

PERKARA ADVOKASI PUBLIK PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN (UUAP)

PUBLIC LITIGATION ADVOCACY AFTER ENACTMENT OF GOVERNMENT ADMINISTRATION LAW

Enrico Simanjuntak

Mahkamah Agung Republik Indonesia

Email : enrico_simanjuntak@yahoo.com

Naskah diterima : 08/02/2018; direvisi : 23/03/2018; disetujui : 27/04/2018

Abstract

Prior to the adoption of the Government Administration Law (Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: UUAP), public advocacy claims such as class action let alone actio popularis (citizen law suit) are difficult to submit before Administrative Court (Peradilan Tata Usaha Negara: Peratun). However, along with the expansion of Peratun's authority to test the factual actions of the government as well as the extension of the criteria for disputed objects in Peratun. This study was prepared in a normative juridical methods and the results of the study indicate that the public advocacy lawsuits are wide open for the possibility to be submitted and serve as an alternative lawsuit model before Peratun. The expansion of Peratun's authority opens access to public justice in matters of public interest.

Keywords: *public advocacy, citizen law suit, Administrative Court*

Abstrak

Sebelum berlaku Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP), gugatan-gugatan advokasi publik seperti *class action* apalagi *actio popularis* (citizen law suit) sulit untuk diajukan di Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun). Namun, seiring dengan perluasan kewenangan Peratun untuk menguji tindakan faktual pemerintah serta perluasan kriteria objek sengketa di Peratun. Kajian ini disusun secara yuridis normatif dan hasil kajian menunjukkan bahwa gugatan-gugatan advokasi publik terbuka lebar peluangnya untuk dapat diajukan dan dijadikan salah satu alternatif model gugatan di Peratun. Perluasan kewenangan Peratun membuka akses keadilan publik dalam perkara-perkara kepentingan publik.

Kata kunci: *Publik advokasi, gugatan kepentingan publik, Peradilan Administrasi*

PENDAHULUAN

Sebelum berlaku UU No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan¹ (selanjutnya disingkat sebagai UUAP), upaya advokasi publik dalam gugatan-gugatan warga negara atas nama

kepentingan publik dengan model *Citizen Law Suit* (*Actio Popularis*) dipastikan akan kandas menghadapi prasyarat formal sengketa TUN yang antara lain harus terdiri dari: (a) Keputusan tertulis yang bersifat konkrit, individual dan final; (b) bukan merupakan tindakan faktual; (c) *Legal standing* didasari

¹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, UU. No. 30 Tahun 2014 (LNRI tahun 2014 Nomor 292, TLN No. 5601).

kerugian aktual². Namun, kemudian berdasarkan Pasal 87 UUAP dinyatakan: “Dengan berlakunya Undang-Undang ini (UUAP—Penulis), Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d) bersifat final dalam arti lebih luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Dengan kata lain, kehadiran UUAP mendekonstruksi kriteria hukum objek sengketa di Peratun sehingga apa yang sebelumnya dikecualikan sebagai objek sengketa TUN (administrasi pemerintahan) kini menjadi dimungkinkan untuk menjadi objek sengketa di Peratun. Sebagaimana ditegaskan oleh SEMA No. 4 Tahun 2016 bahwa perubahan paradigma beracara di Peratun dalam hal sifat karakteristik objek gugatan/permohonan pasca berlakunya UUAP adalah: (a) Konkret-

Individual; (b) Abstrak-Individual; (c) Konkret-Umum³. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, tulisan ini berusaha mendiskusikan pengaruh perluasan kriteria objek sengketa tata usaha negara (administrasi pemerintahan) terhadap prospek pengajuan gugatan-gugatan yang diajukan atas dasar kepentingan publik untuk diajukan di Peratun. Dari diskusi ini diharapkan dapat diperoleh pemahaman tentang bagaimana kewenangan Peratun dalam mengadili perkara-perkara yang mengatasnamakan kepentingan publik seperti *class action* atau *citizen law suit* (*actio popularis*) yang secara konvensional sering diadili di peradilan umum oleh hakim perdata⁴.

Kajian yang dilakukan dalam penulisan ini dilakukan dengan menggunakan penelitian hukum normatif yakni bertumpu kepada penelusuran bahan pustaka atau data sekunder⁵. Data sekunder yang digunakan dalam kajian ini mencakup: (1) Bahan hukum primer yaitu bahan yang berasal dari otoritas tertentu yang bersifat mengikat dan resmi, antara lain terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang sampai dengan berbagai peraturan di bidang pertanahan. Selain itu, putusan-putusan badan peradilan baik yang

² Aspek *legal standing* ini menjadi batu sandungan pengajuan gugatan *actio popularis* atau *citizen law suit* di Peratun sebagaimana tercermin dalam putusan No. 41/G/2012/PTUN. Mdn, yang menandai kehadiran sengketa model ini di Peratun. Lihat pertimbangan putusan tersebut halaman 164-167, pada intinya gugatan penggugat dinyatakan tidak diterima karena penggugat tidak memiliki *legal standing*. Disamping itu, disebutkan dalam pertimbangan putusan tersebut, bahwa gugatan *actio popularis* atau *citizen law suit* dalam perkara tersebut terbentur aspek prosedural formal tentang mekanisme yang harus ditempuh terlebih dahulu oleh penggugat sebelum mengajukan gugatan ke Peratun, artinya belum menjawab dari sudut pandang mana kepentingan hukum si penggugat dalam gugatan tersebut ditinjau dari segi hukum: apakah kerugian yang dialami oleh penggugat harus benar-benar nyata (aktual) atau sifatnya potensial sehingga dapat dipahami sebenarnya siapa saja dan dalam hal apa seorang warga negara dapat mengajukan *citizen law suit* (*actio popularis*) di Peratun.

³ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

⁴ Beberapa literatur mutakhir terkait perkembangan hukum administrasi pasca lahirnya UU Administrasi Pemerintahan dapat dilihat antara lain Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peratun Kontemporer (Transformasi dan Refleksi)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018. Serta Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Roppi, *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm.17

⁵ Dalam suatu penelitian hukum normatif, proses pengumpulan data difokuskan pada upaya untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Andrianto Dwi Nugroho, “Bahan Hukum Sekunder Dalam Penelusuran Karya Akademik” dalam Sigit Riyanto dkk, *Keterampilan Hukum, Panduan Mahasiswa, Akademisi dan Praktisi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 179

termasuk dalam kategori yurisprudensi maupun putusan pengadilan non yurisprudensi yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*); (2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil penelitian, hasil seminar, konferensi, simposium, hasil rumusan pelatihan hukum, hasil karya dari kalangan hukum lainnya yang bersifat otoritatif, dan seterusnya⁶; (3) Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan seterusnya⁷. Langkah awal yang dilakukan adalah menghimpun bahan-bahan hukum yang dikategorikan sebagai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier sebagaimana diuraikan pada paragraf sebelumnya di atas. Bahan-bahan hukum tersebut akan ditelusuri melalui studi kepustakaan, lalu dikaji secara sistematis dan dianalisis secara mendalam kemudian disinkronisasi pokok-pokok ide permasalahannya berupa konsep-konsep hukum, prinsip-prinsip atau asas-asas yang yang dipandang

relevan untuk mencari jawaban sesuai dengan pokok bahasan⁸.

PEMBAHASAN

Model-Model Gugatan Atas Nama Kepentingan Publik (*Public Interest Litigation*)

Meskipun dalam konteks pengalaman di Indonesia, gugatan-gugatan atas nama kepentingan publik, pada mulanya dikenal dan berkembang oleh yuridiksi peradilan umum yakni melalui pemeriksaan oleh hakim-hakim perdata, namun sengketa hukum dalam gugatan-gugatan atas nama kepentingan publik sebenarnya merupakan permasalahan hukum yang identik dan seharusnya menjadi bagian dari hukum publik (*ius publicum*) bukan menyangkut isu hukum perdata (*ius privatum*). Isu-isu hukum yang dipermasalahkan dalam gugatan-gugatan kepentingan publik apalagi dalam gugatan *citizen law suit* adalah menyangkut hubungan unilateral dalam aspek bagaimana pemerintah melaksanakan atau tidak melaksanakan kewenangan hukum publik (*government action and inaction*) yang diamanatkan kepadanya untuk mengelola, mengurus dan menyelenggarakan urusan-urusan publik bagi warga masyarakat secara luas, sehingga dimensi permasalahan hukumnya adalah menyangkut hubungan unilateral—yang menjadi fokus perhatian dari hukum administrasi, bukan menyangkut hubungan bilateral yang menjadi fokus hukum perdata. Dikatakan menyangkut hubungan unilateral karena pada dasarnya gugatan-gugatan dalam rezim kepentingan publik ini adalah dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya

⁶ Bahan hukum Sekunder dapat digolongkan atas bahan hukum sekunder dalam arti sempit dan bahan hukum sekunder dalam arti luas. Dalam arti sempit pada umumnya berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin atau *treaties*; terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law review*; dan narasi tentang arti istilah, konsep, *phrase*, berupa kamus hukum atau ensiklopedi hukum. Dalam arti luas adalah bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer atau semua bahan yang bukan berasal dari sumber yang sifatnya otoritatif, termasuk segala karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer. I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017. hlm. 144-145

⁷ Burhan Ashshofa membagi 2 (*dua*) jenis tipe data sekunder yakni (1) data yang bersifat pribadi dan (2) data yang bersifat publik. Lebih lanjut dikemukakan bahwa kegunaan data sekunder adalah sebagai: (a) untuk mencari data awal/informasi; (b) untuk mendapatkan landasan teori/landasan hukum; (c) untuk mendapatkan batasan/defenisi/arti suatu istilah. Burhan Ashshofa, Cetakan Ke-4, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004. hlm. 104

⁸ Setelah bahan hukum terkumpul kemudian dilakukan analisis untuk mendapatkan argumentasi akhir yang berupa jawaban terhadap permasalahan penelitian. Untuk itu setidaknya-tidaknya dapat digunakan empat macam teknik analisis yakni deskripsi, komparasi, evaluasi dan argumentasi. I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017. hlm. 152-155.

kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran/omisi dari negara atau otoritas negara (pemerintah), kendati demikian, tidak menutup kemungkinan bahwa pihak swasta digugat secara *citizen law suit* dalam hal badan swasta tersebut dalam kedudukannya melaksanakan fungsi-fungsi pelayanan umum yang dilimpahkan oleh negara/pemerintah kepadanya⁹.

Ciri lain dari gugatan *citizen law suit* sehingga identifikasinya mengarah kepada hukum publik adalah karena model gugatan ini cenderung digunakan untuk mengubah kebijakan, tidak dapat digunakan untuk membatalkan suatu peraturan perundang-undangan (karena merupakan kewenangan eksklusif MK dan MA). Dengan demikian, subyek hukum Tergugat dalam *citizen law suit* adalah penyelenggara negara, mulai dari Presiden dan Wakil Presiden sebagai pimpinan teratas, Menteri dan terus sampai kepada pejabat negara di bidang yang dianggap telah melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya. Dalam hal ini, pihak selain penyelenggara negara boleh dimasukkan sebagai pihak Turut Tergugat, tetapi Tergugat utama adalah penyelenggara negara karena inilah bedanya antara *citizen law suit* dengan gugatan biasa atau dalam *class action* yang membolehkan subyek hukum Tergugat adalah pihak non penyelenggara negara (pemerintah).

Sebaliknya sebagai pihak penggugat adalah orang perorangan yang bertindak mengatasnamakan atau mewakili warga negara Indonesia, subyek penggugat dalam hal ini cukup membuktikan bahwa dirinya adalah warga negara Indonesia, sehingga tidak perlu dipisah-pisah menurut kelompok kesamaan fakta dan kerugian sebagaimana dipersyaratkan prosedurnya dalam gugatan *class action*.

Artinya, *class action* menghendaki pihak yang bertindak sebagai penggugat adalah pihak yang mengalami kerugian langsung, sedangkan pihak Penggugat *citizen law suit* tidak harus merupakan bagian dari kelompok warga negara yang dirugikan secara langsung oleh negara, sehingga siapa yang menjadi pihak penggugat tidak harus membuktikan kerugian materiil yang telah dideritanya sebagai dasar gugatan. Disinilah letak perbedaan utama antara *citizen law suit* dengan *class action*, yakni bahwa setiap gugatan *citizen law suit* didasari kepentingan umum (yang bisa jadi sifatnya abstrak) sedangkan gugatan *citizen law suit* didasari adanya kepentingan orang-perorangan yang bergabung dalam satu kelompok yang sama (sehingga sifatnya lebih konkrit).

Peter A. Appel¹⁰ sebagaimana mengutip pendapat Prof. Abram Chayes mendefinisikan *public law litigation* sebagai :

“Professor Chayes described a different form of civil action, one he labeled “public law litigation.” Chayes believed that this “new” form of civil action was an altogether different animal from the traditional model. In this form of litigation, the subject of the dispute is not merely a private controversy but a “grievance[] over the administration of some public or quasi-public program and to vindicate the public policies embodied in the governing statutes or constitutional provisions.” As defined by Chayes, public law litigation has several interrelated characteristics. Chayes reduced these characteristics to eight qualities, which can in turn be summarized in four points. First, the parties and the court, rather than outside principles of law, shape the law-

⁹ Karakteristik gugatan *actio popularis* atau *citizen law suit* dapat dilihat antara lain dalam Isrok dan Emil Birham, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, hlm.20.

¹⁰ Appel, Peter A. *Intervention in Public Law Litigation: The Environmental Paradigm*, 78 Wash. U. L. Q. 215 (2000), hlm. 216-217. http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol78/iss1/4 Diakses 21 Januari 2015.

suit, leading to a “party structure [that] is not rigidly bilateral but sprawling and amorphous.” Second, the relevant set of facts are not simply past facts but future predictions, leading to relief that is not grounded merely in the past but “is forward looking, fashioned ad hoc on flexible and broadly remedial lines.” Third, “[t]he remedy is not imposed but negotiated,” not simply among the parties but also the court, for the “administration [of the remedy] requires the continuing participation of the court.” Throughout, the judge remains “active, with responsibility . . . for organizing and shaping the litigation to ensure a just and viable outcome.” This role for the judge reflects the fourth and final characteristic of public law litigation, that the “subject matter of the lawsuit is not a dispute between private individuals about private rights, but a grievance about the operation of public policy.”¹¹

¹¹ Terjemahan bebas: “Profesor Chayes menggambarkan bentuk gugatan perdata yang berbeda, yang dia beri label “Litigasi hukum publik.” Chayes percaya bahwa bentuk tindakan perdata “baru” ini adalah hewan yang sama sekali berbeda dari model tradisional. Dalam bentuk ini, pihak berperkara bukan hanya menyangkut perselisihan perdata tapi “gugatan terhadap pemerintah atau kuasi publik-privat dan membenarkan kebijakan publik yang terkandung dalam undang-undang yang mengatur atau ketentuan konstitusional”. Seperti yang didefinisikan oleh Chayes, perkara hukum publik memiliki beberapa karakteristik yang saling terkait. Chayes mengurangi karakteristik ini ke dalam delapan kualitas, yang pada gilirannya bisa diringkas dalam empat poin. Pertama, Pihak berperkara dan pengadilan, bukan prinsip hukum dari luar, membentuk tuntutan hukum, mengarah ke “struktur partai [yang] tidak kaku secara bilateral namun luas dan tak berben-tuk”. Kedua, kumpulan fakta yang relevan bukan hanya fakta masa lalu tapi juga “menjangkau masa depan, yang menyebabkan kelegaan yang tidak didasarkan hanya di masa lalu tapi “menjangkau, bentuk mode ad hoc yang fleksibel dan garis pemulihan yang luas”. Ketiga, “Tuntutan tidak dipaksakan tapi dinegosiasikan”, tidak hanya diantara para pihak namun mencakup “pelaksanaan tuntutan” memerlukan perhatian pengadilan yang terus berlanjut”. Sepanjang, hakim tetap “aktif, dengan tanggung jawab . . . untuk mengatur dan membentuk proses pengadilan untuk memastikan hasil yang adil dan layak. “Peran hakim ini mencerminkan karakteristik keempat dan terakhir dari proses hukum publik, yaitu “permasalahan hukum dari sengketa bukan menyangkut perselisihan hak-hak individual tentang hak-hak pribadi, melainkan keluhan menyangkut pelaksanaan kebijakan publik”.

Model-model gugatan warga negara yang mengatasmakan kepentingan umum (*public interest litigation/ advocacy*) memiliki beberapa variasi dan ragam jenis, dimana pada awal perkembangannya dalam sistem hukum di Indonesia karakteristiknya sulit dibedakan satu sama lain, apakah secara kategoris merupakan *class action*, *actio popularis/citizen law suit (CLS)*, *groep acties/NGO’s standing*. Gugatan-gugatan dalam rezim kepentingan publik ini berasal dari tradisi hukum *common law (anglo-saxon)*, yang perkembangannya berawal dari tumbuhnya kesadaran publik atas perlindungan hukum terhadap lingkungan hidup. Sedangkan, negara-negara penganut sistem hukum Eropa kontinental (*civil law*) tidak mengenal prosedur *class action* atau *citizen law suit*, tetapi mengenal model lain yang sejenis yang dikenal dengan istilah *actio popularis*. Dalam tulisan ini, secara khusus Penulis menambahkan hak gugat pemerintah (*government standing to sue*) sebagai salah satu model gugatan atas dasar kepentingan publik karena dalam perkembangannya pemerintah semakin diberikan ruang yang luas untuk mewakili berbagai kepentingan publik dalam upaya-upaya hukum di lembaga peradilan. Selanjutnya, bagaimana model-model gugatan atas nama kepentingan publik tersebut berikut uraiannya:

Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*)

Menurut Perma No. 1 Tahun 2002 tentang gugatan perwakilan kelompok, gugatan perwakilan kelompok (*class action*) merupakan suatu prosedur pengajuan gugatan, dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum (*conformity*) antara wakil

kelompok (*representative class*) dan anggota kelompoknya (*member class*). Kesamaan fakta dan dasar hukum tersebut merupakan elemen paling menentukan untuk membedakan gugatan *class action* dengan gugatan perwakilan kelompok jenis lain: *Actio Popularis/Citizen Law Suit, NGO's Legal Standing, Groep Acties*.

Pada prinsipnya, mekanisme atau model gugatan *class action* secara umum mempunyai manfaat antara lain: (a) Agar proses berperkara lebih ekonomis dan biaya lebih efisien (*judicial economy*); (b) Memberikan akses pada keadilan¹² dan mengurangi hambatan-hambatan bagi penggugat individual yang pada umumnya berposisi lemah; (c) Mengubah sikap pelaku pelanggaran dan menumbuhkan sikap jera bagi mereka yang berpotensi untuk merugikan kepentingan masyarakat¹³. Perkembangan gugatan *class action* di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari munculnya kesadaran perlindungan lingkungan hidup sebagaimana ditandai dengan disahkannya UU Lingkungan Hidup pada tahun 1997—sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2009—dan kemudian diikuti dengan kehadiran sejumlah undang-undang lain yang mengadopsi gugatan *class action*.¹⁴ Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1 Tahun 2002 Tentang Gugatan Perwakilan Kelompok

(*Class Action*) hadir untuk menjawab kebutuhan pengadilan dalam menangani kasus-kasus *class action*, karena ketentuan hukum yang sebelumnya sudah ada belum mampu menjawab kejelasan prosedur dan tata cara pengajuan *class action*.¹⁵ Sebelum Perma No. 1 Tahun 2002 diterbitkan, hampir semua gugatan *class action* selalu kandas di pengadilan, putusan pengadilan pada umumnya menyatakan tidak dapat menerima (*niet ontvankelijk verklard*) gugatan-gugatan *class action*. Tetapi keadaan menjadi berubah pasca berlakunya Perma tersebut, karena semenjak itu landasan hukum bagi penafsiran hakim terhadap pengertian *standing to sue of public interest advocacy* atau *legal standing class action* menjadi semakin jelas dan berkembang. Sejak saat itu, Perma No. 1 Tahun 2002 selanjutnya digunakan sebagai dasar bagi prosedur pengajuan gugatan perwakilan kelompok, tanpa menentukan substansi perkara apa yang dapat diajukan dengan menggunakan prosedur tersebut, sehingga tidak secara limitatif ditentukan di pengadilan mana suatu gugatan perwakilan kelompok dapat diajukan¹⁶. Dengan demikian, Perma No. 1 Tahun 2002 membuka diri bagi jenis perkara tertentu yang memungkinkan gugatan *class action*, baik perkara perdata dan perkara tata usaha negara dan sebagainya. Namun, sampai sekarang pengaturan *class action* di Indonesia masih bersifat parsial belum terintegrasi seperti di Kanada yang secara khusus telah memiliki undang-undang yang mengatur tentang *class action*.

Gugatan Warga Negara (*Citizen Law-suit/Actio Popularis*)

Diantara semua model gugatan perwakilan kelompok, model gugatan *actio popularis/citizen law suit (CLS)*

¹² Keadilan dalam hal ini dimaksudkan sebagai upaya perwujudan nilai-nilai tertentu yang dianggap benar. M. Yazid Fathoni, *Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, Jurnal IUS, 2013, Vol. I, No. 1, hlm 45

¹³ Susanti Adi Nugroho, *Class action & Perbandingannya Dengan Negara Lain*, Prenada Media Group, Jakarta, 2000, hlm. 38

¹⁴ Sejauh ini berbagai peraturan perundang-undangan yang telah mengakui pengaturan gugatan *class action* di Indonesia adalah: 1). UU. No. 41/1999 jo. UU. No. 19 Tahun 2004 Tentang Perppu No. 1/2004 Tentang Perubahan Atas UU. No. 41/1999 Tentang Kehutanan Menjadi UU 3) UU. No. 8/ 1999 jo. 8/2009 tentang perlindungan konsumen 4) UU. No. 18/1999 jo. UU No. 2/2017 tentang Jasa Konstruksi 5) UU. No. 18 / 2008 tentang Pengelolaan Sampah 6) UU. No. 5/1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia 7) UU. No. 10/1997 tentang Ketenagaaan Nuklir 8) Perma No. 2/1999 tentang Pengawasan Partai Politik.

¹⁵ Departemen Kehakiman, *Himpunan Putusan PTUN dan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara 2004*, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2005, hlm. 20

¹⁶ Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.* hlm. 67-68

merupakan model gugatan yang paling luwes mengartikulasikan keikutsertaan warga masyarakat dalam hal menggugat organ pemerintahan. Meskipun secara prosedur dan alasan hukumnya berbeda, namun esensi *actio popularis* atau *citizen law suit* hampir serupa esensi gugatannya (dalam hal terjadi pengabaian kewajiban pemerintah terhadap warganya) dengan model pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) yang lazim dikenal sebagai yuridiksi peradilan tata negara (Mahkamah Konstitusi) atau dengan permohonan fiktif positif (*fictitious approval*) yang menjadi yuridiksi Peradilan Administrasi (Peradilan Tata Usaha Negara), kesemua bentuk atau model gugatan terhadap pemerintah ini sama-sama dimaksudkan untuk memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang melakukan kegagalan atau kelalaian pemenuhan kewajiban pelaksanaan (implementasi) undang-undang atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum yang inheren melekat dalam jabatan publik para penyelenggara negara.

Menurut Susanti Adi Nugroho¹⁷ gugatan *citizen law suit* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara terhadap adanya perbuatan melawan hukum pemerintah, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur adanya prosedur tersebut. Gugatan ini pada intinya adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung-jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara, tanpa kewajiban membuktikan adanya kerugian secara langsung yang bersifat riil (*actual*) maupun nyata atau terukur (*tangible*). Model gugatan *citizen law suit* membuka akses kepada keadilan bagi

warga negara agar negara tidak diam atau tidak melakukan tindakan apapun yang merupakan kewajibannya bagi warga negara. Dalam ungkapan Suparto Wijoyo¹⁸, *citizen law suit* memberikan “karpet merah” kepada warga negara untuk menggugat institusi negara yang mengabaikan kewajibannya. Rakyat memiliki hak atas: kehidupan, kesehatan, keamanan, pendidikan, sandang-pangan-papan, maupun lingkungan yang baik secara konstitusional (*constitutional-rights*). Semua tugas negara melalui pemerintahan mutlak diorientasikan kepada pemenuhan kebutuhan warga negaranya. Negara yang teledor, tidak tanggap atas nasib rakyat, warga dipersilakan “menjewernya” melalui gugatan *citizen law suit*. Sifat gugatan *citizen law suit* adalah memperjuangkan kepentingan publik atau hajat hidup orang banyak dalam hal negara tidak melaksanakan kewajibannya untuk melindungi, menghormati, menegakkan dan memajukan hak-hak dan hak asasi warga negara sehingga merugikan warga negaranya sedangkan wakil-wakil dari warga negara tersebut yang duduk di lembaga negara diam atau tidak mampu memperjuangkan kepentingan-kepentingan atau persoalan yang merugikan warga negaranya, maka Majelis berdasarkan ketentuan Pasal 28 ayat (1) UU. No. 4 Tahun 2004 yang mewajibkan Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan untuk menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dapat menerima mekanisme atau prosedur Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*)¹⁹.

¹⁸ Suparto Wijoyo, *Citizen Lawsuit*, Koran Sindo, Sabtu, 8 April 2017

¹⁹ Pertimbangan hukum pada putusan No. 40/Pdt.G/2008/PN.JKT.Sel yang mengakui *standing* Penggugat dalam prosedur gugatan *Citizen Lawsuit*. Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, 2009, *Class Action & Citizen Lawsuit*, Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, Jakarta, hlm. 62

¹⁷ *Ibid.*

Puslitbang Kumdil MA menguraikan karakteristik isi *petitum* dalam gugatan *actio popularis/citizen law suit*, yakni sbb :

- a. Petitum dalam gugatan tidak boleh meminta adanya ganti rugi materiil, karena kelompok warga negara yang menggugat bukan kelompok yang dirugikan secara materiil dan memiliki kesamaan kerugian dan kesamaan fakta hukum sebagaimana gugatan *Class action*;
- b. Petitum gugatan *citizen law suit* harus berisi permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan pengaturan umum agar perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam pemenuhan hak warga negara tersebut di masa yang akan datang tidak terjadi lagi;
- c. Petitum Gugatan *citizen law suit* tidak boleh berisi pembatalan atas suatu Keputusan Penyelenggara Negara (Keputusan Tata Usaha Negara) yang bersifat konkrit individual dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan dari Peratun.;
- d. Petitum Gugatan *citizen law suit* juga tidak boleh memohon pembatalan atas suatu Undang-undang (UU) karena itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu *citizen law suit* juga tidak boleh meminta pembatalan atas Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang (UU) karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*.

Sejauh ini berdasarkan catatan Penulis, beberapa kasus gugatan *actio popularis/citizen law suit* yang dikabulkan Pengadilan Negeri²⁰—sebagian besar masih ditolak

dengan argumentasi gugatan *actio popularis/citizen law suit* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia—adalah antara lain gugatan atas nama Munir dkk. Dalam kasus penelantaran negara terhadap TKI Migran yang dideportasi di Nunukan—dikabulkan Majelis Hakim PN Jakpus. Hasilnya adalah UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan TKI. Ini merupakan gugatan *citizen law suit* pertama yang muncul di Indonesia. Selain itu, gugatan atas penyelenggaraan ujian nasional oleh LBH Jakarta. Gugatan dikabulkan untuk sebagian, pemerintah diminta meninjau ulang kebijakan penyelenggaraan ujian nasional *vide* putusan No. 2596 K/PDT/2008 terkait gugatan warga negara (*citizen law suit*) tentang pelaksanaan ujian nasional terhadap Negara dan Pemerintah²¹.

Hak Gugat Organisasi (NGOs Legal Standing).

Model gugatan perwakilan kelompok yang lain adalah *NGOs Legal Standing* atau Hak gugat organisasi Non Pemerintah (*Non Governmental Organization*), model seperti ini dapat diartikan sebagai hak yang dimiliki kelompok masyarakat tertentu atau organisasi yang memenuhi syarat, untuk bertindak mewakili kepentingan publik (*public interest*) yang dirugikan sebagai penggugat²².

Model gugatan yang hampir mirip dengan gugatan *NGOs legal standing* ini adalah yang dalam terminologi hukum di negara Belanda dikenal sebagai *groep acties* yang mempunyai pengertian suatu

belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, lain halnya dengan bentuk gugatan *class action* yang telah tercantum dalam beberapa Undang-undang serta telah diakomodir hukum acaranya dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 1/2002. Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, 2009, *Class Action & Citizen Lawsuit*, Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, Jakarta.

²¹ Pembahasan lebih jauh tentang perkara ini dapat dilihat dalam Isrok dan Emil Birham, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, hlm.20.

²² Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit*, hlm. 363

²⁰ Laporan penelitian Mahkamah Agung RI tentang *Class action & Citizen Law Suit* (2009) menunjukkan bahwa dari beberapa contoh perkara yang dilakukan kajian akademik terlihat bahwa di antara Hakim masih belum ada kesesuaian pendapat mengenai bentuk gugatan *CLS*. Ada Hakim yang berpendapat dapat menerima kehadiran gugatan *CLS*, namun ada pula Hakim yang masih tidak dapat menerima bentuk *CLS*. Hal ini dimaklumi karena hingga saat ini prosedur gugatan *CLS* memang

hak yang diberikan oleh suatu badan hukum untuk mengajukan gugatan mewakili orang banyak. Dalam prinsip *groep acties*, badan hukum dapat mewakili kepentingan orang banyak apabila dalam anggaran dasarnya mencantumkan kepentingan yang serupa dengan yang diperjuangkannya di pengadilan, yakni memperjuangkan kepentingan orang banyak yang diwakilinya namun tidak boleh menuntut ganti rugi berupa uang²³.

Sebagaimana halnya gugatan *class action* dan *citizen law suit* yang telah disebutkan dasar hukumnya baik secara eksplisit dan implisit dalam berbagai undang-undang, prosedur dan tata cara pengajuan *NGOs legal standing* belum diatur secara teknis operasional dalam kaidah peraturan yang lebih rinci dan memadai. Memang, beberapa aturan yang menyebutkan prosedur *NGOs legal standing* agar mengacu kepada hukum acara perdata, kendati demikian model gugatan hak organisasi ini tetaplah memiliki karakteristik tersendiri sehingga memerlukan prosedur acara tersendiri.

Hak Gugat Pemerintah (*Government Legal Standing*)

Di beberapa negara seperti Amerika Serikat, termasuk Kanada, *class action* dibedakan dari sudut kepentingan pihak yang hendak dilindungi dan siapa yang berwenang menuntutnya. Misalnya di negara bagian Ontario, Kanada, diperkenalkan adanya *public class action* dan *private class action*. Pembagian tersebut berkaitan dengan penuntutan tentang siapa yang mewakili untuk menuntut ke Pengadilan dalam hal terjadi ketidakadilan bagi masyarakat luas. *Public class action* adalah *class action* yang ditujukan terhadap pelanggaran kepentingan publik. *Class action* ini dapat diajukan oleh instansi pemerintah atau

suatu lembaga, yang mempunyai kapasitas, dimana instansi pemerintah atau lembaga tersebut bukan anggota atau bagian dari suatu kelompok yang diwakilinya yang secara langsung dirugikan. Seperti halnya *US Departement of Justice* pada tahun 1999 pernah mengajukan gugatan kepada perusahaan rokok untuk kepentingan publik. Di Indonesia, penuntutan yang berkaitan dengan kepentingan umum (publik) hanya dapat diajukan oleh instansi pemerintah yang berwenang mengurus kepentingan tersebut dan umumnya diajukan oleh pihak kejaksaan atau penuntut umum sebagai pihak yang mewakili negara²⁴. Disamping itu terdapat dasar hukum yang dapat digunakan pemerintah untuk mewakili kepentingan masyarakat dalam mengajukan gugatan perwakilan kelompok berupa *class action* untuk menuntut pertanggung-jawaban hukum pihak-pihak tertentu selain otoritas pemerintahan itu sendiri, artinya yang digugat seyogianya bukan badan/instansi lain yang masih satu bagian dalam struktur pemerintahan. Dasar hukum yang dimaksudkan antara lain tersebar seperti mulai dari UU Pemerintahan Daerah yang sejak era otonomi daerah dicanangkan, selalu menegaskan bahwa salah satu tugas kepala daerah adalah mewakili daerahnya baik di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan²⁵.

Selain itu terdapat beberapa ketentuan lain yang secara spesifik mengatur legal standing pemerintah untuk melakukan tindakan hukum seperti pengajuan gugatan untuk mewakili kepentingan

²⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit*, hlm. 324

²⁵ Pasal 65 ayat (1) huruf (e) UU. No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas UU. No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, terakhir diubah dalam Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang, UU. No. 2 Tahun 2015 (LN Tahun 2015 Nomor 24, TLN Nomor 5657).

²³ Emerson Yuntho, "Class action Sebuah Pengantar; Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X Tahun 2005", Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2005, hlm. 8

publik misalnya dalam isu hukum lingkungan, sudah satu sejak lama dikenal konsep Hak Gugat Pemerintah dan Hak Gugat Pemerintah Daerah yang dalam hal ini artinya instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup²⁶. Di luar isu hukum lingkungan, masih terdapat dasar hukum lain misalnya dalam rangka perlindungan konsumen dan masyarakat, Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memiliki salah satu kewenangan untuk mengajukan gugatan: (1) untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau (2) untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan²⁷. Ganti kerugian sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b angka 2 hanya digunakan untuk pembayaran ganti kerugian kepada pihak yang dirugikan²⁸.

Prospek Gugatan Atas Nama Kepentingan Publik di Peratun. Perkembangan Class Action Dalam Sengketa Peratun

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009 (LNRI No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059). Pasal 90 ayat (1)

²⁷ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, UU No. 21 Tahun 2011 (LNRI Tahun 2011 Nomor 111, TLNRI 5253). Pasal 30 ayat (1) angka (1) dan (2)

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, UU No. 21 Tahun 2011 (LNRI Tahun 2011 Nomor 111, TLNRI 5253). Pasal 30 ayat (2).

Kajian hukum administrasi Indonesia terbilang masih sangat minim membahas pranata hukum *class action* maupun model gugatan kelompok masyarakat lainnya. Demikian pula halnya, di negara-negara *anglo saxis* sendiri, tempat dimana lahir dan berkembangnya gugatan *class action*, perhatian hukum administrasi masih bersifat minor. Di negara-negara *anglo saxon*, prosedur gugatan *class action* maupun *citizen law suit* termasuk dalam *civil enforcement proceedings*. Salah satu bagian dari *civil proceedings* adalah *judicial review*, namun mekanisme *class action* tidak diatur dalam Undang-Undang Prosedur Administrasi Amerika Serikat, *US Administrative Procedure Act* melainkan diatur dalam ketentuan Pasal 23 Kitab UU Perdata Federal Amerika Serikat, *US Federal Rules of Civil Procedure*, yang mengatur pintu masuk bagi kemungkinan diajukannya gugatan oleh sekelompok orang terhadap Tergugat dengan satu perwakilan penggugat (*single representative*).²⁹ Putusan MA Amerika Serikat menyebut *class action* sebagai “*quasi-administrative proceeding*” atau “*gugatan administrasi semu*”³⁰. Di Negara bagian Arizona AS, isi petitum dalam gugatan *class action* terhadap tindakan administratif pemerintah dimungkinkan untuk memohon *injunctive* maupun *declaratory relief* atau dengan kata lain gugatan yang disertai tuntutan pembayaran

²⁹ Fed. R. Civ. P. 23(a) allows a group to be certified as a class when membership is so numerous and there are questions of law and fact at issue that are common to the members of each class. Menurut Ujang Abdullah dari ketentuan pasal 1 huruf (a) Perma No. 1/2002 tentang persyaratan gugatan perwakilan kelompok sama dengan persyaratan *class action* yang dimuat dalam *US Federal of Civil Procedure* yaitu : a) *Numerosity* : banyaknya jumlah; b) *Commonality* : kesamaan fakta; c) *Typicality* : kesamaan tuntutan; d) *Adequacy of Representation*, artinya harus ada kelayakan perwakilan. Ujang Abdullah, “Gugatan Perwakilan Kelompok dan Hak Gugat Organisasi Dalam Kaitannya Dengan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara”. www.ptun-jakarta.go.id diakses 12 Maret 2010.

³⁰ Mark Moller, “*Class action Lawmaking : An Administrative Law Model*”, Texas Review of Law & Politics Texas Review of Law & Politics, 2006, hlm. 47

ganti rugi.³¹ Sebaliknya, posisi tawar (*bargaining position*) pemerintah (*agency*) cukup kuat dalam mengantisipasi gugatan *class action* yakni dengan adanya instrumen hukum tersendiri bagi pemerintah untuk menentukan aturan menyangkut tata cara keikutsertaan para pihak penggugat dalam gugatan *class action*: “*Administrative cases can also be filed as class actions. Administrative agencies are not bound by the class action principles provided in the federal or state civil procedure. An agency can create its own rules concerning joinder of parties in a suit and class actions.*”³² Di sisi lain, Michael Head³³ mengkritik keadaan seperti itu dalam praktek hukum Australia dengan mengatakan: “*Double standards can apply if a government can control who has the right to argue a case.*”

Putusan pengadilan administrasi Wiesbaden di Jerman tertanggal 27 Februari 2009 merupakan salah satu indikator penting yang menandakan dinamika *class action* di peradilan administrasi dengan tradisi *civil law* seperti Jerman. Putusan pengadilan tersebut berpendapat bahwa penyadapan data

merupakan suatu pelanggaran terhadap perlindungan privasi yang menjadi hak-hak fundamental seseorang. Putusan ini dipicu oleh gugatan kelompok *The Working Group on Data Retention* yang menginisiasi lebih dari sekitar 34.000 warga masyarakat untuk menentang proyek pemerintah yang membolehkan Penyedia Layanan Internet (*Internet Service Provider*) melakukan perekaman aktivitas masyarakat selama menggunakan internet.³⁴

Menurut Ujang Abdullah gugatan perwakilan dapat diterima di Peratun dengan alasan Pasal 14 dan Pasal 27 UU No. 14 Tahun 1970 (sekarang Pasal 14 UU No. 48 Tahun 2009) tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada pokoknya menyatakan: “*Hakim tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan tidak ada/kurang jelas hukumnya dan Hakim wajib menggali, mengikuti nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.*” Dengan kata lain, pendapat tersebut sejalan dengan asas *ius curia novit* (*de rechtbank kent het recht*) yang bermakna bahwasanya pengadilan mengetahui hukumnya dengan kata lain memahami penyelesaian hukum atas perkara yang diajukan kepadanya.³⁵ Perkara No. 26/G.

³¹ *The class action may be based on the fact that the agency administrator has acted or refused to act on grounds generally applicable to the class. In a class action, relief will be granted to the class as a whole. Exhaustion of administrative remedies by at least one named plaintiff is a condition precedent to sustaining a class action under Title VII and the Rehabilitation Act. Thus unnamed class members need not have to exhaust their administrative remedies so long as the named class plaintiff exhausts such remedies. A class action is not permitted as a matter of right in all cases. If there are alternate remedies, the parties have to resort to them and in such a situation courts will refuse to entertain a class action.* <http://administrativelaw.uslegal.com> Diakses 6 April 2011.

³² *Ibid.* Sekalipun demikian, di luar konteks gugatan administratif terhadap pemerintah, perkembangan dan kemajuan pranata *Class action* dalam sistem Hukum Amerika Serikat terbilang sangat signifikan, sehingga sering jadi rujukan bagi negara lain yang bermaksud mengadopsi mekanisme *class action*. Prof. Abram Chayes menyebutkan: “*Much significant public law litigation is therefore carried out through the class action mechanism.*” Abram Chayes, “*The Role of The Judge in Public Law Litigation*”, Harvard Law Review, Vol. 89 No. 7, May 1976, , hlm. 1281.

³³ Michael Head, *Administrative Law, Context and Critique*, 2nd edition, Ligare Pty, Sydney, NSW, 2008, hlm. 123

³⁴ Selengkapnya lihat *Administrative Court: Data retention is “invalid”*. <http://www.vorratsdatenspeicherung.de>. Diakses 4 April 2011.

³⁵ Disini dapat juga ditambahkan ketentuan pasal 4 ayat (2) UU. No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi: “*Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.*” Pada awal era kodifikasi hukum, adagium *ius curia novit* telah dijadikan salah satu dasar asas hukum dan termuat dalam *Code Civil*, yang merupakan bagian dari *Code Napoleon* di Prancis. Pada mulanya asas itu ditafsirkan secara sempit, yaitu hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa perkara dengan alasan hukum tidak ada atau kurang jelas. Penafsiran tersebut didasarkan pada keyakinan yang berkembang saat itu, bahwa hukum tertulis yang terkodifikasi itu telah secara lengkap memuat aturan tentang seluruh peristiwa hukum dan hubungan yang mungkin terjadi dalam seluruh kehidupan manusia. Namun kemudian ternyata bahwa hukum yang telah terkodifikasi itu tidak pernah lengkap dan selalu tertinggal oleh perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Oleh karena itu, asas itu kemudian ditafsirkan secara luas yaitu memberikan wewenang

TUN/2000/PTUN.PBR, dapat dikatakan sebagai *landmark decision* dalam sejarah pengajuan gugatan *class action* di Peratun, pada waktu itu Perma No. 1 Tahun 2002 belum terbit. Dalam perkara tersebut, PTUN Pekanbaru mengabulkan gugatan para penggugat sehingga keputusan Bupati Karimun tentang Pemberian ijin tempat usaha karaoke dan diskotik yang didirikan ditempat pemukiman dan peribadatan akhirnya dibatalkan.

Sebelum berlaku UUAP, berkembang pendapat yang kuat yang menolak dimungkinkannya gugatan *class action* diajukan di Peratun dengan dasar pemahaman bahwa objek sengketa TUN sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UU. Peratun menyatakan bahwa Penggugat dalam suatu gugatan haruslah orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan TUN yakni penetapan tertulis yang bersifat konkrit, individual dan final. Pendapat ini menganut paham bahwa setiap objek sengketa TUN adalah keputusan TUN yang bersifat individual, tidak ditujukan untuk umum (*mass litigant*), melainkan tertentu baik alamat maupun hal yang dituju (*tight standing*). Keraguan utama pandangan ini adalah bahwa dalam suatu gugatan *class action*, wakil kelompok (*representative class*) yang mengajukan gugatan bukan saja bertindak untuk diri mereka sendiri tetapi juga anggota kelompok yang jumlahnya banyak (*member class*). Putusan Peratun yang bersifat *erga omnes* menjadi salah satu rintangan teoritik bagi pengajuan gugatan oleh banyak pihak (*mass litigant*).

kepada pengadilan (hakim) untuk menemukan hukum (*rechtvinding*) untuk mengadili perkara yang diajukan kepadanya. Penemuan hukum itu dimaksudkan agar para pencari keadilan tetap terjamin haknya untuk memperoleh keadilan walaupun hukum tertulis belum mengaturnya. Asas tersebut kemudian diserap dan diterima secara universal. Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 56

1. Terlepas dari perdebatan tersebut, satu hal yang sudah jelas, sebagaimana ditunjukkan praktek di berbagai negara, termasuk dalam sistem hukum Indonesia sendiri, bahwa pranata *class action* memang merupakan bagian dari hukum acara perdata namun kini telah merambah dan diadopsi ke cabang hukum lain termasuk hukum acara Peratun. Lebih gamblang lagi menurut Susanti Adi Nugroho³⁶, seorang mantan Hakim Agung yang *concern* mengembangkan kajian hukum *class action*, menyatakan seyogianya Perma No. 1 Tahun 2002 dapat dijadikan sebagai pedoman gugatan perwakilan kelompok terhadap substansi perkara apapun dan terhadap siapapun termasuk gugatan terhadap pemerintah, sepanjang memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan untuk suatu gugatan perwakilan kelompok. Lebih lanjut dikemukakan, gugatan kepada pemerintah atau penguasa, dapat dilakukan asal terpenuhi persyaratan yang ditentukan Pasal 2 dan Pasal 3 Perma No. 1 Tahun 2002 yang pada intinya :
2. Ada kelompok yang mengalami penderitaan atau bencana;
3. Jumlah anggota kelompok banyak (*numerousity*);
4. Terdapat persamaan kepentingan (*common interest*);
5. Ada persamaan penderitaan (*common grievance*);
6. Pemulihan (*relief*) yang dituntut menurut sifatnya bermanfaat untuk semua; dan

Kelompoknya dapat dideskripsikan karakteristiknya dengan jelas, sehingga tidak susah mengelola pengadministrasiannya;

Sedangkan guna membangun kesamaan persepsi di kalangan Hakim Peratun (*meeting of mind among the judges*), maka pada kegiatan temu ilmiah dalam rangka HUT Peratun XIII yang

³⁶ Susanti Adi Nugroho, *Loc. Cit.* hlm. 316-322

diadakan di Medan Tahun 2004, masalah *class action* telah dibahas secara khusus dan kemudian menghasilkan rumusan yang sejatinya diharapkan sebagai pedoman atau panduan bagi hakim dalam menghadapi kemungkinan masuknya gugatan perwakilan kelompok di Peratun. Disitu disebutkan bahwa rambu-rambu pemeriksaan gugatan *class action* di Peratun adalah Perma No. 1 Tahun 2002, dengan memperhatikan kesesuaian hukum acara dalam UU Peratun, maupun aspek prosedural lain. Selengkapanya butir-butir rumusan tersebut adalah sebagai berikut:

- (a) Syarat pengajuan gugatan tidak didasarkan pada adanya kerugian tetapi sesuai Pasal 53 ayat 1 UU Peratun adalah adanya kepentingan; (b) Prosedur penentuan dapat atau tidaknya suatu gugatan diajukan dengan suatu gugatan *class action* ditentukan dalam tahap pemeriksaan persiapan sesuai Pasal 63 UU Peratun (Bandingkan dengan Pasal 5 Perma No. 1/2002). Dalam hal hakim berpendapat bahwa prosedur gugatan *class action* dinyatakan sah, maka dituangkan dalam bentuk penetapan, sedangkan jika gugatan *class action* dinyatakan tidak sah (tidak dapat dilakukan) maka hal itu dituangkan dalam bentuk putusan; (c) Bahwa mengenai notifikasi berpedoman pada Perma No. 1 Tahun 2002 tentang gugatan perwakilan kelompok.

1. Disamping itu, Chaerani A. Wani dan Prof. Valerine J.L. Kierkoff, sebagai Nara Sumber dalam topik tersebut memberikan catatan sebagai berikut :
2. Bahwa *class action* sebenarnya untuk perkara perdata karena tuntutananya adalah ganti rugi yang menyangkut orang banyak, namun di Peratun hanya sejauh mengenai Surat Keputusan

sesuai Pasal 1 ayat 3 UU Peratun;

4. Bahwa proses penentuan dapat atau tidaknya suatu gugatan dilakukan dengan gugatan *class action* seyogianya dalam tahap proses Dismissal. Bahwa ratio penentuan sah atau tidaknya suatu *class action* dilakukan pada tahap proses dismissal yaitu untuk terciptanya suatu fair trial dimana yang tidak puas terhadap penetapan tersebut dapat melakukan perlawanan (Pasal 62 ayat (3) UU. Peratun)

Bahwa proses notifikasi dan proses kelanjutannya sebagai follow-up dari ditetapkannya suatu perkara dapat diperiksa dengan *class action* harus dilakukan pada tahap pemeriksaan persiapan.³⁷

Prospek Perkara *Citizen Law Suit* Di Peratun

Secara yuridis formal, berbeda dengan hukum acara Perdata (terutama dalam soal lingkungan hidup), hukum acara Peratun belum mengakui *actio popularis* atau *citizen law suit*, kecuali perwakilan kelompok (*class action*) maupun hak gugat organisasi, khususnya dalam sengketa lingkungan hidup³⁸. Namun sebenarnya dapat dikatakan juga bahwa berdasarkan UUPPLH, gugatan *citizen law suit* juga dimungkinkan untuk diajukan di Peratun. Ketentuan Pasal 93 ayat (1) UUPPLH menyatakan “setiap orang dapat mengajukan gugatan.....” haruslah dibaca setiap orang/badan hukum tersebut memiliki kepentingan & hak gugat berdasar ‘*natural-right*’ (*actio popularis*). Ketentuan tersebut mengantur bahwa setiap orang dapat mengajukan gugatan

³⁷ Hasil Rumusan Diskusi Kelompok II dengan Topik “Objek dan Subyek Gugatan Serta Gugatan *Class action* di Peratun”, Rumusan Temu Ilmiah Hut Peratun XIII di Medan, 11-15 Januari 2004.

³⁸ Lihat Pedoman Penanganan Perkara Tata Usaha Negara Lingkungan, Keputusan Ketua MA No. 36/KMA/SK/II/2013 Tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup

terhadap keputusan tata usaha negara apabila : a) badan atau pejabat tata usaha Negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan /atau kegiatan yang wajib amdal tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen amdal; b) badan atau pejabat tata usaha Negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKLUPL; dan/ atau c) badan atau pejabat tata usaha Negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan³⁹.

Membaca ketentuan di atas dan dihubungkan dengan keseluruhan dari jiwa UUPPLH, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan perundang-undangan di bidang lingkungan menghendaki partisipasi total masyarakat dan negara dalam pengelolaan kelestarian lingkungan, sehingga dalam UU ini setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan TUN⁴⁰. Berdasarkan ketentuan ayat 1 ini pengajuan gugatan mengarah kepada konsep *actio popularis*, karena menggunakan istilah “setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap KTUN...”. Berbeda halnya dengan UU Peratun, yang mensyaratkan “Orang atau Badan Hukum yang merasa kepentingannya dirugikan” sebagai dasar dan syarat *legal standing* penggugat. Namun, berdasarkan ketentuan ayat (2) Pasal 93 UUPPLH tersebut, kemungkinan *actio popularis* atau *citizen law suit* tersebut menjadi mentah kembali yang menghendaki agar gugatan masalah lingkungan tetap tunduk dengan prosedur dan prasyarat pengajuan gugatan Peratun pada umumnya (*tight standing*). Seandainya ketentuan Pasal 93 ayat (2) UUPPLH tersebut dihapus maka

cukup kuat legitimasi penerapan *actio popularis* untuk kasus-kasus lingkungan hidup di Peratun. Antinomi lain dari UU 32 Tahun 2009 ini dengan UU Peratun adalah dalam hal cakupan subyek penggugat. Subyek hukum penggugat di Peratun bukanlah sebatas “orang” tetapi termasuk “Badan hukum perdata”, maka seyogianya rumusan ketentuan Pasal 93 ayat (1) UUPPLH tersebut mencakup juga “Badan Hukum Perdata”, bukan hanya “Setiap orang”. Rumusan yang semestinya lebih lengkap seperti ini disamping akan sesuai dan padu dengan rumusan UU Peratun, juga akan sesuai dengan entitas subyek hukum lain yang diperbolehkan sebagai pihak penggugat dalam UUPPLH ini sendiri yakni : Hak gugat masyarakat, hak gugat pemerintah/pemda dan hak gugat organisasi lingkungan hidup⁴¹.

Permasalahan berikutnya adalah terkait prasyarat dan kualifikasi *legal standing* dalam *citizen law suit*. Meskipun secara teoritis *citizen law suit* adalah mekanisme hukum yang dapat diajukan oleh setiap warga negara atas nama kepentingan umum (*on behalf of the public interest*) untuk menggugat negara atau pemerintah atau siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum (PMH) yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas (*pro bono publico*), lalu timbul pertanyaan apakah prasyarat *legal standing* menjadi sesuatu yang relevan atau penting dalam gugatan *actio popularis*?⁴². Apakah misalnya penurunan kualitas udara yang terjadi di kota Palangkaraya sebagai akibat terjadinya kebakaran hutan yang hebat dapat mendasari beberapa warga di kota Jayapura untuk menggugat pemerintah?

³⁹ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU. No. 32 Tahun 2009 (LNRI No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059). Pasal 93 ayat 1

⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU. No. 32 Tahun 2009 (LNRI No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059). Pasal 93 ayat (1)

⁴¹ Lihat lebih lanjut Pedoman Penanganan Perkara Tata Usaha Negara Lingkungan, Keputusan Ketua MA No. 36/KMA/SK/II/2013 Tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup

⁴² Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, *Class Action & Citizen Lawsuit*, Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, Jakarta, 2009, hlm.1

Secara prinsip hak mengajukan gugatan tidak bisa dipisahkan dari kepentingan si penggugat. Menurut doktrin hukum, *kepentingan* adalah dasar bagi seseorang untuk menggugat (*standing to sue*), tak ada kepentingan maka tidak ada gugatan (*point d'interet, point d'action*). Seseorang dikatakan memiliki kepentingan yang memadai jika mempunyai kaitan dengan pokok masalah perkara yang diajukan⁴³. Kepentingan adalah suatu nilai baik yang bersifat menguntungkan maupun yang merugikan yang ditimbulkan atau yang menurut nalar dapat diharapkan akan timbul oleh keluarnya keputusan TUN. Kepentingan mana dapat bersifat material atau immaterial, individual maupun umum (kolektif)⁴⁴. Selain itu, kepentingan penggugat yang dirugikan harus langsung terkena artinya tidak boleh terselubung dibalik kepentingan orang lain (*rechtstreeks belang*).⁴⁵ Menurut S.F. Marbun⁴⁶ UU Peratun tidak mengenal prinsip *actio popularis* namun kendati demikian ia mengakui terdapat yurisprudensi yang memberikan *legal standing* terhadap organisasi yang bergerak di bidang lingkungan yang mengatasnamakan kepentingan umum atau orang banyak atau masyarakat (*algemeen belang*) sebagai penggugat dalam sengketa Peratun. Pendapat ini sesungguhnya tidak menjawab dasar *legal standing* gugatan *actio popularis* (*citizen law suit*) justru mempersamakan antara hak gugat organisasi dengan *actio popularis* (*citizen law suit*). Pertanyaannya bagaimana mengukur kepentingan seorang atau beberapa orang warga negara yang mengajukan gugatan *citizen law suit* di Peratun ? Ataukah jika kerugiannya atau kepentingannya tidak teridentifikasi

gugatan seperti ini menjadi dinyatakan tidak dapat diterima ?

Menghadapi pertanyaan seperti ini, Irfan Fachruddin⁴⁷, menawarkan solusi jalan tengah diantara dua kutub pendirian *tight standing* dan *actio popularis* atau *citizen law suit* sebagai dasar mengajukan gugatan di Peratun. Dalam polarisasi antara *tight standing* dan *actio popularis* tersebut harus dipilah secara kasusistis dengan memperhatikan segi budaya dan kebutuhan untuk mempertimbangkan jalan tengah, yang condong kepada pendirian yang longgar namun tidak sampai kepada pendirian *actio popularis*. Solusi jalan tengah ini dimaksudkan untuk menghindarkan pejabat (sebagai Tergugat di Peratun) dari gangguan dan pengeluaran tenaga dan biaya yang tidak perlu, dengan tetap memperhatikan kepentingan pihak lawan perkara. Sejalan dengan pendapat tersebut, Michael Head⁴⁸ menguraikan pendapatnya menyangkut aspek *legal standing* dalam perkara *citizen law suit* sebagaimana dikutip berikut :

“One of the justifications for the standing rule is to protect the courts from ‘meddlesome busybodies’, but this argument has been dicredited and rejected by the Australian Law Reform Commission (ALRC). Dismissing the “floodgates” argument that the courts would be undated with litigants, the ALRC noted the courts’ general powes to strike out proceedings if they are frivolous, vexatious or an abuse of process. The ALRC recommended that any person be permitted to commence a public law case unless the litigation would unreasonably interfere with another person’s private interest. A less restrictive approach appears to be gaining support in Australia, at least in some Federal Court cases, as we shall see.

⁴³ Susanti Adi Nugroho, *Op., Cit.* hlm. 363

⁴⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 37

⁴⁵ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII Press Yogyakarta, 2003, hlm. 182

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 183

⁴⁷ Subur MS dkk (eds), *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 75

⁴⁸ Michael Head, *Op. Cit.* hlm. 123-124

In Canada, a more liberal standing law has come via constitutional cases, which established a discretionary public interest test. It allows the court to grant "public interest standing" where three test are met : 1. Is the case justiciable 2. Is a serious issue at stake. Is there any other avenue or other party to test the legality of the government action ?"

Dengan demikian dari dua pendapat di atas dapat disimpulkan agar dalam perkara *citizen law suit* di Peratun perlu diperhatikan bagaimana keseimbangan kepentingan (*proportionality*) bagi para pihak yang bersengketa, antara penggugat dan tergugat, dan sekaligus mengisyaratkan perlunya kejelian dan ketelitian hakim untuk menguji kriteria *legal standing* suatu gugatan dengan memperhatikan kondisi kasuistis suatu perkara. Dengan kata lain segi-segi kepentingan dan alasan hukum pihak penggugat harus dipertimbangkan logis atau berdasarkan batas penalaran yang wajar harus dapat dicermati maksud dan tujuan gugatan si Penggugat, apakah gugatan didasarkan itikad buruk (*vexatious litigations*) dengan secara terselubung mengatasnamakan gugatan kepentingan publik ataukah gugatan tersebut memang benar-benar dimaksudkan sebagai sarana koreksi bagi kebijakan-kebijakan publik pemerintah yang berdampak luas dan strategis bagi masyarakat, serta dapat juga dilihat bagaimana gugatan semacam ini mampu mendorong perubahan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, yang responsif, akuntabel, profesional dalam menjalankan tugas-tugas pelayanan publik. Hakim Peratun harus mampu menerjemahkan nilai kedaulatan rakyat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam kasus-kasus semacam ini.

Seiring perkembangan waktu, gugatan *citizen law suit* makin dikenal dan semakin sering digunakan oleh warga masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan publik namun dalam kondisi

seperti itu sampai sekarang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur bagaimana teknis tata cara pengajuan gugatan *citizen law suit* dan teknis pemeriksaannya oleh majelis hakim yang mengadili. Kekosongan hukum acara dalam pemeriksaan perkara *citizen law suit* mengakibatkan perbedaan penafsiran penerapan hukum yang dalam jangka panjang akan sangat mengganggu nilai kepastian hukum dan perlindungan hukum. Sebagai contoh dalam hal kewajiban notifikasi. Dalam perkara *citizen law suit* atas kenaikan harga BBM, gugatan ini dinyatakan tidak dapat diterima oleh Majelis Hakim PN Jakarta Pusat (2014) karena tidak didahului adanya notifikasi dari penggugat kepada tergugat. Sedangkan sebelumnya dalam perkara *citizen law suit* atas kemacetan di Jakarta (Perkara No. 53/PDT.G/2012/PN.JKT.PST), Majelis Hakim dalam mempertimbangkan eksepsi Tergugat I (Pemrov DKI Jakarta) dan Tergugat III (Pemerintah Republik Indonesia c.q. Presiden RI) yang menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak memenuhi syarat formil gugatan *citizen law suit* karena diajukan tanpa memenuhi syarat notifikasi, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa gugatan *citizen law suit* Para Penggugat tetap dapat diterima meskipun tidak memenuhi syarat notifikasi karena sistem hukum Indonesia tidak mengatur mengenai gugatan *citizen law suit*, sehingga ada kekosongan hukum dalam notifikasi ini, dengan demikian notifikasi ini dapat dikesampingkan karena belum ada pengaturan yang jelas dalam sistem hukum⁴⁹.

⁴⁹ Menurut Yustina Niken Sharaningtyas pada negara-negara yang menganut sistem Common Law sebagai pengguna model *citizen law suit*, biasanya mengharuskan penggugat mengirim notifikasi terlebih dahulu selambat-lambatnya dua bulan sebelum gugatan warga negara diajukan. Tujuannya adalah untuk memberikan kesempatan kepada penyelenggara negara memperhatikan atau memperbaiki objek yang akan digugat. Selain itu, notifikasi bisa juga bertujuan untuk memberitahukan ada warga negara yang ingin menggugat penyelenggara negara tersebut", Yustina Niken Sharaningtyas,

Oleh karena itu sangat diharapkan Mahkamah Agung menggunakan kewenangan *self-regulating* dalam rangka mengeluarkan pedoman hukum acara pemeriksaan perkara *citizen law suit*. Hal ini sangat mendesak untuk ditindaklanjuti karena sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa berdasarkan UUAP, pengajuan gugatan model *citizen law suit* peluangnya terbuka lebar untuk diajukan di Peratun⁵⁰. Ketentuan Pasal 87 UUAP tersebut harus dimaknai kini alasan pengajuan gugatan di Peratun selain terjadi perubahan kriteria objek sengketa TUN, ketentuan tersebut juga membuka ruang diajukannya gugatan berdasarkan kerugian potensial, sepanjang dapat dipertimbangkan secara wajar dan rasional, untuk menghindarkan masuknya gugatan dengan kepentingan terselubung mengatasnamakan perlindungan lingkungan namun motif sesungguhnya adalah itikad buruk dari pihak penggugat (*vexatious litigation*). Selain itu, seiring dengan perubahan paradigma beracara di Peratun pasca berlakunya UUAP,⁵¹ maka kompetensi absolut Peratun telah

mengalami perluasan termasuk mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang biasa disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD)⁵².

SIMPULAN

Gugatan-gugatan atas dasar kepentingan publik yang diajukan dengan model *class action*, *NGO's standing* dan/atau *actio popularis/citizen law suit* haruslah dipahami sebagai sarana memperjuangkan kepentingan publik khususnya kelompok masyarakat tertentu untuk memastikan negara *c.q.* penguasa senantiasa melaksanakan kewajibannya untuk melindungi kesejahteraan, ketertiban umum dan hak asasi manusia dari para warga negara. Dalam konteks berperkara di Peratun, gugatan model kepentingan publik secara yuridis formal baru diakui bagi pengajuan gugatan organisasi lingkungan hidup dan perwakilan kelompok (*class action*).

"Gugatan Warga Negara (Citizen Law Suit) dan Justiciability Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat", Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana, Kertha Patrika, Vol. 38, No. 1, Januari-April 2016, hlm. 37

⁵⁰ Berdasarkan Pasal 87 UUAP dinyatakan: "Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB; d) bersifat final dalam arti lebih luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat".

⁵¹ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan sebagaimana ditegaskan kembali dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

⁵² Hasil Rumusan Diklat Kapita Selekta Sengketa Tata Usaha Negara Bagi Pimpinan Pengadilan Tingkat Pertama, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Megamendung, Bogor, tanggal 19 Maret s/d 25 Maret 2017. Kendati, beberapa kalangan hakim Peratun berpendapat dan bersepakat bahwa kedua istilah atau makna *onrechtmatige overheidsdaad* adalah berbeda dengan tindakan faktual, dalam pandangan ini disepakati bahwa kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadili tindakan faktual dari Pejabat Pemerintahan didasarkan pada adanya perluasan konsep keputusan yang mencakup juga tindakan faktual dari Pejabat Pemerintahan. Tindakan Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut Tindakan faktual dari Pejabat Pemerintahan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (*vide* Pasal 1 angka 8 UUAP) yang unsurnya meliputi: a). Pejabat pemerintahan melakukan tindakan konkrit, yang seharusnya tidak boleh melakukannya; b). Pejabat Pemerintahan tidak melakukan tindakan konkrit, yang seharusnya melakukan tindakan konkrit tersebut. Hasil Rumusan Diklat Kapita Selekta Sengketa Tata Usaha Negara Bagi Pimpinan Pengadilan Tingkat Pertama, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Megamendung, Bogor, tanggal 19 Maret s/d 25 Maret 2017. Namun kehadiran SEMA No. 4/2016 dan SEMA No. 1/2017 harus dilihat sebagai kaidah hukum yang harus diikuti oleh Hakim Peratun dalam memutus persoalan hukum semacam itu.

Dalam perkara perdata, selain gugatan perwakilan kelompok dan gugatan organisasi lingkungan hidup, gugatan *actio popularis* atau *citizen law suit* diakui secara yuridis formal. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sebelum berlaku UUAP, gugatan *actio popularis (citizen law suit)* belum diakui secara yuridis formal sebagai satu model sengketa di Peratun. Namun, seiring dengan perluasan kewenangan Peratun untuk menguji tindakan faktual pemerintah serta perubahan kriteria objek sengketa di Peratun mendorong dimungkinkannya pengajuan perkara *actio popularis* atau *citizen law suit (citizen law suit)* di Peratun. Oleh karena itu, kajian model-model gugatan perwakilan kelompok perlu dipelajari lebih lanjut, praktek dan teorinya, khususnya model gugatan *citizen law suit (actio popularis)* sebagai bagian langkah responsif jajaran Peratun atas diberlakukannya UUAP. Langkah antisipasi tersebut diperlukan dikaitkan dengan potensi terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Peradilan Umum dengan Peratun dalam mengadili perkara-perkara *public litigation* yang sebenarnya sangat berdimensi hukum publik (hukum administrasi) dibandingkan hukum perdata.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Burhan Ashshofa, 2004, Cetakan Ke-4, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta. Chaidir Ali, 1978, *Yurisprudensi Indonesia Tentang Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa*, Binacipta, Bandung
- Departemen Kehakiman, 2005, *Himpunan Putusan PTUN dan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara* Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta.
- Enrico Simanjuntak, 2018, *Hukum Acara Peratun Kontemporer (Transformasi dan Refleksi)*,

Sinar Grafika, Jakarta

- I Made Pasek Diantha, 2017, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta
- Isrok dan Emil Birham, 2010, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara*, Universitas Brawijaya Press, Malang.
- Indroharto, 2000, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- S.F. Marbun, 2003, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII Press Yogyakarta. Subur MS dkk (eds), *Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer*, Genta Press, Yogyakarta, 2014.
- Sigit Riyanto dkk, 2013, *Keterampilan Hukum, Panduan Mahasiswa, Akademisi dan Praktisi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Susanti Adi Nugroho, 2000, *Class action & Perbandingannya Dengan Negara Lain*, Prenada Media Group, Jakarta
- Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, 2009, *Class Action & Citizen Lawsuit*, Puslitbang Hukum dan Peradilan MARI, Jakarta.
- Maruarar Siahaan, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. Yudhi Setiawan, Boedi Djatmiko Hadiatmodjo, Imam Roppi, 2017, *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori dan Praktik (Dilengkapi Dengan Beberapa Kasus Pertanahan)*, Rajawali Pers, Jakarta.

Journal dan karya ilmiah lain

- Abram Chayes, *"The Role of The Judge in Public Law Litigation"*, Harvard Law Review, Volume 89, May 1976, Number 7
- Emerson Yuntho, *"Class action Sebuah Pengantar, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X Tahun 2005"*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta.
- Hasil Rumusan Diskusi Kelompok II dengan Topik *"Objek dan Subyek Gugatan Serta Gugatan Class action di Peratun"*, Rumusan Temu Ilmiah Hut Peratun XIII di Medan, 11-15 Januari 2004.
- Hasil Rumusan Diklat Kapita Selekta Sengketa Tata Usaha Negara Bagi Pimpinan Pengadilan Tingkat Pertama, Pusdiklat Mahkamah Agung RI, Megamendung, Bogor, tanggal 19 Maret s/d 25 Maret 2017.
- M. Yazid Fathoni, *Konsep Keadilan Dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Alam Menurut Undang-Undang Pokok Agraria*, Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan), 2013, Vol. I, No. 1, hlm 44-59
- Mark Moller, *"Class action Lawmaking : An Administrative Law Model"*, Texas Review of Law & Politics Texas Review of Law & Politics, 2006.
- Michael Head, *Administrative Law, Context and Critique*, 2nd edition, Ligare Pty, Sydney, NSW , 2008
- Yustina Niken Sharaningtyas, *"Gugatan Warga Negara (Citizen Law Suit) dan Justiciability Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat"*, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana, Kertha Patrika, Volume

38, Nomor 1, Januari-April 2016.

Peraturan Perundang-undangan.

- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU. No. 32 Tahun 2009 (Lembaran Negara No. 140 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara No. 5059).
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Otoritas Jasa Keuangan*, UU No. 21 Tahun 2011 (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara 5253).
- Indonesia, *Undang-Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*, UU. No. 30 Tahun 2014 (Lembaran Negara tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara No. 5601).
- Indonesia *Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang*, UU. No. 2 Tahun 2015 (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5657).
- Indonesia, *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)*, Perma No. 1 Tahun 2002.

Website

- Appel, Peter A. *Intervention in Public Law Litigation: The Environmental Paradigm*, 78 Wash. U. L. Q. 215 (2000), hlm. 216-217. <http://openscholarship.wustl.edu/law-lawreview/vol78/iss1/4> Diakses 21 Januari 2015.

- Ujang Abdullah, *"Gugatan Perwakilan*

Kelompok dan Hak Gugat Organisasi Dalam Kaitannya Dengan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara. www.ptun-jakarta.go.id diakses 12 Maret 2010.

<http://administrativelaw.uslegal.com>

Diakses 6 April 2011.

Administrative Court: Data retention is "invalid". <http://www.vorratsdatenspeicherung.de>.

Diakses 4 April 2011.

Lain-Lain

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2017 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

Pedoman Penanganan Perkara Tata Usaha Negara Lingkungan, Keputusan Ketua MA No. 36/KMA/SK/II/2013 Tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup

Suparto Wijoyo, *Citizen Lawsuit*, Koran Sindo, Sabtu, 8 April 2017