarakat dalam gugatan sederhana. Pertama, mengenai kesamaan domisili para pihak yang menghambat masyarakat untuk berperkara dalam gugatan sederhana. Kedua, mengenai uraian yang lebih rinci mengenai perkara apa saja yang bisa diajukan dalam gugatan sederhana. Dan ketiga, jaminan putusan akan dilaksanakan oleh para pihak yang berperkara.

## Referensi

- Afria Anita, *Questioning the Small Claims Court in Indonesia in the Framework of National Civil Procedural Law Reform*, Bandung : Jurnal Dinamika Hukum, 2016. - 3, September 2016 : Vol. 16.
- Beatrice A. Moulton, Note, *The Persecution and Intimidation of the Low Income Litigant as Performed by the Small Claims Court in California*, 21 STAN. L. REV. 1657, 1662-64 (1969) in Arthur Best, pg. 348
- California Courts, diakses dari laman <http://www.courts.ca.gov/1012.htm>
- Giri Ahmad Taufik dkk, *Pentingnya Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana di Indonesia*, Jakarta: JURNAL JENTERA, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2018
- M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Edisi Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Mahkamah Agung, *Cetak Biru Mahkamah Agung 2010-2035*, Jakarta: Mahkamah Agung, 2010
- Mahkamah Agung, PSHK, LeIP, *Buku Saku Gugatan Sederhana*, Jakarta: Mahkamah Agung, 2015
- Ralph Warner, *Everybody's Guide to Small Claims Court in California*, 2000
- Retno Wulan Sutantio, *Hukum Acara Perdata*, Bandung: CV Mandar Maju, 2009
- Ridwan Mansyur dan Witanto, *Gugatan Sederhana: Teori, Praktik, dan Permasalahannya*, Jakarta: Pustaka Dunia, 2017
- Soerjono Soekanto, *Efektivitas Hukum dan Peran Sanksi*, Jakarta: Remaja Karya, 1985
- Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1999
- Ward Berenschot dan Adriaan Bedner, *Access to Justice: An introduction to Indonesia's struggle to make the law work for everyone*, Huma Jakarta; Van Vollenhoven Institute, Leiden University; KITLV Jakarta; Epistema Institute, 2011