



UNIVERSITAS INDONESIA

**PIHAK KETIGA YANG BERKEPENTINGAN SEBAGAI
PENERAPAN DOKTRIN *CITIZEN LAWSUIT* DI
PENGADILAN (STUDI KASUS UJIAN NASIONAL,
PERUBAHAN SISTEM TRANSAKSI DAN TARIF TOL,
PRAPERADILAN SOEHARTO DAN *JUDICIAL REVIEW*
UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2004)**

SKRIPSI

**YULIA PRIHANDINI
0505002743**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK
JULI 2009**



UNIVERSITAS INDONESIA

**PIHAK KETIGA YANG BERKEPENTINGAN SEBAGAI
PENERAPAN DOKTRIN *CITIZEN LAWSUIT* DI
PENGADILAN (STUDI KASUS UJIAN NASIONAL,
PERUBAHAN SISTEM TRANSAKSI DAN TARIF TOL,
PRAPERADILAN SOEHARTO DAN *JUDICIAL REVIEW*
UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2004)**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**YULIA PRIHANDINI
0505002743**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM KEKHUSUSAN III (PRAKTISI HUKUM)
DEPOK
JULI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Yulia Prihandini

NPM : 0505002743

Tanda Tangan :

Tanggal : 01 Juli 2009



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Yulia Prihandini
NPM : 0505002743
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Sebagai Penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* Di Pengadilan (Studi Kasus Ujian Nasional, Perubahan Sistem Transaksi Dan Tarif Tol, Praperadilan Soeharto Dan *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Luhut M.P. Pangaribuan, S.H., LL.M. ()
Pembimbing : Junaedi, S.H., M.Si., LL.M. ()
Penguji : Chudry Sitompul, S.H., M.H. ()
Penguji : Dr. Yoni A. Setyono, S.H., M.H. ()
Penguji : Febby M. Nelson, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Tanggal : 01 Juli 2009

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohiim...

Assalamu'allaikum wa Rahmatullahi wa Barakatuh,

Puji syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan pencipta alam yang tiada tandingannya yang selalu menyayangi hamba-hambanya, yang karena limpahan rahmat-Nya, Penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Sebagai Penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* Di Pengadilan”. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sholawat dan salam juga Penulis sampaikan kepada Nabi Muhammad SAW sebagai nabi terakhir yang membawa risalah bagi umatnya.

Pada kesempatan kali ini, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada banyak pihak. Penulis menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Chudry Sitompul S.H.M.H., selaku Ketua Bidang Studi Program Kekhususan III (Praktisi Hukum), yang telah menyetujui topik skripsi yang Penulis ajukan sehingga skripsi ini dapat Penulis selesaikan;
2. Bapak Dr. Luhut M.P. Pangaribuan, S.H., LL.M., selaku Pembimbing Skripsi I yang telah meluangkan waktu dalam memberikan bimbingan, arahan, dan masukan sertal ilmu-ilmu yang berharga kepada Penulis dalam menyusun skripsi ini. Di tengah kesibukan Bapak yang padat sekali, Bapak masih memberikan waktunya yang cukup banyak untuk memberikan bimbingan kepada Penulis sehingga rasa hormat dan bangga Penulis kepada Bapak sungguh bertambah besar;
3. Bapak Junaedi, S.H., M.Si., LL.M., selaku Pembimbing Skripsi II yang juga telah dengan sabar memberikan bimbingan, arahan, dan masukan kepada Penulis dalam menyusun skripsi ini. Sungguh Penulis merasa beruntung

mendapatkan pembimbing seperti Abang karena selalu bersedia memberikan bimbingan disaat-saat Abang pun sedang memiliki banyak pekerjaan;

4. Bapak Dr. Yoni A. Setyono, S.H., M.H., selaku Pembimbing Akademik Penulis yang sejak awal kuliah selalu memberikan motivasi dan dukungan dalam menjalani perkuliahan;
5. Bapak Chudry Sitompul, S.H., M.H., Bapak Dr. Yoni A. Setyono, S.H., M.H., dan Ibu Febby M. Nelson, S.H., M.H. selaku tim penguji dalam sidang skripsi Penulis;
6. Orangtua Penulis, Ayahanda Bosi Kurniawan dan Ibunda Iin Komariah yang selalu memberikan dukungan kepada Penulis untuk menjadi orang yang sukses dan membanggakan bagi keluarga. Sungguh limpahan kasih sayang, doa, dukungan dan pengorbanan kalian tidak akan pernah dapat Penulis balas. Papa dan Mama adalah orangtua terbaik bagi ade, kebebasan yang bertanggung jawab dan kepercayaan yang papa-mama berikan selalu membuat ade semangat untuk memberikan kebanggaan kepada kalian. Semoga setelah tahapan hidup ini, di perjalanan selanjutnya ade dapat menjadi anak yang membanggakan bagi mama-papa, keluarga dan negara.
7. Kakak-kakak Penulis yaitu Ria Andrian Kurniawan, Arintha Fitranthi, Adria Nur Cahyanti dan Keponakanku Muhammad Azzam, Maruba Sianturi dan Kak Ika yang selalu mewarnai hidup Penulis dengan kebahagiaan dan rasa syukur karena memiliki keluarga seperti kalian. Kalian selalu mampu membuat ade tersenyum di saat-saat menyedihkan. Terutama buat Kakakku yang bekerja jauh di sana, semoga ade mampu bersama-sama dengan kakak mewujudkan keinginan luhur kakak untuk orangtua kita. Dan juga untuk seluruh keluarga Penulis yang tidak mungkin penulis sebutkan satu-satu, terima kasih banyak. Semoga kita selalu menjadi keluarga yang utuh.
8. Abdul Haris, yang selalu memberikan dukungan, doa, semangat, pengertian, perhatian, kesabaran dan kasih sayang yang sangat besar dalam setiap keadaan, baik suka maupun duka, yang tidak pernah surut sampai saat ini. Tanpa keberadaan kamu, mungkin hari-hari yang selama ini aku jalani tidak akan pernah sebahagia ini. Tanpa keberadaan kamu, mungkin skripsi ini hanya

berisi uraian kata-kata tak bermakna. Sungguh kamu merupakan salah satu anugerah terbaik yang Allah berikan kepada aku.

9. Keluarga Besar Abdul Haris, Bapak A. Harahap, Ibu Zulkaedah, Kak Endah Christina, Ocha dan seluruh keluarga besar Abdul Haris yang tidak mungkin disebut satu per satu yang telah menerima Penulis dengan kebaikan dan keramahan. Terima kasih atas doa dan dukungan selama ini.
10. Kepada sahabat-sahabat Penulis sejak duduk di bangku sekolah menengah pertama yaitu Masyithah, S.E. alias Ithoh, Kumpulan sahabat bernama Nastar (Nana, Nanung, Cmel, Very, Tesha, Tathine, Lina, Riesa, Dee2, dan Qisha) dan juga Masayu “Bambang” Dian. Kalian adalah sahabat-sahabat terbaik. Sungguh beruntung memiliki kalian. Semoga persahabatan ini akan kekal sampai akhir hayat kita. Ayo wujudkan cita-cita kita membuat perusahaan bersama!
11. Sahabat-sahabat Penulis sejak bersama-sama menjadi seorang mahasiswa dan juga menjadi partner sejati dalam berorganisasi yaitu Annisa Dita, Anggia Pavianti, Nisyah Rizky, Rany Novia, Nurul Faradillah, Hastarini Yuliawati, Ira Nurmiati, Dyah Fitri, Ajeng Larasati, Jenti Simanjuntak, Nur Annissa Rizky, Maryam Jamilah, Niki Cita, M. Arsha, Naqiya Nazzaha, Rifanni Sari, Putri Kusuma Amanda, Nur Annisaa, Evana Dewi, Prihandana, Rizky Assyarif, Nofia Ridwan, Edward Kurniawan, Yura Pratama, Fajri Nursyamsyi, M. Alfath, Sulaiman Sujono, Audyanza Manaf, Akhmal Taufik, Rando Purba, Ananta Aji, Kriswijoyo, Yudistiro Murti, Habbli Taqqi, Dwika Yos, Andhy Martuaraja, Esther P, Risty Rachmonicha, Farah Primadini, Afdhal Mahatta, Adiar Adiando. Semoga persahabatan ini akan selalu terjalin dengan indah. Juga kepada teman-teman seperjuangan dalam menjalankan skripsi yang sungguh berat ini yaitu Puspa, Nti, Risa, Christy, Jo-jo, Eve, Ulan, Hanna, Iyut, Green, dan teman-teman 2005 lainnya yang sungguh merupakan kebahagiaan menjadi bagian dari kalian.
12. Teman-teman dalam kepengurusan LK2 FHUI dan RFC mulai dari Penulis masih menjadi maba hingga saat ini yang memberikan banyak sumbangsih dalam kehidupan berorganisasi Penulis. Semoga apa yang telah kita lakukan bersama, akan memberi manfaat kelak.

13. Bapak Sumedi dan Bapak Selam dan seluruh staf Biro Pendidikan yang telah banyak membantu penulis selama penulis belajar di FHUI dan selama penulis menyusun skripsi ini;
14. Bapak dan Ibu di Perpustakaan FHUI yang telah membantu penulis dalam mencari referensi skripsi dan tugas kuliah dan juga Fotokopian di area Barel;
15. Bapak Hermawanto, S.H selaku Kepala Divisi LBH Jakarta beserta Abang dan Mbak lainnya yang telah membantu Penulis mendapatkan putusan dan bahan-bahan referensi yang berguna dalam penulisan skripsi ini.

Tentu saja masih banyak pihak-pihak lain yang tidak mungkin disebutkan satu persatu yang berjasa dalam pembuatan skripsi ini. Namun hal tersebut tidak mengurangi dan tidak menghalangi keinginan Penulis untuk menyampaikan rasa terima kasih atas segala bantuan, dukungan, dan doa yang diberikan kepada penulis.

Akhir kata, Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini pun tak luput dari berbagai kekurangan dan kelemahan. Hal ini tak lepas dari kodrat manusia yang tak pernah luput dari kesalahan. Oleh karena itu, Penulis sangat berterimakasih atas setiap kritik dan saran yang sifatnya membangun. Besar harapan Penulis agar skripsi ini bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.

Wassalamu'allaikum wa Rahmatullahi wa Barakatuh.

Depok, Juli 2009

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Yulia Prihandini
NPM : 0505002743
Program Kekhususan : III (Praktisi Hukum)
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Sebagai Penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Pengadilan (Studi Kasus: Ujian Nasional, Perubahan Sistem Transaksi Dan Tarif Tol, Praperadilan Soeharto Dan *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : Juli 2009
Yang menyatakan,

(Yulia Prihandini)

ABSTRAK

Nama : Yulia Prihandini
Program Studi : Ilmu Hukum (Program Kekhususan III)
Judul : Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Sebagai Penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Pengadilan (Studi Kasus: Ujian Nasional, Perubahan Sistem Transaksi Dan Tarif Tol, Praperadilan Soeharto Dan *Judicial Review* Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004)

Skripsi ini membahas mengenai penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di pengadilan oleh kumpulan orang atau masyarakat sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dengan mengatasnamakan kepentingan umum dalam memperjuangkan hak-hak mereka. Penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif, dimana sumber data diperoleh dari data sekunder yang akan dianalisis secara kualitatif dan juga data primer dari hasil wawancara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa di Indonesia, meskipun Doktrin *Citizen Lawsuit* diterapkan pertama kalinya dalam perkara perdata, namun dalam prakteknya doktrin ini juga diterapkan dalam aspek hukum lainnya seperti aspek hukum pidana dan kemungkinan pula pada hukum konstitusi. Dengan adanya pengakuan terhadap doktrin ini, masyarakat mempunyai akses yang lebih dalam memperjuangkan kepentingannya melalui jalur pengadilan.

Kata kunci:
Doktrin, *Citizen Lawsuit*, Masyarakat

ABSTRACT

Name : Yulia Prihandini
Study Program : Law
Title : Third Parties Concerned as Implementation of Citizen Lawsuit Doctrine in The Court (Case Study: National Exam, Change of Transaction System And Toll Rates, Soeharto's Pre-justice, And Judicial Review of Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004)

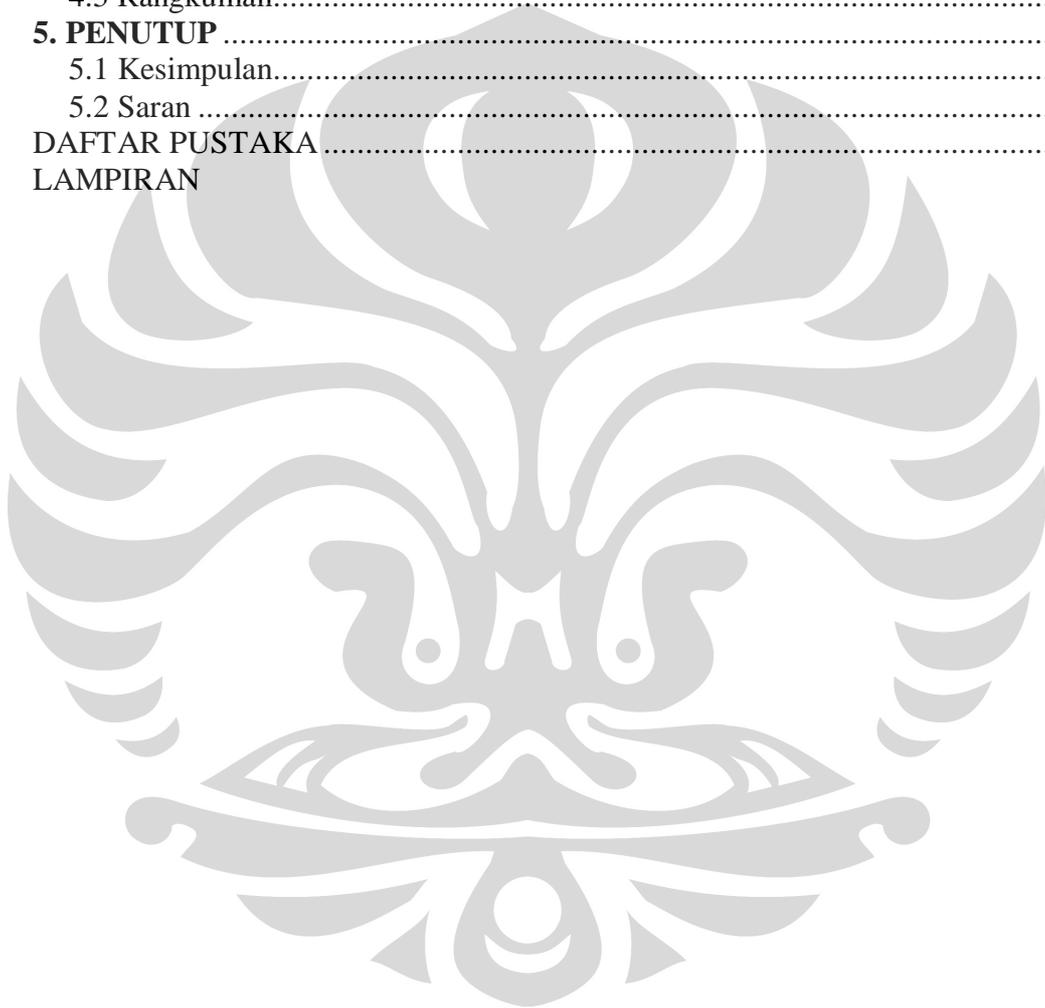
This thesis discusses about the implementation of the Citizen Lawsuit Doctrine in court by the group of persons or society as the third parties concerned in the name of the public interest to defend their rights. This research is a juridical-normative research, which the source of data obtained from secondary data that will be analyzed qualitatively and also primary data from interviews. Results of this research showed that in Indonesia, although Citizen Lawsuit doctrine implemented the first time in the civil case, but in practice this doctrine can be applied also in other aspects such as legal aspects of criminal law and possibility on constitutional law. With the recognition of the existence of this doctrine, people have more access to join into the fight for their interests through the courts.

Key words:
Doctrine, Citizen Lawsuit, People

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	viii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	xi
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Permasalahan	1
1.2 Pokok Permasalahan	10
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Kerangka Konseptual	12
1.5 Definisi Operasional	13
1.6 Metode Penelitian	14
1.7 Sistematika Penelitian	16
2. DOKTRIN <i>CITIZEN LAWSUIT</i> DI NEGARA <i>COMMON LAW</i> DAN <i>CIVIL LAW</i>	18
2.1 Pengertian <i>Citizen Lawsuit</i>	18
2.1.1 Istilah <i>Citizen Lawsuit</i> dan <i>Actio Popularis</i>	19
2.1.2 Definisi <i>Citizen Lawsuit</i> Menurut Ahli Hukum.....	22
2.1.3 Unsur-Unsur <i>Citizen Lawsuit</i>	26
2.1.4 Konsep <i>Standing</i>	44
2.2 Sejarah Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i> di Negara <i>Common Law</i> dan <i>Civil Law</i>	51
2.3 Pengaturan Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i> di Negara <i>Common Law</i> dan <i>Civil Law</i>	52
2.3.1 Amerika Serikat	52
2.3.2 India.....	57
2.3.3 Belanda.....	60
3. DOKTRIN <i>CITIZEN LAWSUIT</i> DALAM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA	62
3.1 Pengantar.....	62
3.2 Latar Belakang Lahirnya Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i> di Indonesia	62
3.3 Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i> Dalam Hukum Administratif.....	80
3.4 Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i> Dalam Praperadilan.....	104
3.5 Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i> Dalam Hukum Konstitusi.....	126
3.6 Rangkuman.....	138
4. PENERAPAN DOKTRIN <i>CITIZEN LAWSUIT</i> PADA PERKARA UJIAN NASIONAL, PERUBAHAN SISTEM TRANSAKSI DAN TARIF TOL, PRAPERADILAN SOEHARTO DAN <i>JUDICIAL REVIEW</i> UNDANG- UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2004	140
4.1 Perkara Ujian Nasional	140
4.1.1 Kasus Posisi	140
4.1.2 Pertimbangan Hakim.....	143
4.1.3 Analisa.....	147
4.2 Perkara Perubahan Sistem Transaksi dan Tarif Tol	154
4.2.1 Kasus Posisi	154

4.2.2 Pertimbangan Hakim.....	158
4.2.3 Analisa.....	163
4.3 Praperadilan Soeharto	176
4.3.1 Kasus Posisi.....	176
4.3.2 Pertimbangan Hakim.....	180
4.3.3 Analisa.....	182
4.4 <i>Judicial Review</i> UU No. 37 Tahun 2004	198
4.4.1 Kasus Posisi.....	198
4.4.2 Pertimbangan Hakim.....	201
4.4.3 Analisa.....	203
4.5 Rangkuman.....	214
5. PENUTUP	216
5.1 Kesimpulan.....	216
5.2 Saran	221
DAFTAR PUSTAKA.....	222
LAMPIRAN	



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Pernyataan ini didasari pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan ke-3 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara hukum.”¹ Negara hukum biasa diistilahkan dengan *rechtstaat*. Namun, pengertian dari *rechtstaat* dalam konstitusi Indonesia berbeda dengan pengertian *rechtsstaat* secara umum dan baku dalam Hukum Tata Negara Indonesia. Dalam UUD 1945, *rechtsstaat* diartikan sama dengan negara berdasar atas hukum², sedangkan *rechtsstaat* yang selama ini dikenal diartikan sebagai negara hukum.

Dalam pengertian *rechtsstaat* sebagai negara hukum, Friedrich Julius Stahl dalam bukunya yang berjudul *Philosophies de Rechts* (1787) menyatakan bahwa konsep negara hukum memiliki empat unsur yaitu:³

- a. Hak-hak asasi manusia (HAM);
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan
- d. Peradilan tata usaha negara.

Pendapat tersebut senada dengan pendapat Montesquieu yang menyatakan bahwa negara yang paling baik ialah negara hukum, sebab di dalam konstitusi di banyak negara mempunyai tiga inti pokok yang salah satunya adalah perlindungan

¹ Indonesia (a), *UUD 1945*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pasal 1 ayat (3).

² Ketentuan yang menjelaskan bahwa Indonesia adalah Negara berdasarkan hukum tidak terdapat dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945, melainkan ditemukan dalam Penjelasan UUD 1945 yaitu dalam Sistem Pemerintahan Negara kunci pokok I disebutkan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum . Konsep ini dalam penjelasan UUD 1945 disebut dengan istilah ‘*rechstaat*’. Lihat: *Ibid.*, Penjelasan Umum.

³ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: PSHTN UI, 2005), hal. 55.

HAM.⁴ Dengan demikian, pemenuhan hak-hak dasar warga (*basic right* atau *fundamental right*) berupa perlindungan HAM merupakan salah-satu unsur penting yang harus dijamin oleh suatu negara hukum.

Sejalan dengan inti pokok konsep negara hukum sebagaimana telah dinyatakan oleh ahli hukum diatas, konsep negara berdasarkan hukum di Indonesia juga menjadikan pengakuan terhadap HAM sebagai unsurnya. Bentuk pengakuan terhadap HAM dinyatakan dalam UUD 1945, baik dari Pembukaan maupun Batang Tubuh yang cukup banyak memperhatikan hak-hak asasi.⁵ Oleh karenanya, sebagai penyelenggara negara berdasarkan hukum, Pemerintah sudah semestinya melakukan berbagai tindakan untuk menjamin dan melindungi hak-hak asasi dari tiap warga negaranya atau hak-hak dasar warga negara.

Jaminan perlindungan HAM oleh negara termuat dalam Pembukaan UUD 1945 khususnya pada Alinea 4 (empat) yang menyatakan bahwa Pemerintah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Selain itu, pengakuan terhadap HAM dapat ditemui dalam pasal-pasal dalam konstitusi Indonesia antara lain Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum⁶. Atau dalam Pasal 28I ayat (4) yang menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.⁷

Peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang jaminan pemenuhan hak-hak dasar warga negara dapat pula dijumpai pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berbunyi:

⁴ Dikutip oleh S. Anwary dalam tulisannya yang berjudul "Penegakan Negara Hukum di Republik Indonesia," <<http://www.isepts-amra.or.id/>>, diakses pada tanggal 7 Februari 2009.

⁵ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1995), hal. 89.

⁶ Indonesia (a), *Op. Cit.*, Pasal 28D ayat (1).

⁷ *Ibid.*, Pasal 28I ayat (4).

Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan pemerintah.⁸

Dengan ada jaminan hukum, selayaknya hak-hak dasar dari setiap warga negara dihormati dan dilindungi oleh Negara/Pemerintah sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya.

Konstitusi Negara Indonesia yang memerintahkan Pemerintah melakukan perlindungan hak-hak dasar warga negara tidak serta merta membuat Pemerintah sempurna dalam melakukan kewajibannya sebagai lembaga eksekutif. Kewajiban tersebut kadang kalanya tidak dilakukan dengan semestinya sehingga banyak persoalan hukum muncul disebabkan oleh kelalaian atau kebijakan Pemerintah yang tidak mencerminkan adanya perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara. Persoalan hukum yang utama akibat kelalaian atau kebijakan Pemerintah adalah pelanggaran terhadap hak-hak warga negara bagi masyarakat Indonesia pada umumnya yang membuat banyak bermunculan tuntutan dari masyarakat kepada Pemerintah.

Masyarakat yang menjadi korban tentunya akan mengalami kerugian baik secara langsung atau tidak langsung karena kelalaian Pemerintah tersebut. Mengalami kerugian akibat perbuatan Pemerintah tentu bukan merupakan kondisi yang diharapkan dan tidak seharusnya dialami oleh masyarakat umum. Konsekuensi logis dari kondisi seperti ini adalah rasa ketidakpuasan masyarakat sehingga memunculkan berbagai tuntutan hak⁹ dari masyarakat agar Pemerintah memulihkan kembali hak-hak mereka yang telah terlanggar. Sebagai implementasi dari adanya tuntutan hak oleh masyarakat terhadap Pemerintah, saat ini telah muncul sebuah konsep baru dalam sistem hukum Indonesia yang memungkinkan masyarakat melakukan tuntutan hak terhadap Pemerintah atas dasar kepentingan warga negara atau kepentingan umum. Konsep tersebut disebut

⁸ Indonesia (b), *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886, Pasal 6.

⁹ Tuntutan hak menurut Prof. Sudikno Mertokusumo adalah tindakan yang bertujuan memperoleh perlindungan hak yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah "eigenrechting" atau tindakan main hakim sendiri. Lihat: Sudikno Mertokusumo (a), *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hal. 48.

dengan *Citizen Lawsuit* yang keberadaannya saat ini masih sekedar doktrin semata.

Doktrin *Citizen Lawsuit* muncul seiring dengan semakin tingginya kesadaran masyarakat akan hak-hak dasarnya sebagai warga negara. Beberapa tahun terakhir ini, banyak bermunculan gugatan yang diajukan oleh orang perorangan, berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), atau Organisasi Masyarakat (Ormas) yang ditujukan kepada Negara/Pemerintah. Sebagaimana telah diutarakan sebelumnya, hal ini dilatarbelakangi oleh adanya kelalaian Pemerintah dalam melindungi hak-hak dasar warga negara dan merugikan kepentingan umum atau kepentingan warga negara.¹⁰ Ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia semakin sadar akan hak-hak dasarnya yang harus dilindungi dan dijamin oleh negara. Fenomena seperti ini menurut penulis dapat dikategorikan sebagai implementasi prinsip demokrasi bangsa Indonesia yang mengakui adanya partisipasi publik dalam pemerintahan dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak-hak dasarnya sebagaimana termaktub sebagai salah satu nilai penting dalam konsep *civil society*.¹¹

Setiap warga negara diberikan hak menggugat Negara/Pemerintah melalui lembaga peradilan yang sah dengan mengatasnamakan kepentingan warga negara.¹² Dengan menggunakan mekanisme peradilan, hal tersebut mencerminkan adanya akses nyata bagi partisipasi masyarakat dalam membangun sistem kenegaraan dan sistem hukum yang ideal. Selain itu, menggunakan mekanisme peradilan yang tersedia juga merupakan bagian dari hak dasar warga negara. Hak dasar ini diberikan dengan tujuan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi warga negara dari akibat kelalaian Pemerintah yang merugikan kepentingan

¹⁰ Beberapa contoh gugatan yang diajukan oleh warga negara dengan mengatasnamakan kepentingan umum atau kepentingan rakyat adalah gugatan *Citizen Lawsuit* dalam perkara demam berdarah, divestasi PT Indosat, ujian nasional, kenaikan BBM di Pengadilan yang kesemuanya mendasari diri atas nama kepentingan umum.

¹¹ *Civil Society* yang dimaksud di sini adalah institusi sosial yang merdeka, bebas dari pengaruh negara, dan oleh sebab itu bersifat mandiri dan otonom. Konsep ini memberikan gambaran bahwa masyarakat sipil harus berjuang keras demi masa depan bangsa yang lebih baik dengan menyelamatkan proses reformasi yang dewasa ini sedang berlangsung.

¹² Jalan hukum yang penulis maksud disini adalah jalan hukum berdasarkan hukum publik atau hukum privat yang melibatkan hubungan pemerintah dan warga negaranya dimana ada kepentingan masyarakat yang harus dilindungi dalam hubungan tersebut.

warga negara. Mekanisme hak gugat dengan dasar kepentingan umum inilah yang disebut dengan *Citizen Lawsuit*.

Berbicara mengenai hak gugat dalam hukum, tentunya sangat berkaitan erat dengan kewajiban hukum. Hal yang juga penting diperhatikan dalam penggunaan jalan hukum dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* adalah mengenai kewajiban warga negara itu sendiri. Selain adanya hak warga negara yang dapat menuntut Pemerintah, setiap warga negara juga wajib menjalankan kewajiban-kewajibannya sebagai warga negara sebagai konsekuensi adanya teori kedaulatan rakyat. Warga negara dalam hal ini tidak hanya diberikan hak, tetapi adapula kewajiban-kewajiban hukum yang harus dijalani oleh setiap warga negara ditambah adanya sanksi apabila kewajiban tersebut tidak dilaksanakan. Hak dan kewajiban antara negara dan warga negaranya yang dapat dikatakan sebagai hubungan timbal balik mengingatkan kita pada konsep perjanjian masyarakat atau kontrak sosial¹³. Oleh sebab itu, ketika warga negara telah memenuhi kewajibannya dan diberikan sanksi jika tidak melaksanakan kewajibannya, maka muncul pertanyaan, apakah negara dapat dikenakan sanksi apabila terbukti tidak melaksanakan kewajibannya.

Citizen Lawsuit muncul dalam praktek peradilan di Indonesia dan belum diatur secara khusus dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Ketiadaan peraturan tertulis secara khusus tentang *Citizen Lawsuit* ini bukan berarti bahwa doktrin tersebut tidak dapat diterapkan dalam berbagai penyelesaian perkara hukum melalui lembaga pengadilan. Pada prakteknya, *Citizen Lawsuit* pertamakalinya dalam gugatan yang diajukan oleh Tim Advokasi Tragedi Nunukan pada kasus deportasi Tenaga Kerja Indonesia di Nunukan. Gugatan *Citizen Lawsuit* Para Penggugat dinyatakan diterima oleh majelis hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Hal ini menunjukkan bahwa ketiadaan aturan tertulis tidak menghalangi hakim untuk melakukan bentuk-bentuk hukum acara baru yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dasar hukum yang

¹³ Jean-Jacques Rousseau menyatakan bahwa masalah mendasar yang dapat diselesaikan dengan kontrak sosial adalah mencari suatu bentuk asosiasi yang mempertahankan dan melindungi pribadi dan milik setiap anggota asosiasi dengan segala kekuatan bersama, dan di dalam asosiasi itu masing-masing yang menyatu dalam kelompok hanya patuh pada dirinya sendiri dan tetap bebas seperti sedia kala. Lihat: Jean-Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial Atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik*, Cet. I., (Jakarta: Dian Rakyat, 1898), hal. 14.

dapat dipergunakan oleh hakim dalam penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dapat dilihat dari ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman¹⁴ yang menyatakan bahwa:

Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang ditujukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Selanjutnya pada Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa:

Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Ketentuan-ketentuan ini dimaksudkan agar tidak terjadi kekosongan hukum¹⁵ akibat ketiadaan peraturan tertulis yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan agar hukum dapat selalu mengikuti perkembangan di dalam masyarakat.¹⁶ Menurut Paul Scholten, hakim dapat saja memenuhi ruang yang kosong yang ada dalam sistem hukum asalkan penambahan tersebut tidak mengubah sistem tersebut pada pokoknya.¹⁷

Dalam beberapa ketentuan perundang-undangan di Indonesia, diatur mengenai hak setiap orang, baik secara perorangan ataupun bersama-sama, dalam

¹⁴ Indonesia (c), *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 4 Tahun 2004, LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358.

¹⁵ Kekosongan hukum dapat diartikan sebagai suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tata tertib tertentu dalam masyarakat, sehingga kekosongan hukum dalam hukum positif lebih tepat dikatakan sebagai “kekosongan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Definisi ini penulis dapatkan berdasarkan artikel hukum yang dikeluarkan oleh Sie Infokum – Ditama Binbangkum. Lihat: “Kekosongan Hukum,” <http://www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/Kekosongan_hukum.pdf>, diakses pada 24 Februari 2009.

¹⁶ Retno Kusumo Astuti, “Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatas Mengatasnamakan Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Menurut Hukum Acara Perdata Indonesia,” (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2005), hal. 79.

¹⁷ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet. III., (Jakarta: N.V. Penerbitan dan Balai Buku Djakarta, 1956), hal. 155-157.

mengajukan gugatan di pengadilan atas dasar kelalaian dari pemerintah atau pihak lain yang melanggar hak asasi mereka yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Menurut penulis, hak yang dimiliki oleh setiap orang tersebut dapat dikatakan sebagai bagian dari Doktrin *Citizen Lawsuit* karena merupakan bentuk pengakuan terhadap hak asasi manusia dan juga peran serta masyarakat yang diimplementasikan lewat lembaga peradilan. Peraturan yang penulis maksud antara lain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen (UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen), Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan), dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MKRI). Selain itu, ketentuan lain yang secara implisit mengatur tentang partisipasi aktif masyarakat di lingkup hukum publik dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Terhadap UU No. 31 Tahun 1999) beserta Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 (PP No. 71 Tahun 2000) Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai peraturan pelaksana.

Dalam perkembangannya, telah banyak gugatan yang mengatasnamakan kepentingan warga negara atau kepentingan umum. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Gugatan oleh warga negara yang secara tegas menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit* untuk pertama kalinya adalah Gugatan *Citizen Lawsuit* di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang diajukan oleh Tim Advokasi Tragedi Kemanusiaan Nunukan (TATKN) atas pelanggaran HAM terhadap buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya yang dideportasi secara massal dari Malaysia ke Nunukan, Kalimantan Timur, Juli 2002.¹⁸ Meskipun menolak sebagian besar

¹⁸ "Citizen Law Suit Kasus Nunukan Kalah di Tingkat Banding", <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15797&cl=Berita>>, diakses pada 2 Januari 2009.

gugatan, majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat membuat dan mengesahkan terobosan hukum, dengan mengakui eksistensi *Citizen Lawsuit*.¹⁹ Gugatan ini yang kemudian menginspirasi banyak LSM atau orang perseorangan untuk mengajukan Gugatan *Citizen Lawsuit* kepada Negara/Pemerintah atas Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Penguasa atau Pemerintah.

Sebagai sebuah doktrin, *Citizen Lawsuit* tentu memiliki banyak definisi yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Berikut ini beberapa pengertian dari *Citizen Lawsuit* antara lain sebagai berikut:

1. Gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara²⁰;
2. Hak gugat warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar Undang-Undang atau yang gagal memenuhi kewajibannya²¹;
3. *Citizen Lawsuit* dari sistem *Common Law* merupakan gugatan perwakilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau sekelompok warga negara, dimana dalam bentuk gugatan ini warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya adalah pihak yang mengalami kerugian langsung (*riil*)²²;

Dari beberapa pengertian yang dikemukakan diatas dapat ditarik benang merah bahwa *Citizen Lawsuit* merupakan sebuah akses bagi warga negara untuk mengajukan gugatan di Pengadilan untuk dan atas nama kepentingan umum dari seluruh warga negara yang tidak perlu membuktikan adanya kerugian secara langsung yang bersifat nyata akibat sebuah tindakan dari Pemerintah yang merugikan kepentingan umum atau lalai dalam menjalankan kewenangannya.

¹⁹ “Lakukan Terobosan Hukum, PN Jakpus Akui Eksistensi *Citizen Lawsuit*”, <<http://hukumonline/detail.asp?id=9279&cl=Berita>>, diakses pada 27 Desember 2009.

²⁰ Paulus Effendi Lotulung, *Penegakkan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 57.

²¹ Diungkapkan oleh Michael D. Axline dalam bukunya *Environmental Citizen Suit* sebagaimana dikutip oleh Indro Sugianto dalam tulisannya yang berjudul “Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Law Suit*) Terhadap Negara,” *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum*, Edisi 2 (2004), hal. 35.

²² Dikemukakan oleh Andriani Nurdin, Hakim sekaligus Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Lihat: Astuti, *Op. Cit.*, hal. 71.

Dalam sejarahnya, *Citizen Lawsuit* hanya dikenal di negara-negara *Common Law*. Namun seiring dengan perkembangan zaman, doktrin ini sudah mulai diterapkan dalam sistem hukum di Indonesia sebagai salah satu negara *Civil Law*. Di awal penerapannya, doktrin ini hanya dikenal dalam perkara lingkungan hidup. Namun seiring dengan perkembangan zaman, Doktrin *Citizen Lawsuit* banyak dijadikan dasar dalam pengajuan gugatan-gugatan lainnya dalam bidang hukum lainnya yang berbeda dengan perkara lingkungan hidup.

Beberapa perkara lainnya di bidang perdata yang secara tegas menggunakan Doktrin *Citizen Lawsuit* adalah Gugatan *Citizen Lawsuit* pada perkara Ujian Nasional, Gugatan *Citizen Lawsuit* pada perkara Operasi Yustisi di DKI Jakarta, dan Gugatan *Citizen Lawsuit* Perubahan Sistem Transaksi dan Tarif Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta. Selain itu, terdapat kasus lain dalam bidang hukum pidana yang menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit* yaitu Permohonan Praperadilan yang diajukan oleh Sekumpulan Aktivis Mahasiswa Tahun '98 yang tergabung dalam Komite Tanpa Nama (KTN) dalam perkara penghentian penuntutan kasus dengan Terdakwa Soeharto. Selain itu, penulis berpendapat bahwa permohonan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi atau Gugatan/Permohonan atau permohonan praperadilan yang diajukan oleh sebuah LSM dengan menggunakan mekanisme *Legal Standing* dan mengatasnamakan kepentingan masyarakat dapat dikatakan sebagai bentuk penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit*. Hal ini didasari bahwa dalam gugatan/permohonan tersebut, kepentingan masyarakat umum dan pengakuan akan peran masyarakat merupakan materi utama dari gugatan yang ingin diperjuangkan oleh Penggugat/Pemohon tersebut.

Citizen Lawsuit mempunyai banyak karakteristik yang membedakannya dengan mekanisme *Legal Standing* ataupun *Class Action* yang selama ini telah lebih dahulu dikenal dalam sistem hukum di Indonesia. Hal utama yang perlu diketahui adalah latar belakang dari lahirnya Doktrin *Citizen Lawsuit* tersebut. Kemunculan doktrin ini menimbulkan pertanyaan, apakah yang melatarbelakangi atau apakah urgensi dari diterapkannya Doktrin *Citizen Lawsuit* yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem hukum di Indonesia. Semua persoalan lain terkait dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* pada dasarnya dapat diketahui dengan

jelas apabila latar belakang lahirnya Doktrin *Citizen Lawsuit* dibahas secara komprehensif dan sistematis karena dengan mengetahui latar belakangnya, dapat diketahui bagaimana Doktrin *Citizen Lawsuit* dapat diterapkan.

Dengan banyaknya persoalan yang dapat dibahas dari Doktrin *Citizen Lawsuit*, maka penulis merasa tertarik untuk menyusun penelitian mengenai Doktrin *Citizen Lawsuit* ini dengan melakukan analisa terhadap pertimbangan hakim untuk menerima atau menolak penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* pada beberapa kasus yaitu Gugatan *Citizen Lawsuit* pada Perkara Perubahan Sistem Transaksi dan Tarif Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta, Gugatan *Citizen Lawsuit* pada perkara Ujian Nasional, Permohonan Praperadilan terhadap Penghentian Penuntutan Terdakwa Soeharto, dan Pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh M. Komarudin dkk yang tergabung dalam Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia. Dari ke-empat perkara tersebut, terdapat satu persamaan yaitu adanya kemungkinan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam gugatan/permohonannya. Namun demikian, terdapat pula beda penafsiran diantara hakim yang memeriksa perkara-perkara tersebut dalam hal menafsirkan kedudukan hukum dari pihak ketiga yang berkepentingan sebagai bentuk penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit*, sehingga dari perbedaan-perbedaan yang ada ini sangat menarik untuk dibahas.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah penulis sampaikan di atas maka ada tiga pokok permasalahan yang tergambar dalam tiga pertanyaan penelitian penulis yaitu sebagai berikut:

1. Apakah yang dimaksud dengan Doktrin *Citizen Lawsuit*?
2. Bagaimanakah pertimbangan/pendapat hakim mengenai penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam tuntutan yang diajukan oleh pihak ketiga yang berkepentingan di pengadilan?

3. Alasan hukum apa yang kerap dipergunakan oleh hakim untuk menerima atau menolak tuntutan pihak ketiga yang berkepentingan dengan dasar Doktrin *Citizen Lawsuit*?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini adalah agar dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat ditinjau dari segi ilmu hukum, baik secara teoritis maupun praktis dalam aplikasi pemanfaatan maupun dalam penguangannya ke dalam regulasi mengenai penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* yang saat ini belum ada. Selain itu, penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan mengenai Doktrin *Citizen Lawsuit* bagi mahasiswa hukum pada khususnya dan masyarakat pada umumnya sehingga mampu menciptakan kesadaran bahwa *Citizen Lawsuit* ini juga merupakan salah satu hak bagi setiap warga negara. Sedangkan tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Penulis dapat mengetahui definisi dan karakteristik dari Doktrin *Citizen Lawsuit* karena dengan mengetahui definisi dan karakteristik dari Doktrin *Citizen Lawsuit*, maka doktrin ini dapat dipergunakan dalam pengajuan gugatan/permohonan di Pengadilan.
2. Mengetahui bagaimana penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam menjawab tuntutan yang diajukan oleh pihak ketiga yang berkepentingan dalam proses pemeriksaan di pengadilan.
3. Mengetahui hal-hal apa saja yang melatarbelakangi pendapat-pendapat hukum yang kerap dipergunakan oleh hakim untuk menerima atau menolak tuntutan pihak ketiga yang berkepentingan dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit*.

1.4 Kerangka Konseptual

Suatu kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau akan diteliti.²³ Perumusan konsep dibutuhkan untuk memperoleh pemahaman inti dan dasar pijakan pada istilah yang akan dipergunakan dalam penelitian. Oleh sebab itu, kerangka konseptual dalam penelitian ini berfungsi sebagai batasan terhadap tema penelitian agar penelitian ini tetap dalam lingkup-lingkup penelitian dan mencegah dibahasnya materi-materi lain diluar tema yang telah dipilih. Tema yang diangkat oleh penulis dalam penelitian ini adalah mengenai penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Pengadilan. Dengan adanya kerangka konseptual ini, maka pembahasan yang akan dilakukan dalam penelitian ini mengacu pada pendapat-pendapat para ahli hukum mengenai *Citizen Lawsuit* dalam kaitannya dengan penerapan di Pengadilan. Adapun batasan yang menjadi kerangka konseptual dari penelitian yang penulis ajukan adalah:

Doktrin dalam sistem hukum di Indonesia adalah pendapat para sarjana hukum yang terkemuka yang besar pengaruhnya terhadap hakim²⁴ atau pendapat para sarjana hukum yang merupakan sumber hukum tempat hakim dapat menemukan hukumnya²⁵. Sebagai sebuah sumber hukum formil, yaitu sumber hukum dilihat dari segi yuridis dalam arti formal atau segi bentuknya, doktrin yang belum digunakan oleh hakim dalam mempertimbangkan keputusannya belumlah dikatakan sebagai sumber hukum formil. Oleh karena itu, untuk menjadi sumber hukum formil, doktrin harus memenuhi syarat tertentu yaitu doktrin yang telah menjelma dalam sebuah putusan hakim.²⁶

Kerangka konseptual dari penelitian ini adalah doktrin atau pendapat-pendapat para ahli hukum. Dengan judul penelitian yaitu “Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Sebagai Penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Pengadilan” maka

²³ Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007), hal. 132.

²⁴ R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. V., (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hal 179.

²⁵ Sudikno Mertokusumo (b), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hal 108.

²⁶ R. Soeroso, *Op. Cit.*, hal 180.

jelas bahwa batasan yang penulis gunakan ini bermanfaat dalam melakukan pembahasan mengenai bagaimana penerapan *Citizen Lawsuit* di pengadilan dengan berdasarkan pada doktrin-doktrin yang telah ada.

1.5 Definisi Operasional

Dalam penelitian ini, terdapat istilah-istilah yang belum dikenal secara luas oleh masyarakat namun menjadi kata kunci untuk memahami penjabaran materi yang penulis lakukan. Oleh karena itu, berikut ini akan dijabarkan istilah-istilah khusus sebagai definisi operasional agar terjadi persamaan persepsi dalam memahami tulisan ini. Beberapa istilah yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

- a. Negara, menurut George Jellinek merupakan organisasi kekuasaan dari kelompok manusia yang telah berdiam di suatu wilayah tertentu, sedangkan menurut Prof. Djokosoetono, negara adalah suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama.
- b. Warga negara yang dimaksud dalam penelitian ini adalah orang-orang bangsa Indonesia dan orang-orang bangsa lain yang diakui dan disahkan oleh Undang-Undang sebagai warga negara Indonesia.
- c. Pemerintah adalah pengurus harian negara atau keseluruhan jabatan-jabatan dalam suatu negara yang mempunyai tugas dan wewenang politik negara dan pemerintahan.²⁷
- d. Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum dan pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²⁸
- e. Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili

²⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. X., (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hal. 11.

²⁸ Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 1 ayat (1).

kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang mewakili kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.²⁹

- f. Hak Gugat Organisasi (*Legal Standing*) dapat diartikan sebagai hak gugat yang dimiliki oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), yang berada di luar kelompok (*class*) yang mengalami penderitaan dan kerugian yang ditimbulkan oleh tergugat.³⁰

1.6 Metode Penelitian

Penelitian merupakan sebuah suatu sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.³¹ Hal ini tidaklah selalu berarti metodologi penelitian yang dipergunakan pelbagai ilmu pengetahuan pasti akan berbeda secara utuh. Untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang ada dalam penelitian ini, penulis melakukan penelitian normatif atau penelitian kepustakaan dengan menggunakan data sekunder³² dan didukung oleh data primer³³ serta perencanaan penelitian dengan *case study design*.³⁴

²⁹ Mahkamah Agung (a), *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok*, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 1 Tahun 2002, Pasal 1 huruf a.

³⁰ Yahya Harahap (a), *Hukum Acara Perdata: tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cet.III., (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal 144.

³¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 1.

³² Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan.

³³ Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat.

³⁴ *Case Study Design* digunakan apabila peneliti ingin mengadakan penelitian secara utuh dan menyeluruh serta terintegrasi atas suatu permasalahan. Selain itu, *case study design* dapat diterapkan apabila tujuan penelitian adalah penggambaran secara lengkap mengenai ciri-ciri dari suatu keadaan, perilaku pribadi, maupun perilaku kelompok. Lihat pada buku karangan Soejono Soekanto, *Op. Cit.*, hal. 55.

Dalam penelitian ini, data yang dipergunakan adalah data sekunder yang meliputi 3 (tiga) macam bahan hukum yaitu:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma atau kaedah dasar yakni Pembukaan UUD 1945, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak terkodifikasi seperti hukum adat, Traktat, dan Yurisprudensi.³⁵

Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang penulis gunakan adalah UUD 1945, Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) atau *Burgelijke Wetboek*, Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 20 tahun 2001 Tentang Perubahan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 Tentang Perlindungan Hutan, Peraturan Pemerintah No. 71 tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran serta Masyarakat dan Pemberian Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil.

³⁵ *Ibid.*, hal. 52.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.³⁶

Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang penulis gunakan adalah artikel dari internet, hasil-hasil penelitian seperti skripsi dan tesis, bahan seminar, laporan-laporan penelitian dari kalangan hukum.

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³⁷

Dalam penelitian ini, bahan hukum tersier yang penulis gunakan adalah kamus-kamus, baik kamus bahasa indonesia, kamus bahasa inggris maupun kamus hukum.

Selain dengan metode di atas, penulis menggunakan alat pengumpulan data berupa studi dokumen yang berkaitan dengan tema penelitian yaitu mengenai Doktrin *Citizen Lawsuit*. Sedangkan metode pendekatan dalam menganalisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yaitu sebuah tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.³⁸

1.7 Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah pemahaman mengenai apa yang penulis tulis dalam penelitian ini, maka penulis membagi penelitian ini menjadi 5 (lima) bab yaitu sebagai berikut:

Bab I adalah Pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penulisan, kerangka konseptual, definisi operasional, metode penulisan, dan sistematika penulisan.

Bab II diberi judul Doktrin *Citizen Lawsuit* di Negara *Common Law* dan *Civil Law*, dengan menguraikan materi-materi mengenai pengertian *Citizen Lawsuit*, sejarah *Citizen Lawsuit* yang ada di negara *Common Law* dan *Civil Law*

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Sri Mamudji *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 67.

serta penjabaran mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai *Citizen Lawsuit* dalam berbagai peraturan perundang-undangan di negara *Common Law* dan *Civil Law* serta penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia.

Bab III berjudul Doktrin *Citizen Lawsuit* Dalam Berbagai Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Pada bab ini, akan diuraikan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan sebagai dasar hukum penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di pengadilan.

Bab IV berjudul Penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* Pada Perkara Ujian Nasional, Perubahan Sistem Transaksi dan Tarif Tol, Praperadilan Soeharto dan *Judicial Review* Terhadap Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004. Hal-hal yang akan dibahas dalam bab ini adalah berbagai kasus yang akan diuraikan kasus posisinya beserta analisa yang penulis lakukan terhadap kasus-kasus tersebut dengan penekanan pada pertimbangan-pertimbangan hukum yang diberikan oleh hakim dengan mengaitkannya pada materi-materi yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya.

Bab V adalah Penutup terdiri atas simpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dan saran-saran yang penulis berikan atas hasil temuan penelitian maupun apa yang seharusnya dilakukan pada masa yang akan datang terkait dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia.

BAB 2 DOKTRIN *CITIZEN LAWSUIT* DI NEGARA *COMMON LAW* DAN *CIVIL LAW*

2.1 Pengertian *Citizen Lawsuit*

Dalam berbagai tuntutan hak yang diajukan di Pengadilan Indonesia dalam kurun waktu belakangan ini, sering dijumpai istilah *Citizen Lawsuit*. Istilah ini sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* yang juga sering diistilahkan dengan *Actio Popularis* hanya dikenal dalam sistem hukum *Common Law* yang dalam sejarahnya pertama kali diterapkan dalam permasalahan lingkungan.¹

Seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh warga negara, *Citizen Lawsuit* tidak hanya diajukan dalam perkara lingkungan, melainkan juga di berbagai bidang dimana terdapat kepentingan masyarakat umum didalamnya. Begitupula yang terjadi di Indonesia. Pertama kalinya, *Citizen Lawsuit* dipergunakan dalam mengajukan gugatan kepada Negara c.q Pemerintah Republik Indonesia pada kasus deportasi Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia ke Nunukan.² Gugatan ini dilatarbelakangi oleh rasa tidak puas terhadap usaha Pemerintah dalam melakukan perlindungan terhadap buruh Indonesia yang bekerja di luar negeri. Setelah munculnya gugatan *Citizen Lawsuit* tersebut yang diperkuat dengan dikabulkannya gugatan tersebut, sejak saat itu banyak bermunculan gugatan-gugatan lain dengan menerapkan *Citizen Lawsuit* yang ditujukan kepada Negara/Pemerintah yang dianggap lalai dalam

¹ Penerapan *Citizen Lawsuit* dalam perkara lingkungan pertama kalinya dapat dilihat pada beberapa kasus di Amerika Serikat dan di India. Di Amerika Serikat, seorang warga negara Amerika Serikat menggugat Pemerintah atas kelalaiannya dalam melakukan pelestarian terhadap spesies kelelawar langka di Amerika Serikat. Di India, gugatan seorang warga negara India terjadi atas kelalaian Pemerintah India dalam melestarikan Sungai Gangga yang merupakan sungai suci bagi umat Hindu.

² Gugatan pada kasus Nunukan ini merupakan gugatan *Citizen Lawsuit* pertama yang diajukan kepada Pengadilan Negeri di Indonesia yang diajukan oleh Tim Advokasi Tragedi Kemanusiaan Nunukan.

menjalankan kewajibannya untuk melindungi dan menjamin hak asasi warga negaranya.

Pengakuan terhadap keberadaan *Citizen Lawsuit* dalam sistem hukum di Indonesia pertama kali terjadi pada perkara Deportasi TKI dari Malaysia dan Nunukan dimana majelis hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengabulkan gugatan *Citizen Lawsuit* tersebut.³ Namun meskipun telah ada pengakuan, *Citizen Lawsuit* hingga kini masih dalam bentuk pendapat para ahli hukum atau doktrin. Hal tersebut disebabkan sampai saat ini belum ada satupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur mengenai *Citizen Lawsuit*. Dalam penerapan di lingkup peradilan, *Citizen Lawsuit* hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hak asasi manusia dan kewajiban hakim untuk melakukan penemuan hukum. Oleh karena itu, kini penerapan *Citizen Lawsuit* di Indonesia hanya berdasarkan pada pendapat para ahli hukum yang telah dituangkan dalam bentuk putusan-putusan pengadilan. Sementara itu, selanjutnya penulis akan menggunakan istilah *Citizen Lawsuit* dalam berbagai pembahasan mengenai Doktrin *Citizen Lawsuit* tanpa melupakan pembahasan mengenai istilah *Actio Popularis* yang merupakan istilah lain dari *Citizen Lawsuit*.

2.1.1 Istilah *Citizen Lawsuit* dan *Actio Popularis*

Citizen Lawsuit seringkali disebut dengan istilah *Actio Popularis*. Dalam sejarahnya, kedua istilah tersebut memiliki latar belakang yang berbeda. Istilah *Actio Popularis* pertama kali ada pada masa bangsa Romawi yang dalam kehidupan hukumnya dikenal sebuah prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan.⁴

³ Majelis hakim yang memeriksa dalam putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN. Jkt. Pst menyatakan mengabulkan Gugatan *Citizen Lawsuit* tersebut. Namun Pengadilan Tinggi DKI Jakarta pada tingkat banding dalam putusan No. 480/PDT/2005/PT DKI yang ditetapkan 4 April 2006, membatalkan putusan PN Jakarta Pusat tersebut karena menurut PT DKI Jakarta menyatakan para tergugat tidak terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum. Hingga kini, perkara tersebut masih dalam pemeriksaan di tingkat kasasi.

⁴ Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002), hal. 15.

Setelah dikenal pada masa Bangsa Romawi, istilah *Actio Popularis* kemudian diterapkan oleh negara-negara lain seperti Belanda, Brazil, dan Amerika Latin khususnya pada perkara lingkungan. Dengan latar belakang penerapan di negara-negara tersebut, dapat dikatakan bahwa istilah *Actio Popularis* pertama kali dikenal dan dipergunakan oleh negara-negara dengan sistem *Civil Law*.

Actio Popularis dalam bahasa latin diartikan sebagai “people’s legal action” yang diterjemahkan sebagai gugatan oleh masyarakat.⁵ Sementara itu, di negara-negara Amerika Latin, *Actio Popularis* dikenal dengan nama “*acciones populares*” dan di Brazil dikenal dengan nama “*acao popolare*.”⁶ Sementara itu, *Actio Popularis* di Inggris diartikan sebagai gugatan yang dapat dilakukan oleh warga negara untuk membatalkan suatu tindakan administratif yang tidak patut.⁷

Definisi lain mengenai *Actio Popularis* dapat dilihat dari tulisan berjudul “*Democracy, Access to Justice and Environment, Actio Popularis and Dutch Environmental Law*” yaitu sebagai berikut:

“...It is an old principle of Dutch environmental law that everyone has the right to participate in the administrative decision process about polluting activities and to have access to justice against administrative decisions. This *Actio Popularis* is still laid down in present administrative and environment law.”⁸

Terjemahan bebas penulis:

“*Actio Popularis* adalah suatu prinsip lama dalam hukum lingkungan Belanda dimana setiap orang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan administratif yang terkait dengan aktivitas pencemaran, dan memiliki akses kepada keadilan untuk melawan

⁵ Marion Elisabeth, *Karakteristik Tuntutan dalam Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (Citizen Lawsuit) Atas Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah*, (Depok: Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 58.

⁶ “Standing to sue: The First Step in Access to Justice,” <<http://www.helplinelaw.com/docs/actiopopularis/indes.php>>, diakses pada 23 Februari 2009.

⁷ Bernard Schwartz, *Lions Over The Throne: The Judicial Revolution in English Administrative Law*, (New York: University Press, 1987), hal. 6.

⁸ “Democracy, Access to Justice and Environment, *Actio Popularis* and Dutch Environmental Law,” <<http://www.helplinelaw.com/docs/actiopopularis/indes.php>>, diakses pada 23 Februari 2009.

kebijakan administratif tersebut. *Actio Popularis* ini masih terus dipertahankan dalam hukum administratif dan hukum lingkungan sekarang ini.”

Dalam perkembangannya, konsep gugatan *Actio Popularis* menjadi lebih populer di negara-negara *Common Law* namun dengan nama yang berbeda. Istilah *Actio Popularis* digantikan dengan *Citizen Lawsuit* dengan disesuaikan pada bahasa umum yang dipergunakan oleh negara-negara *Common Law*. Istilah *Citizen Lawsuit* dikenal dalam sistem hukum di beberapa negara seperti Amerika Serikat, India, dan Australia yang juga dalam perkara lingkungan. Menurut sejarah, *Citizen Lawsuit* dikembangkan di Amerika Serikat dan India berdasarkan suatu pemikiran bahwa pada kenyataannya pemerintah (federal) acapkali tidak melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum, atau melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan oleh Undang-Undang kepadanya.⁹ Dengan inilah maka *Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran (omisi) dari negara atau otoritas negara.¹⁰

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa istilah *Actio Popularis* memiliki persamaan dengan istilah *Citizen Lawsuit* yaitu dalam sejarahnya sama-sama dikenal dalam perkara lingkungan namun berkembang pada negara-negara dengan sistem hukum yang berbeda. Persamaan lain bahwa *Actio Popularis* dan *Citizen Lawsuit* sama-sama bertujuan untuk melindungi kepentingan umum.¹¹ Sehingga, dalam mekanisme atau prosedur pengajuan gugatan mengatasnamakan kepentingan umum dapat dipergunakan istilah *Actio Popularis* ataupun *Citizen Lawsuit*.

Di Indonesia, penggunaan istilah *Actio Popularis* oleh majelis hakim dapat dilihat dalam pertimbangan hukumnya pada perkara demam berdarah pada tahun 1997 dan perkara divestasi saham indosat pada tahun 2003 yang dalam

⁹ Defender of Wildlife and Center for Wildlife Law dalam monografinya yang berjudul “The Public in Action: Using State Citizen Suit Statutes to Protect Biodiversity”, (2000) page 4 yang dikutip oleh Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 34.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Sundari, *Op. Cit.*, hal. 18.

gugatannya memakai istilah *Actio Popularis*. Namun sejak tahun 2003, penggunaan istilah *Actio Popularis* dalam mengajukan gugatan di Pengadilan digantikan dengan istilah *Citizen Lawsuit* seperti pada perkara TKI Nunukan, perkara Ujian Nasional, dan perkara Operasi Yustisia. Penggunaan istilah *Citizen Lawsuit* itu sendiri dalam perkembangan hukum di Indonesia tak lepas dari pemakaian istilah *Citizen Lawsuit* pada Gugatan *Citizen Lawsuit* dalam perkara TKI Nunukan yang diterima oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

2.1.2 Definisi *Citizen Lawsuit* Menurut Ahli Hukum

Untuk mengetahui lebih dalam mengenai Doktrin *Citizen Lawsuit*, terlebih dahulu yang perlu diketahui adalah definisi *Citizen Lawsuit*. Dapat dikatakan definisi tersebut adalah pedoman untuk menerapkan doktrin ini dalam sebuah penyelesaian perkara di persidangan. Banyak terdapat pengertian mengenai *Citizen Lawsuit* yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Gokkel berpendapat bahwa *Citizen Lawsuit* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan dengan negara.¹²
2. Kottenhagen-Edzes berpendapat bahwa "... dalam *Citizen Lawsuit*, orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1401 Niew BW (Pasal 1365 BW)."¹³
3. Michael D. Axline menyatakan *Citizen Lawsuit* adalah hak gugat warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar Undang-Undang atau yang gagal memenuhi kewajibannya.¹⁴
4. Sjahdeini menyatakan, yang dimaksud dengan *Citizen Lawsuit* adalah prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan. Gugatan dapat dilakukan dengan acuan bahwa setiap warga

¹² Sundari, *Op. Cit.*, hal. 15.

¹³ Lotulung, *Op. Cit.*, hal 57.

¹⁴ Pernyataan Michael D. Axline ini ada pada bukunya yang berjudul "Environmental Citizen Suit" yang dikutip oleh Indro Sugianto, Lihat: Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 35.

negara tanpa kecuali mempunyai hak membela kepentingan umum dengan melakukan gugatan terhadap negara atau Pemerintah atau pihak manapun yang melakukan perbuatan melawan hukum dan telah secara nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan umum adalah tanpa syarat, sehingga orang yang mengambil inisiatif mengajukan gugatan tidak harus orang yang mengalami sendiri kerugian secara langsung, dan juga tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya.¹⁵

5. Mas Achmad Santosa menyatakan, *Citizen Lawsuit* atau *Private Standing* adalah hak warga atau perseorangan untuk bertindak karena mengalami kerugian atas masalah hak kepentingan umum.¹⁶
6. Menurut Andriani Nurdin, *Citizen Lawsuit* dari sistem *Common Law*, merupakan gugatan perwakilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau sekelompok warga negara, dimana dalam bentuk gugatan ini warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya adalah pihak yang mengalami kerugian langsung (riil).¹⁷
7. N.H.T Siahaan, memakai istilah *Citizen Lawsuit* atau *Citizen Standing* atau *Privat Standing*, yang berarti hak gugat warga negara. *Citizen Lawsuit* adalah hak gugat yang diberikan bagi setiap warga negara berkaitan dengan kebijakan pembuat keputusan yang merugikan kepentingan umum. Dengan kata lain dalam *Citizen Lawsuit*, orang yang menggugat tidak berkedudukan sebagai korban yang mengalami kerugian langsung.¹⁸

¹⁵ “Gugatan Actio Popularis Yang Nyaris Kandas,” <<http://www.suarapembaruan.com/News/2005/09/08/Sorotan/sor03.htm>>, diakses pada 21 Januari 2009.

¹⁶ N.H.T Siahaan (a), *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta: Erlangga, 2004), hal 230.

¹⁷ Andriani Nurdin, “Gugatan *Citizen Lawsuit*,” Makalah disampaikan pada seminar sehari penegakan hukum lingkungan melalui instrument Gugatan *Citizen Lawsuit*, Malang 4 April 2005 sebagaimana dikutip oleh Marion Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 67.

¹⁸ N.H.T Siahaan (b), *Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Pancuran Alam, 2006), hal 236-237.

8. Indro Sugianto mengatakan bahwa *Citizen Lawsuit* adalah akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan seluruh warga negara, atau kepentingan publik, termasuk kepentingan lingkungan (dalam hal ini hukum lingkungan), untuk mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar Pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya, atau untuk memulihkan kerugian masyarakat atau publik yang telah terjadi.¹⁹
9. Sudikno Mertokusumo, dalam salah satu kolom artikel mengatakan bahwa dalam *Actio Popularis (Citizen Lawsuit)*, hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan umum adalah tanpa syarat, sehingga orang yang mengambil inisiatif mengajukan gugatan tidak harus orang yang mengalami sendiri kerugian secara langsung, dan juga tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya.²⁰

Michael D. Axline memberikan penegasan kembali bahwa *Citizen Lawsuit* juga memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar Undang-Undang selain kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga (federal) yang melakukan pelanggaran Undang-Undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) Undang-Undang.²¹ Dalam pelaksanaannya di beberapa negara, sebagaimana di India, yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat *riil* dan *tangible*.²²

Berdasarkan kajian tentang dasar, tujuan, pengertian dan batasan *Citizen Lawsuit* sebagaimana telah dipaparkan diatas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa *Citizen Lawsuit* memiliki karakteristik yang ditinjau dari beberapa aspek yaitu:

¹⁹ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal 35.

²⁰ “Gugatan *Actio Popularis* dan Batas Kewenangan Hakim” oleh Prof. Sudikno Mertokusumo, <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=15774&cl=Kolom>>, diakses pada 11 Desember 2008.

²¹ Sebagaimana dinyatakan oleh Michael Axline dalam tulisannya “Environmental Citizen Suit” sebagaimana dikutip Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 35.

²² Mas Achmad Santosa dalam tulisannya berjudul “Hak Gugat Organisasi Lingkungan” hal 10 sebagaimana dikutip oleh Indro Sugianto. Lihat *Ibid.*, hal. 35.

1. Aspek Penggugat

Penggugat melandaskan hak gugatnya berdasarkan status sebagai warga negara dimana penggugat dalam hal ini dapat terdiri dari satu atau banyak orang. Gugatan ditempuh dengan acuan bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk membela kepentingan umum. Dasar dari hak gugat ini adalah hubungan hukum antara warga negara dengan penyelenggara negara, baik sebagai pembayar pajak maupun sebagai pihak yang menyerahkan kedaulatan pada penyelenggara negara. *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintahan yang melakukan pelanggaran Undang-Undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam melaksanakan Undang-undang.²³ Dengan kata lain, *Citizen Lawsuit* merupakan akses orang perorangan atau warga negara, untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik²⁴ dan dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara²⁵.

2. Aspek Tergugat

Tergugat dalam gugatan *Citizen Lawsuit* adalah penyelenggara negara yaitu Pemerintah. Gugatan ini dilakukan apabila penyelenggara negara lalai atau tidak mampu menjalankan tugasnya dalam memenuhi hak-hak asasi warganya. Dalam *Citizen Lawsuit* apabila tergugatnya adalah negara, obyek gugatan adalah perbuatan dari penyelenggara negara yang dianggap melanggar, atau tidak memenuhi hak-hak warga negaranya. Selain negara, pihak tertentu seperti swasta atau non-pemerintah dapat pula menjadi tergugat apabila dianggap melanggar hak-hak warga negara, sedangkan negara dianggap tidak mampu ataupun lamban dalam menanggapi permasalahan tersebut.

²³ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 36.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

3. Kepentingan

Dalam *Citizen Lawsuit* tidak diperlukan adanya kepentingan langsung, menurut penulis, kepentingan penggugat cukup dengan memiliki *special interest* dari segi estetika, agama, kehormatan bangsa dan sebagainya yang timbul akibat dari kesadaran hukum seseorang yang melebihi warga negara lainnya.

4. Tuntutan

Secara umum peradilan cenderung meniadakan tuntutan ganti kerugian jika gugatan diajukan dalam bentuk *Citizen Lawsuit*. Artinya tidak diperbolehkan menuntut ganti kerugian dalam bentuk materiil, melainkan hanya diperbolehkan menuntut tergugat melakukan pencegahan, pemulihan kondisi serta tindakan tertentu.

2.1.3 Unsur-Unsur *Citizen Lawsuit*

Mengetahui tentang penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* tidaklah cukup hanya dengan mengetahui pengertiannya saja. Untuk itu, perlu dilakukan pembahasan yang lebih dalam mengenai doktrin ini ditinjau dari unsur-unsurnya yang pada dasarnya merupakan penelusuran lebih dalam dari karakteristik Doktrin *Citizen Lawsuit*. Dari pengertian-pengertian yang ada tentang *Citizen Lawsuit*, maka dapat ditarik unsur-unsur didalamnya yaitu:

a. *Setiap orang atau setiap warga negara*

Dalam mengajukan tuntutan hak di pengadilan, umumnya orang yang berkepentinganlah yang bertindak sebagai pihak dimuka pengadilan. Mereka adalah pihak materiil karena mempunyai kepentingan langsung didalam perkara yang bersangkutan, tetapi sekaligus sebagai pihak formil²⁶ karena mereka beracara di pengadilan.

Unsur setiap orang atau setiap warga negara erat kaitannya dengan konsep *Standing*. Untuk mengajukan *Citizen Lawsuit*, penggugat harus memiliki *standing* untuk melakukan *Citizen Lawsuit* ini. *Standing* dalam *Citizen Lawsuit* merupakan

²⁶ Mertokusumo (a), *Op. Cit.*, hal 64.

hal yang sangat penting karena tergugat dapat menuntut pembatalan gugatan *Citizen Lawsuit* apabila penggugat tidak memiliki *standing* untuk menjadi penggugat *Citizen Lawsuit*. Penggugat yang memiliki *standing* untuk mengajukan gugatan ialah setiap warga negara menurut hukum negara yang berlaku, yang dalam mengajukan *Citizen Lawsuit* tanpa perlu membuktikan adanya kerugian yang bersifat riil dan *tangible*.²⁷ *Standing* seseorang atau organisasi diatur dan ditentukan sesuai dengan rumusan bahwa norma “any person” (siapapun) atau “any citizen” (setiap warga negara) yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang menetapkan adanya suatu penyebab dimungkinkannya pengajuan suatu gugatan.²⁸ Di dalam konstitusi baru Afrika Selatan, pengertian “any person” telah diperluas meliputi:²⁹

1. Seseorang yang bertindak untuk kepentingan dirinya sendiri;
2. Suatu perkumpulan (asosiasi) yang bertindak untuk kepentingan anggotanya;
3. Seseorang yang bertindak untuk dan atas nama orang lain;
4. Seseorang yang bertindak sebagai anggota atau mewakili kepentingan suatu kelompok atau kelas tertentu;
5. Seseorang yang bertindak mewakili kepentingan umum.

Syarat lain yang harus diperhatikan bahwa setiap warga negara yang memiliki *standing* dalam *Citizen Lawsuit* secara umum adalah warga negara yang tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato) agar dapat tampil sebagai penggugat dalam *Citizen Lawsuit*.³⁰

Namun alangkah baik apabila warga negara yang tampil ke pengadilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum adalah warga negara yang memiliki pengetahuan dan kepedulian tentang kepentingan yang dibelanya, mengetahui

²⁷ Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal. 11.

²⁸ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 61.

²⁹ Diungkapkan oleh Andrea Durbach and Amanda Cornwall, “Who Can Sue? A Review of The Law of Standing,” PIAC response to ALRC Discussion Paper 61, PIAC paper No. 21, 1995, hal. 8 sebagaimana dikutip oleh Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 39.

³⁰ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 62.

fakta-fakta yang konkrit mengenai gugatan yang diajukan, serta memiliki bukti-bukti yang memadai dan kuat untuk membuktikan dalil gugatannya.³¹

b. Kepentingan Umum

Dalam *Citizen Lawsuit*, kepentingan umum merupakan hal yang esensial dan substansial. Bahwa kepentingan yang menjadi dasar pengajuan *Citizen Lawsuit* adalah kepentingan umum. Agar dapat diajukan, setiap orang atau setiap warga negara, harus memiliki dasar kepentingan yang tepat, dalam hal ini adalah kepentingan umum yang harus dibuktikan. Hal ini pada dasarnya sejalan dengan pendapat dari Hermawanto, S.H, Kepala Advokasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, yang menyatakan bahwa kepentingan dalam hal *Citizen Lawsuit* merupakan kepentingan perdata publik.³² Artinya, bahwa dalam *Citizen Lawsuit*, terkandung aspek-aspek hubungan antar individu baik perorangan maupun badan hukum sebagai subjek hukum, dimana hubungan tersebut memiliki hubungan atau berpengaruh terhadap kepentingan orang banyak sehingga menjadi sebuah hubungan perdata yang berdimensi publik. Hal inilah yang membedakan antara *Citizen Lawsuit* dengan *Class Action* dimana pada *Class Action* basisnya adalah kepentingan individu-individu.³³

Arti penting lain dari adanya unsur “kepentingan umum” dalam *Citizen Lawsuit* adalah karena setiap warga negara dalam mengajukan *Citizen Lawsuit* tidak disyaratkan memiliki kerugian bersifat nyata dan langsung terhadap dirinya, tetapi yang mendasari adalah adanya kepentingan umum yang harus dijaga dan dilindungi. Oleh sebab itu, unsur kepentingan umum sangatlah penting untuk dibuktikan sebagai dasar pengajuan *Citizen Lawsuit* yang harus benar-benar dibuktikan oleh pihak yang menggugat.

Di Indonesia, terdapat banyak definisi mengenai kepentingan umum yang dapat ditemukan dalam berbagai perundang-undangan dan literatur hukum. Banyaknya definisi yang ada tentang kepentingan umum menunjukkan bahwa tidak ada kesepakatan mengenai pengertian kepentingan umum. Hal ini

³¹ Ibid.

³² Wawancara dengan Hermawanto, Kepala Advokasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang dilakukan di Kantor LBH Jakarta pada tanggal 18 Maret 2009.

³³ Ibid.

diperkuat oleh pernyataan Nikolas Simanjuntak dalam tulisannya “Definisi Pelanggaran Kepentingan Umum” yang mengatakan bahwa sampai saat ini tiada kesepakatan mengenai batasan pengertian kepentingan umum.³⁴ Oleh karena itu, selama ini pengertian mengenai kepentingan umum diambil dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain dari peraturan perundang-undangan, juga dipergunakan pengertian secara gramatikal dan doktrin serta nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.³⁵

Dalam konstitusi Indonesia, secara tersirat dinyatakan tentang pengertian kepentingan umum, yaitu dalam Pembukaan UUD 1945:

“..., untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka...”³⁶

Berikut ini beberapa definisi kepentingan umum yang berasal dari peraturan perundang-undangan, doktrin dan juga kamus hukum:

1. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Disekitarnya³⁷
Kepentingan umum merupakan suatu hal yang terpisah, namun sejajar kedudukannya dalam hubungannya dengan kepentingan bangsa, negara, dan pembangunan.
2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

³⁴ Nikolas Simanjuntak, “Definisi Pelanggaran Kepentingan Umum”, Kompas 8 Oktober 1996: 4 sebagaimana dikutip oleh Retno Kusumo Astuti dalam skripsinya. Lihat: Astuti, *Op. Cit.*, hal. 63.

³⁵ Ibid.

³⁶ Indonesia (a), *Op. Cit.*, Pembukaan UUD 1945 Alinea IV.

³⁷ Indonesia (d), *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*, UU No. 20 Tahun 1961, LN No. 288 Tahun 1961, TLN No. 2324, Penjelasan Pasal 1 Angka 7.

Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, masyarakat bersama, dan/atau pembangunan.³⁸

3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

Definisi dari kepentingan umum juga dapat ditemui dalam perundang-undangan mengenai kejaksaan Republik Indonesia. Adapun definisi dari kepentingan umum yang dimaksud dalam undang-undang ini yaitu kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.³⁹

4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.⁴⁰

5. Prof. Sudikno Mertokusumo

Kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.⁴¹ Dalam hal ini tidak berarti bahwa ada kewenangan atau hierarki yang tetap antara kepentingan yang termasuk kepentingan umum dan kepentingan lainnya.⁴²

6. Menurut Doktrin Kepentingan Umum

Kepentingan umum meliputi hak-hak dan pertanggungjawaban yang dimiliki oleh banyak orang dan karenanya harus dikembalikan kepada orang banyak.⁴³

Selanjutnya dijelaskan bahwa dalam pengertian kepentingan umum

³⁸ Indonesia (e), *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35, TLN No. 4380, Penjelasan Pasal 49.

³⁹ Indonesia (f), *Undang-Undang Kejaksaan RI*, UU No. 16 Tahun 2004, LN No. 67 Tahun 2005, TLN No. 4401, Penjelasan Pasal 35 huruf c.

⁴⁰ Indonesia (g), *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*, Lembaran Lepas 2005, Pasal 1 angka 5.

⁴¹ Sudikno Mertokusumo, "Kepentingan Umum," diposting dalam blog pribadi Prof. Dr. RM. Sudikno Mertokusumo, SH dalam <<http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/kepentingan-umum.html>>, diakses pada 17 Februari 2009.

⁴² Ibid.

⁴³ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 65.

terkandung prinsip keamanan, kesejahteraan, efisiensi dalam kehidupan, dan kemakmuran.⁴⁴

7. Menurut Lembaga Swadaya Masyarakat

Menurut Emerson Yuntho, kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan pribadi atau individu atau kepentingan lainnya, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan di berbagai bidang.⁴⁵

8. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia

Kepentingan umum dinyatakan sebagai keperluan atau kebutuhan yang dimiliki oleh orang banyak.⁴⁶

9. Menurut *Black's Law Dictionary*⁴⁷

“Public Interest is something in which the public as a whole has a stake; especially an interest that justifies governmental regulation.”

Diterjemahkan secara bebas bahwa kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat luas secara umum khususnya kepentingan yang berkaitan dengan pemerintahan.

10. Menurut Kamus Istilah Aneka Hukum

Kepentingan umum adalah kepentingan hukum dari tiap badan dan peraturan perundangan negara serta kepentingan hukum tiap-tiap manusia (jiwa, raga, tubuh), kemerdekaan, kehormatan, hak milik atau harta benda.⁴⁸

Dari berbagai definisi mengenai kepentingan umum yang diuraikan diatas, dapat diketahui bahwa kepentingan umum memiliki pengertian yang abstrak, luas,

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Emerson Yuntho, *Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara X Tahun 2005 Class Action Suatu Pengantar*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005), hal. 8.

⁴⁶ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Ed. III, Cet. II., (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hal. 851.

⁴⁷ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 7th ed., (St. Paul Minnesota: West Publishing, 1991), hal. 1244.

⁴⁸ C.S.T. kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hal. 227.

dan umum.⁴⁹ Kepentingan bangsa, negara, masyarakat, pembangunan, ketertiban umum yang seringkali disamakan dengan kepentingan umum tidak dapat dijadikan tolak ukur mengenai pengertian kepentingan umum terutama dalam menilai ada atau tidaknya kepentingan umum dalam mengajukan *Citizen Lawsuit*. Oleh karena itu, dalam prakteknya, dalam menilai ada tidaknya kepentingan umum sebagai dasar pengajuan *Citizen Lawsuit* diserahkan pada pertimbangan majelis hakim.

Secara teoritis dapat dikatakan bahwa kepentingan umum merupakan resultan dari hasil menimbang-nimbang sekian banyak kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dengan menetapkan kepentingan mana yang lebih utama dari kepentingan yang lain secara proporsional dengan tetap menghormati semua kepentingan dan dengan mengacu pada rumusan umum dalam Undang-Undang.⁵⁰ Kepentingan umum tersebut harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan lainnya, antara lain meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum, dan masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan di berbagai bidang kehidupan, seperti pelayanan kesehatan, keamanan, kedamaian, ketertiban, pengadaan air umum, perlindungan lingkungan, dan sebagainya.⁵¹

Penyelenggaraan kepentingan umum telah diuraikan sebelumnya berkaitan erat dengan kehidupan berbangsa dan bernegara atau dengan kata lain setiap kegiatan penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, sebagai penyelenggara negara, Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan segala hal yang berhubungan dengan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara. Dengan kata lain, penyelenggaraan kepentingan umum merupakan tugas dari Pemerintah sehingga pengajuan *Citizen Lawsuit* juga ditujukan kepada pemerintah. Namun tak tertutup kemungkinan *Citizen Lawsuit* dapat diajukan kepada pihak non-pemerintah atau pihak swasta yang kadang kala ikut menyelenggarakan kepentingan umum.

⁴⁹ Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 99.

⁵⁰ Sudikno Mertokusumo (b), *Mengenal Hukum*, Cet. II., (Yogyakarta: Liberty, 2002), hal. 43-47.

⁵¹ *Ibid.*, hal 45-46.

c. *Perbuatan Melawan Hukum*

Citizen Lawsuit hanya dapat diajukan apabila ada hak-hak warga negara yang dilanggar baik oleh pemerintah maupun pihak lain/swasta/non-pemerintah. Hak-hak warga negara dilindungi oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga pelanggaran terhadap hak-hak tersebut berarti pula pelanggaran terhadap ketentuan konstitusi atau peraturan perundang-undangan, yang dengan pelanggaran terhadap hak-hak warga negara tersebut tentu merupakan perbuatan melawan hukum. Dengan demikian, Perbuatan Melawan Hukum (PMH) merupakan salah satu unsur dalam mengajukan *Citizen Lawsuit*.

PMH di Indonesia merujuk pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara yaitu merupakan suatu pasal yang bersifat sangat terbuka sehingga tidak mengherankan jika telah terjadi perkembangan dalam penerapan pasal tersebut. Ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara berbunyi:

Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.⁵²

Dari ketentuan pasal tersebut dapat diketahui bahwa unsur-unsur dari perbuatan melawan hukum yakni adanya perbuatan yang merupakan perbuatan melawan hukum, harus ada kesalahan, harus ada kerugian yang ditimbulkan bagi orang lain, adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Mengenai perbuatan melawan hukum, Hoffman sebagaimana dikutip oleh Rosa Agustina, menerangkan bahwa adanya suatu perbuatan melawan hukum harus dipenuhi empat unsur yakni:⁵³

1. Harus ada yang melakukan perbuatan;
2. Perbuatan tersebut merupakan harus melawan hukum;
3. Perbuatan itu harus menimbulkan kerugian pada orang lain;
4. Perbuatan itu karena kesalahan yang dapat dicelakakan kepadanya.

⁵² Subekti, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: Sinar Pustaka, 2004), hal. 310.

⁵³ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2003), hal. 49.

Senada dengan Hoffman, Mariam Darus Badruzaman mengatakan bahwa syarat-syarat yang harus ada untuk menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan melawan hukum adalah sebagai berikut:⁵⁴

1. Harus ada perbuatan, yang dimaksud dengan perbuatan ini baik yang bersifat positif maupun yang bersifat negatif, artinya setiap tingkah laku berbuat atau tidak berbuat;
2. Perbuatan itu harus melawan hukum;
3. Ada kerugian;
4. Ada hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum itu dengan kerugian;
5. Ada kesalahan.

Dari apa yang dikemukakan oleh Hoffman dan Mariam Darus Badruzaman tersebut diatas tentang unsur-unsur PMH maupun unsur PMH berdasarkan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara, dapat dirumuskan bahwa unsur-unsur perbuatan melawan hukum yaitu sebagai adanya perbuatan, baik dalam arti berbuat atau tidak, dimana perbuatan tersebut merupakan melawan hukum yang mengandung kesalahan dari orang yang melakukan perbuatan tersebut, dan menimbulkan kerugian.

Pasal 1365 KUHPerdara merupakan ketentuan umum tentang perbuatan melawan hukum. Mula-mula perbuatan melawan hukum atau “*onrechtmatigedaad*” diartikan secara sempit, yaitu hanya meliputi perbuatan yang langsung melanggar peraturan hukum tertulis.⁵⁵ Ajaran sempit tersebut sebenarnya bertentangan dengan doktrin yang dikemukakan oleh para sarjana. Pada waktu itu, antara lain Molegraaff yang menyatakan bahwa Perbuatan Melawan Hukum tidak hanya melanggar Undang-Undang, akan tetapi juga melanggar kaedah kesusilaan dan kepatutan.⁵⁶

⁵⁴ Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, (Bandung: Alumni, 1996), hal. 146-147.

⁵⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang Dari Sudut Perdata*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 7.

⁵⁶ Agustina, *Op. Cit.*, hal. 51.

Pada tahun 1919, *Hoge Raad* mulai menafsirkan perbuatan melawan hukum secara luas. Ajaran luas tersebut ditandai dengan *Arrest* tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara *Lindenbaum* melawan *Cohen* dimana *Hoge Raad* berpendapat bahwa PMH harus diartikan sebagai berbuat dan tidak berbuat yaitu.⁵⁷

a. Melanggar hak subyektif orang lain, berarti melanggar wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang. Yurisprudensi memberi arti hak subyektif sebagai berikut:

- 1) Hak-hak perorangan seperti kebebasan, kehormatan, nama baik;
- 2) Hak atas harta kekayaan, hak kebendaan dan hak mutlak lainnya.⁵⁸

b. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku;

Kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban yang berdasarkan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis.

c. Bertentangan dengan kaedah kesusilaan, yaitu bertentangan dengan norma-norma moral, sepanjang dalam kehidupan masyarakat diakui sebagai norma hukum;

d. Bertentangan dengan kepatutan yang berlaku dalam lalu lintas masyarakat terhadap diri dan orang lain. Dalam hal ini harus dipertimbangkan kepentingan sendiri dan kepentingan orang lain dan mengikuti apa yang menurut masyarakat patut dan layak. Yang termasuk dalam kategori bertentangan dengan kepatutan adalah:

- 1) Perbuatan yang merugikan orang lain tanpa kepentingan yang layak;
- 2) Perbuatan yang tidak berguna yang menimbulkan bahaya bagi orang lain, yang berdasarkan pemikiran yang normal perlu diperhatikan.⁵⁹

c.1 *Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa*

Ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara tidak membedakan antara suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan pemerintah, badan hukum atau perserorangan sehingga ketentuan tersebut dapat diterapkan pada pemerintah,

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 53-56

⁵⁸ Djuhendah Hasan, *Istilah dan Pengertian Perbuatan Melawan Hukum dalam Laporan Akhir Kompendium Bidang Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1996/1999), Hal. 24.

⁵⁹ R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perikatan*, (Bandung: Binacipta, 1979), hal. 82-83.

badan hukum atau perseorangan.⁶⁰ Pasal 1365 KUHPerdara juga tidak membedakan antara badan hukum privat dan badan hukum publik, sehingga karenanya sebagai asas dapat dinyatakan baik orang perseorangan, badan hukum privat maupun badan hukum publik dapat saja berbuat melanggar hukum dan menimbulkan kerugian pada orang lain.

Sementara itu, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa *Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian negara sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara. Dengan demikian, jenis perbuatan dalam kaitannya dengan *Citizen Lawsuit* berkaitan dengan adanya perbuatan negara yang berupa kelalaian atau ketidakhati-hatian dalam pemenuhan kewajibannya terhadap warga Negara.⁶¹ Menurut pendapat penulis, ketentuan pasal 1365 KUHPerdara dapat pula diterapkan dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan pemerintah.

Berdasarkan pengertian *Citizen Lawsuit* yang telah dikemukakan di atas, pada dasarnya setiap pihak baik pemerintah maupun swasta yang terkait dengan penyelenggaraan kepentingan umum, dapat menjadi pihak yang digugat dalam *Citizen Lawsuit*, sepanjang mereka telah melakukan perbuatan melawan hukum yang memenuhi semua unsur perbuatan melawan hukum⁶² sebagaimana diuraikan sebelumnya. Perbedaan antara PMH yang dilakukan antara pemerintah dan swasta terletak pada pengistilahannya dimana khusus mengenai PMH yang dilakukan oleh pemerintah seringkali disebut sebagai PMH oleh penguasa.

Menurut Hermawanto, bentuk perbuatan melawan hukum oleh pemerintah dalam konsep perdata publik, dapat dibedakan menjadi dua yaitu perbuatan pasif dan perbuatan aktif. Tergolong pasif apabila pemerintah bersikap diam atau membiarkan terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak warga negara atau dengan sengaja tidak melaksanakan kewajibannya, dan tergolong aktif apabila pemerintah

⁶⁰ Dinyatakan oleh M.A. Moegni Djojodirjo dalam bukunya yang berjudul "Perbuatan Melawan Hukum" sebagaimana dikutip dalam: Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 103.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 104.

⁶² *Ibid.*

secara sadar melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai PMH.⁶³

Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (Pemerintah) seringkali menjadi perdebatan. Sebagaimana kita ketahui bahwa Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum yang memiliki tanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya. Berdasarkan konsep ini, Pemerintah sebagai organisasi tertinggi dalam suatu negara, berhak ikut campur demi menyelenggarakan kesejahteraan bagi warga negaranya dan bertugas untuk melindungi kepentingan umum. Dengan ikut campurnya Pemerintah dalam kehidupan dan pergaulan sehari-hari rakyatnya maka Pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan tugas-tugasnya termasuk dalam lingkup peradilan dan pemerintahan berdasarkan kepada hukum.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara melalui aparat-aparatnya dapat bertindak dalam dua kapasitas:⁶⁴

1. Manusia biasa yang melakukan perikatan perdata, seperti jual beli, sewa-menyewa, rekanan, pemborong, leveransir, dan tindakan perdata lainnya yang dapat dilakukan dengan rakyat;
2. Pemerintah dalam bidang hukum publik, misalnya pembangunan bendungan jatiluhur, pembangunan jalan tol, dan sebagainya.

Mengenai cara-cara yang dapat ditempuh dalam pelaksanaan tugasnya dan dengan adanya kebebasan bukan tidak mungkin Pemerintah melanggar hak-hak warga negaranya. PMH oleh Pemerintah tidak hanya dapat dilakukan oleh aparat-aparat pemerintahan, tetapi juga dapat dilakukan oleh badan-badan penyelenggara pemerintahan, dalam hal ini dapat berupa badan hukum publik milik Pemerintah seperti Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan badan pemerintah lainnya yang turut serta dalam pergaulan hidup di masyarakat.⁶⁵ Dalam hal terjadi PMH oleh Pemerintah, timbul pertanyaan, apakah warga negara dapat menuntut ganti rugi

⁶³ Wawancara dengan Hermawanto, Kepala Advokasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang dilakukan di Kantor LBH Jakarta pada tanggal 18 Maret 2009.

⁶⁴ Padmo Wahyono (a), *Pejabat Sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: CV Sri Rahayu, 1989), hal. 156.

⁶⁵ Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hal. 79.

atas pelanggaran yang dilakukan oleh Pemerintah. Pada mulanya, kerugian yang diakibatkan oleh Pemerintah yang tidak menjalankan kewajibannya tidak dapat dituntut secara perdata. Namun dalam perkembangannya, Kranenburg menyatakan:

Bahwa dalam hal negara melaksanakan tugasnya sebagai penguasa tetap bercorak hukum publik, akan tetapi jika negara mematerialisir tugasnya untuk mewujudkannya dalam karya-karya dan tindakan-tindakan, maka ia berdiri sejajar dengan semua warga negara. Jika ia berlaku alpa, maka kealpaan negara betatapun itu juga adalah bertentangan dengan kewajiban hukum yang dibebankan kepada negara, berdasarkan hukum perdata.⁶⁶

Hal ini diperkuat dengan adanya pendapat dari John Locke yang menyatakan bahwa:

Perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi kewenangan menilai apakah perbuatan pemerintah tersebut bersifat melawan hukum atau tidak.⁶⁷

Dalam KUHPperdata dinyatakan pula mengenai pertanggungjawaban Pemerintah dalam hal terjadi perbuatan melawan hukum, yaitu apabila terjadi perbuatan melawan hukum, negara atau pemerintah dapat diminta pertanggungjawaban atas tindakan-tindakan pemerintah (alat-alat kelengkapan Pemerintah), baik oleh aparat pemerintah ataupun badan-badan penyelenggara pemerintahan, seperti yang diatur dalam Pasal 1367 KUHPperdata:

Seseorang tidak saja bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan oleh barang-barang yang berada dibawah pengawasannya.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 24

⁶⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Cet. VIII., (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hal 82.

Dari ketentuan pasal ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa negara atau pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh alat-alat kelengkapan pemerintah. Namun, dengan adanya kapasitas negara dalam hukum publik dan juga hukum perdata, bahwa tidak semua perbuatan alat-alat perlengkapan pemerintah merupakan perbuatan melawan hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban. Apabila Negara c.q Pemerintah bertindak dalam kapasitasnya dalam hukum privat maka kedudukan negara sama dengan kedudukan badan-badan hukum lain.⁶⁸ Namun apabila dia bertindak sebagai badan hukum publik harus dilihat dulu apakah ada “*detournement de pouvoir*”⁶⁹. Jika kondisi terakhir terpenuhi maka negara c.q penguasa dapat diminta pertanggungjawabannya dalam kapasitas sebagai badan hukum publik.⁷⁰

Terdapat beberapa kriteria perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai PMH oleh penguasa yaitu:⁷¹

1. Apakah Negara dalam bertindak dan melakukan perbuatan berdasarkan pada aturan hukum atau tidak. Karena apabila Negara c.q Pemerintah bertindak tanpa dasar hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku maka Negara dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum;
2. Apabila tindakan Negara c.q Pemerintah tersebut berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan, yang perlu dilihat apakah Negara c.q Pemerintah tersebut bertindak berdasarkan ukuran kepastian artinya apakah tindakan Negara c.q Pemerintah itu sesuai atau tidak dengan maksud dan tujuan dari peraturan perundang-undangan;
3. Apabila Negara c.q Pemerintah bertindak demi “kepentingan umum” harus dipertanyakan apakah alasan atau tindakan demi “kepentingan umum” itu

⁶⁸ Dinyatakan oleh Abdul Salam (Dosen Pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia) dalam tulisannya berjudul “Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa” dalam <<http://staff.blog.ui.ac.id/abdulsalam/2008/07/07/perbuatan-melawan-hukum>>, diakses pada 7 Maret 2009.

⁶⁹ *Detournement de pouvoir* ialah penyalahgunaan wewenang penguasa yang mengalihkan kekuasaannya terhadap kepentingan yang tidak merupakan suatu keharusan.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

penting atau tidak penting untuk dilakukan. Karena tindakan untuk mendahulukan kepentingan umum tetapi tidak begitu penting dan mengorbankan kepentingan perorangan yang lebih penting dan mendesak menyebabkan Negara dapat dituntut dengan PMH;

4. Apakah ada unsur kesewenang-wenangan Pemerintah.

Dengan adanya ukuran yang jelas untuk menilai suatu perbuatan apakah termasuk dalam PMH oleh penguasa, maka Pemerintah akan dapat dimintai pertanggungjawabannya atas tindakannya yang merugikan masyarakat luas berdasarkan Pasal 1365 KUHPperdata.

d. *Tidak mengajukan tuntutan ganti rugi berupa uang*

Dalam sebuah gugatan perbuatan melawan hukum, biasanya yang menjadi tuntutan utama adalah tuntutan ganti rugi. Maksud dari kewajiban membayar ganti rugi adalah agar penderita kerugian sedapat mungkin dapat dikembalikan pada keadaan dimana perbuatan melawan hukum tidak terjadi.⁷² Pada dasarnya, Undang-Undang tidak secara lengkap mengatur mengenai bentuk ganti rugi yang timbul dari perbuatan melawan hukum, oleh karena itu aturan yang dipakai untuk ganti rugi adalah dengan secara analogis menggunakan peraturan ganti rugi akibat wanprestasi dalam Pasal 1243-1252 KUHPperdata.⁷³ Dalam praktek, tuntutan ganti rugi dalam mengajukan gugatan adalah dengan menuntut ganti rugi materiil dan immaterial yang berupa sejumlah besar uang. Si penderita yang menuntut ganti kerugian berupa uang harus membuktikan besarnya kerugian yang telah dideritanya.⁷⁴

Namun dalam hal pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit*, perhitungan besarnya angka kerugian oleh warga negara yang diwakili warga negara yang menjadi penggugat, sangatlah tidak relevan. Sehingga *Citizen Lawsuit* memang tidak dimaksudkan untuk menuntut ganti rugi berupa uang, akan tetapi hanya sebagai sebuah pintu masuk untuk perbaikan kebijakan oleh Pemerintah. *Citizen Lawsuit* hanya dimaksudkan untuk menuntut Pemerintah agar melakukan

⁷² Agustina, *Op. Cit.*, hal 57.

⁷³ *Ibid.*, hal 14.

⁷⁴ *Ibid.*, hal. 59.

penegakan hukum dan pemulihan atas kerugian yang ditimbulkan.⁷⁵ Sementara itu, Hermawanto, S.H mengatakan bahwa tuntutan dalam *Citizen Lawsuit* adalah tuntutan untuk melakukan perbaikan sistem atau perbaikan kebijakan nasional, bukan menuntut ganti kerugian berupa uang. Sehingga, dalam perkara-perkara yang masuk ke pengadilan dengan menggunakan *Citizen Lawsuit*, tuntutan yang diajukan pada umumnya adalah berupa prestasi untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang dapat memperbaiki keadaan.⁷⁶

Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* bukan merupakan penderita yang mengalami kerugian langsung sehingga tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat *riil* dan *tangible*. Oleh karena itu sudah sepatutnya jika putusan hakim dalam gugatan yang diajukan secara *Citizen Lawsuit* cenderung “reluctant”⁷⁷ terhadap penggantian kerugian yang bersifat materiil. Hal ini dikarenakan hakim akan sulit menilai dan menentukan materi dalam jumlah yang wajar untuk mengganti kerugian yang telah dialami masyarakat.⁷⁸

e. *Notifikasi*

Selain keempat poin diatas yang menjadi unsur-unsur dari *Citizen Lawsuit*, terdapat pula satu unsur lain yang menjadi unsur dari *Citizen Lawsuit* yaitu masalah pemberitahuan atau notifikasi. Notifikasi dapat dikatakan sebagai syarat prosedural dari *Citizen Lawsuit* dalam hal pengajuan gugatan sebagaimana pengajuan gugatan *Class Action*. Sebagai salah satu bentuk alternatif gugatan, *Citizen Lawsuit* memiliki prosedur yang sama dengan gugatan perdata pada umumnya. Namun pembahasan mengenai syarat prosedural hanya dibatasi pada masalah notifikasi karena masalah prosedural lainnya seperti masalah tata cara

⁷⁵ A. Patra M. Zen, *Panduan Bantuan Hukum Di Indonesia, Pedoman Memahami Dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, (Jakarta: YLBHI dan PSHK, 2004), Hal. 382.

⁷⁶ Wawancara dengan Hermawanto, Kepala Advokasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang dilakukan di Kantor LBH Jakarta pada tanggal 18 Maret 2009.

⁷⁷ Sebagaimana dikutip dalam skripsi Marion Elisabeth, *reluctant* diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti enggan; segan. Istilah ini diungkapkan oleh Michael D. Axline setelah ia mengkaji beberapa putusan pengadilan di luar negeri yang diajukan dengan *Citizen Lawsuit*, dimana dalam putusannya hakim *reluctant* atas tuntutan ganti rugi berupa uang. Lihat: Elisabeth, *Op. Cit.*, hal 109.

⁷⁸ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 36.

pengajuan gugatan, sama dengan pengajuan gugatan perdata pada umumnya, yaitu terbagi menjadi tahap administratif dan tahap yudisial.⁷⁹

Di Amerika Serikat, ketentuan yang mengatur mengenai *Citizen Lawsuit* mensyaratkan bahwa orang perorangan warga negara harus melakukan pemberitahuan (*notice*) terlebih dahulu tentang maksud dan tujuan dari pengajuan *Citizen Lawsuit* yang dilakukan sebelum pendaftaran dan pengajuan gugatan dilakukan.⁸⁰ Pemberitahuan tersebut dapat dikatakan sebagai pernyataan singkat atau *mini-statement* tentang kasus dan dibuat sesuai dengan syarat-syarat notifikasi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau peraturan lain yang mengatur tentang notifikasi ini.⁸¹ Notifikasi tersebut harus mengidentifikasi pelanggaran dan tuntutan spesifik yang kemudian menjadi dasar pengajuan gugatan yang disusun oleh penggugat untuk diberikan kepada pelaku pelanggaran dan instansi yang bertanggung jawab menerapkan peraturan perundang-undangan yang memberi hak *Citizen Lawsuit*.⁸²

Ada beberapa maksud dan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya kewajiban melakukan notifikasi, antara lain:⁸³

- a. Memberikan dorongan/insentif untuk pelanggar agar mulai melakukan penataan;
- b. Memberikan kesempatan secara *fair* kepada tergugat untuk mengajukan bantahan dalam kesempatan paling awal dari proses penanganan perkara;
- c. Kegagalan dalam menyediakan pemberitahuan yang memenuhi syarat dapat dipergunakan sebagai alasan untuk menolak gugatan;
- d. Memberikan pendidikan kepada penggugat untuk mengajukan gugatan dengan dilengkapi dengan bukti dan fakta yang akurat.

⁷⁹ Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 110.

⁸⁰ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 41.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Diungkapkan oleh Michael D. Axline dalam bukunya "Environmental Citizen Suit," United States of America, 1995, h.vi halaman 6-3. Dikutip oleh Indro Sugianto. Lihat: Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 41.

⁸³ *Ibid.*

Dalam sistem hukum yang berlaku di Amerika Serikat, pemberitahuan harus dikirimkan selambat-lambatnya 60 (enam) hari sebelum tuntutan hukum diajukan.⁸⁴ Batas waktu pemberitahuan menjadi hal yang penting, karena tidak terpenuhinya batas waktu tersebut, dapat dijadikan dasar alasan untuk mengajukan mosi penolakan *Citizen Lawsuit*.⁸⁵

Pada prinsipnya, pemberitahuan *Citizen Lawsuit* harus dibuat dalam bentuk tertulis dan harus dikirimkan baik kepada pelanggar yang dituduh maupun kepada instansi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan Undang-Undang yang dilanggar, serta kepada lembaga negara yang bertanggung jawab dalam penegakkan hukum.⁸⁶ Pemberitahuan dalam *Citizen Lawsuit* harus memuat:⁸⁷

- a. Informasi tentang pelanggar yang dituduh dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran yang berdasar hal itu penggugat berniat untuk menggugat (Tergugat/Para Tergugat);
- b. Jenis pelanggaran yang menimbulkan gugatan *Citizen Lawsuit* (objek gugatan).

Dengan demikian, adanya notifikasi dalam *Citizen Lawsuit* menunjukkan adanya perbedaan dalam pengajuan gugatan antara *Citizen Lawsuit* dengan gugatan perdata biasa yang tidak memerlukan adanya notifikasi. Hal ini karena, seperti halnya prosedur *Citizen Lawsuit* di beberapa negara terutama di Amerika Serikat, maka dalam pengajuan *Citizen Lawsuit* di Indonesia disyaratkan adanya notifikasi terlebih dahulu dari penggugat kepada tergugat dimana notifikasi ini harus dilakukan terlebih dahulu sebelum gugatan memasuki tahap administratif.

Dalam hal penerapannya di Indonesia, sudah semestinya syarat notifikasi ini disesuaikan dengan apa yang berlaku di Indonesia. Hermawanto mengatakan bahwa *Citizen Lawsuit* adalah sebuah mekanisme hak gugat warga negara yang diadopsi dari ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di beberapa negara lain.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., hal. 43.

⁸⁶ A. Patra M. Zen, *Op. Cit.*, hal. 384.

⁸⁷ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 43.

Namun yang harus diperhatikan disini adalah pengadopsian tersebut sebatas hanya pada mekanisme atau caranya saja, sementara ketika *Citizen Lawsuit* tersebut telah masuk ke Indonesia, maka dalam penerapannya harus disesuaikan dengan sistem hukum di Indonesia.⁸⁸

2.1.4 Konsep *Standing*

Perkembangan Doktrin *Citizen Lawsuit* sebagai sebuah hak gugat baru, tak terlepas dari konsep *Standing* di berbagai negara, dimana *Citizen Lawsuit* merupakan salah satu bagian penting dalam Hukum *Standing* yang berkembang di berbagai belahan dunia. Kemampuan warga negara untuk mengajukan gugatan atau yang dikenal dengan istilah *standing* merupakan salah satu unsur *Citizen Lawsuit*. Banyak terdapat pengertian mengenai *standing* itu sendiri, namun pada mulanya konsep hukum *Standing* dapat dilihat dari pengertian *standing* yang ada dalam “Statutory Law and USA Case-law”⁸⁹ yang memberikan pengertian *standing* sebagai berikut:

- a. Is a concept utilized to determine if a party is sufficiently affected so as to ensure that a justiable controversy is presented to the court
- b. It is the rights to take the initial step that frame legal issues for ultimate adjudication by court or jury
- c. The requirement of standing are statisfied if ot can be said that the plaintiff has a legally protectable and tangible interest at stake in the litigation
- d. Is a jurisdictional issue which concerns power of a federal court to hear and decide cases and doesnot concern ultimate merits of substantive claims involved in the action
- e. Is a requirements that the plaintiffs have been injured of beeb threatened with injury by governmental of whether the litigant is the proper party to fight the lawsuit, not whether the issue itself is justiciable
- f. Is that no person is entitled to assail the constitutionality of an ordinance or statute except as he himself it adversely affected by it.

⁸⁸ Wawancara dengan Hermawanto, Kepala Advokasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang dilakukan di Kantor LBH Jakarta pada tanggal 18 Maret 2009.

⁸⁹ Sulaiman N. Sembiring, *Recognition of Standing in Environmental Litigation*, Indonesian Journal of Environmental Law 1st Edition, (Jakarta: Indonesian Center For Environmental Law, August 1996), hal. 81.

Pengertian mengenai *standing* juga dapat ditemukan dalam perundang-undangan di Australia. *The Australian Law Reform Commission* memberikan pengertian *standing* sebagai:⁹⁰

A rights of plaintiff to be considered an appropriate party to instigate the particular proceedings.

Di Australia pada awalnya dianut ketentuan bahwa “The Court will need to decide whether applicant is an appropriate party to commence those particular proceedings”⁹¹ dan “The Court investigation.... Focuses on the nature of the relationship between the particular plaintiff and the particular proceedings”.⁹² Sementara itu, menurut Sulaiman N. Sembiring, *standing* adalah “the ability of an individual or group to access the court as litigant” yang diterjemahkan sebagai sebuah kecakapan orang perorangan atau kelompok orang untuk tampil sebagai para pihak di pengadilan.⁹³

Mengenai konsep *standing* ini, bahwa hak gugat pada dasarnya berupa tuntutan dimana seorang penggugat memiliki kepentingan nyata dan pribadi dalam sengketa, dan benar-benar menderita kerugian akibat perbuatan tergugat.⁹⁴ Hak gugat yang mengharuskan adanya kerugian yang bersifat nyata dan langsung juga diterapkan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat seperti yang diungkapkan Timothy J. Miller dalam tulisannya yang berjudul Friends oleh The Earth v. Laid Law: A New Incentive To Slay “On The Ball” yang mengungkapkan:⁹⁵

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 81.

⁹¹ Indro Sugianto mengutip dari tulisan Andrea Durbach and Amanda Cornwall berjudul “Who can sue? A review of The Law of *Standing*”, PIAC response to ALRC Discussion Paper 61, PIAC Paper No. 21, December 21, 1995 page 8. Lihat: Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 38.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Sembiring, *Loc. Cit.*, hal 81.

⁹⁴ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 56-57.

⁹⁵ Putusan PN Jakarta Pusat No. 178/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pst halaman 21 sebagaimana dikutip oleh Elisabeth, *Op. Cit.*, hal 57.

The United State Supreme Court has identified three keys elements to *Standing*:

1. The plaintiff must have suffer an injury in fact, that is:
 - a. The Concentrate and particularized
 - b. Actual or imminent, not conjectural or hypothetical
2. injury must be “fairly traceable” to the defendant as conduct
3. It is musy appear outside that the injury will be redressed by favorable decision.”

Telah diterjemahkan secara bebas:

Mahkamah Agung Amerika Serikat telah mengidentifikasi tiga unsur kunci bagi hak menggugat:

1. Penggugat harus menderita kerugian yang nyata, berupa tertumpu dan tertuju pada pihak penggugat, nyata atau bakal terjadi tidak hanya teoritis atau hipotesis
2. Kerugian tersebut dapat dikaitkan dengan perbuatan yang dilakukan tergugat
3. Patut diketahui bahwa kerugian tersebut dapat diperbaiki oleh putusan yang menguntungkan.

Apabila dikaitkan dengan hukum perdata di Indonesia, pengertian-pengertian *standing* yang telah dikemukakan diatas sejalan dengan asas hukum perdata yang dikenal dengan asas hukum *point de interest point de' action* yang artinya gugatan hanya dapat diajukan oleh pihak yang mempunyai kepentingan hukum.⁹⁶ Atau dengan kata lain, suatu tuntutan hak harus mempunyai kepentingan hukum yang cukup, sebagai syarat utama untuk dapat diterimanya tuntutan hak itu oleh pengadilan guna diperiksa.⁹⁷ Oleh sebab itu, asas ini berlaku dalam hal pengajuan gugatan di Indonesia. Kepentingan hukum yang menjadi asas hukum *point de interest point de' action* ini biasanya dikaitkan dengan kepentingan kepemilikan atau kerugian yang dialami langsung oleh penggugat (*injury in fact*).⁹⁸ Seseorang atau pihak yang mempunyai kepentingan hukum tersebut harus mempunyai *legitima persona standi in judicio*, yaitu kewenangan untuk bertindak

⁹⁶ Sudikno Mertokusumo (c), *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Ed. I., (Yogyakarta: Liberty, 1996), hal. 7.

⁹⁷ *Ibid.*, hal. 49.

⁹⁸ Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal. 8.

selaku penggugat maupun selaku tergugat.⁹⁹ Dengan demikian, asas hukum *point de interest point de' action* merupakan syarat *standing* seseorang yang akan mengajukan tuntutan hak di pengadilan yaitu memiliki kepentingan hukum.

Prinsip *standing* yang mengharuskan adanya hubungan hukum antara penggugat dan tergugat dianggap tidak dapat dipertahankan lagi. Hal ini didasari oleh perkembangan kebutuhan masyarakat akan akses kepada keadilan, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan umum. Keterbatasan hukum *standing* ini menyebabkan terjadinya perkembangan hukum *standing* di beberapa negara seiring dengan munculnya berbagai macam kasus yang melibatkan kepentingan umum (*public interest*). Di negara-negara seperti Amerika Serikat, Afrika Selatan, Australia dan India, pengaturan *standing* mengalami perkembangan yang mencerminkan pendekatan yang lebih terbuka dengan mengakomodasi adanya tuntutan partisipasi publik yang lebih luas di dalam pembuatan keputusan pengadilan dan untuk memperbesar kepada akses keadilan.¹⁰⁰

Mengenai perkembangan hukum *standing*, The Public Interest Advocacy Center (PIAC) memiliki keyakinan bahwa hukum *standing* seharusnya mengarah untuk memudahkan dan memfasilitasi partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan di pengadilan dibandingkan dengan memelihara praktek eksklusif kuno.¹⁰¹ Sejalan dengan pengertian *standing* yang dikemukakan oleh Mas Achmad Santosa yang mengartikan *standing* secara luas yaitu akses perorangan, kelompok, ataupun organisasi di pengadilan sebagai penggugat.¹⁰²

Citizen Lawsuit telah banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan lingkungan di berbagai negara misalnya Amerika Serikat, India, dan Australia. Untuk mengetahui lebih jauh mengenai soal hukum *standing*, berikut ini dipaparkan mengenai pengaturan *standing* di beberapa negara:

a. Amerika Serikat

⁹⁹ Mertokusumo (c), *Op. Cit.*, hal. 53.

¹⁰⁰ Dinyatakan oleh Andrea Durbach and Amanda Cornwell sebagaimana dikutip oleh Sugianto, *Loc. Cit.*, hal 38.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal. 9.

Persoalan *standing* merupakan hal yang penting dalam sistem hukum di Amerika Serikat karena berkaitan dengan yurisdiksi pengadilan. Perkembangan hukum *standing* di Amerika Serikat menyebabkan terjadinya peningkatan pengajuan *Citizen Lawsuit*. Hal itu terjadi berdasarkan atas pendapat yang bersumber dari putusan The Supreme Court dalam Kasus Sierra Club¹⁰³ melawan Morton dikombinasikan dengan *The Administrative Prosedure Act* yang menegaskan bahwa siapapun yang dirugikan dengan tindakan lembaga negara dapat mengajukan gugatan melawan para agen pemerintah untuk pelanggaran kewajiban yang ditentukan oleh Kongres.

Pada saat ini, Mahkamah Agung AS mulai memperkenalkan dua jenis *standing* yaitu Pertama, *Constitusional Standing* yang diperlukan dalam penanganan kasus atau persengketaan sebagaimana diatur persyaratannya dalam Article III dari Konstitusi AS. Kedua, *Prudential Standing* yang diperlukan dalam suatu kasus atau persengketaan yang tidak melibatkan kewenangan spesifik kongres berdasarkan *Citizen Lawsuit*, untuk meminta perhatian penuh pengadilan.

Dalam *Resources Conservation and Recovery Act* disebutkan “Any person may commence a civil action on (her) own behalf...,” kemudian dalam *Clean Water Act (CWA)* disebutkan “Any citizen to commence a civil action...”.¹⁰⁴ Dari sebagian contoh peraturan hukum lingkungan di Amerika Serikat tersebut dapat dikatakan bahwa *standing* seseorang atau organisasi sebagian diatur dan ditentukan sesuai dengan rumusan bahasa norma “any person” diartikan sebagai “setiap orang” atau “any citizen” diartikan sebagai setiap warga negara. Dengan demikian, dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan pengaturan tentang *Citizen Lawsuit* secara khusus dirumuskan adanya hak siapapun untuk melakukan gugatan terhadap pelanggar.¹⁰⁵

b. India

¹⁰³ Gordon Abuckle, et.al., *Environmental Law Handbook*, (Rockville: Government Institute, Inc, 1993), hal 59 sebagaimana dikutip oleh Mas Achmad Santosa dalam tulisannya yang berjudul “Gugatan AJI: Perluasan Hak Gugat Organisasi (*Legal Standing*),” *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum Masyarakat Menggugat*, Edisi 2 (2004), hal 62.

¹⁰⁴ Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 75.

¹⁰⁵ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 38.

Pengertian *standing* di India dibagi menjadi tiga bentuk¹⁰⁶, yaitu:

1. *Private or Citizen Prosecution* yang dapat ditemukan dalam Article 19 *Environmental Act*;
2. *Citizen Standing* atau hak gugat warga negara mengatasnamakan dirinya sebagai pembayar pajak atau warga negara yang haknya dijamin dalam konstitusi untuk mempersoalkan pelanggaran konstitusi atau peraturan perundang-undangan; dan
3. *Representative Standing* atau hak gugat warga negara atau sekelompok warga negara mengatasnamakan “the powerless” untuk memperjuangkan hak-hak konstitusi dan hak-hak hukum lainnya dari orang-orang yang di atasnamakan.

Dalam *Citizen Standing* dan *Representative Standing*, warga negara yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan *tangible*. Sejak diundangkannya *Environmental (Protection) Act of 1986*, setiap warga negara dapat mengajukan tuntutan pidana (lingkungan) dengan cara mengajukan kasus tersebut kepada *magistrate* dengan terlebih dahulu calon penuntut menyampaikan pemberitahuan kepada pihak yang dituntut 60 (enam puluh) hari sebelum kasusnya diajukan ke pengadilan.¹⁰⁷ Pendekatan yang lebih luas terhadap hukum *standing* di India ini juga disimak dari putusan Mahkamah Agung, Hakim Agung Bahgwati dalam kasus S.H. Gupta melawan Union of India AIR (1982 Feb sc 149). Dalam putusan tersebut, Hakim Agung Bhagwati menegaskan bahwa setiap anggota masyarakat siapapun juga dapat mengajukan gugatan apabila:¹⁰⁸

1. Terjadi suatu kesalahan hukum atau kerugian hukum yang disebabkan karena adanya pelanggaran atas hak hukum tertentu atau perbuatan lain yang bersifat menghukum;
2. Terjadi suatu kesalahan hukum atau perbuatan pembebanan hukum yang dilakukan tanpa otoritas hukum;

¹⁰⁶ Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal 10-11.

¹⁰⁷ Santosa, *Loc. Cit.*, hal. 73.

¹⁰⁸ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal 40.

3. Terdapat suatu keadaan dimana seseorang atau kelompok masyarakat (kelas) tertentu karena alasan kemiskinan, ketidakberdayaan, kecacatan, atau secara ekonomi maupun sosial berada dalam posisi yang dirugikan, sehingga tidak memiliki kemampuan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan.

c. *Australia*

Di Australia, pada awalnya dianut pendekatan hukum *standing* berdasarkan adanya bukti hubungan kepentingan antara penggugat dengan gugatan yang diajukannya, namun hal ini memperoleh banyak kritik karena dianggap sebagai penghalang munculnya gugatan, khususnya yang berkaitan dengan gugatan untuk kepentingan publik.¹⁰⁹ Oleh karena itu, *The Australian Law Reform Commission* (ALRC), suatu komisi pembaharuan hukum pada tingkat nasional, memberikan rekomendasi bahwa setiap orang harus diberi jaminan hak *standing* untuk melakukan litigasi kasus-kasus publik sepanjang sifat gugatannya benar-benar memperjuangkan kepentingan publik.¹¹⁰

ALRC mendefinisikan *standing* sebagai berikut:

The right to be considered as an appreciate party to investigate the particular proceedings. In ruling on the issue of *standing* the court makes no decision as to wheter the rights, duties, or obligation being asserted in the proceedings exist in law wheter the fact alleged are true.. the court merely addresses the issue wheter a legal remedy should be denied to the plaintiff on the sole ground that he or she is not an appropriate party to have commenced the proceedings.¹¹¹

Terjemahan bebas penulis:

Standing adalah hak untuk dapat dinyatakan sebagai pihak yang tepat dalam memulai proses beracara di Pengadilan. Dalam ketentuan yang mengatur masalah *standing*, pengadilan tidak dapat membuat putusan yang berkenaan dengan hak, tugas, atau tanggung jawab yang disertakan dalam proses pengajuan perkara di pengadilan memiliki dasar hukum atau tidak, atau apakah fakta yang diajukan benar atau tidak... Pengadilan hanya memfokuskan pada masalah apakah perkara yang diajukan penggugat dapat diterima atau tidak dengan satu-satunya dasar yaitu

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 77.

¹¹¹ Santosa, *Loc. Cit.*, hal. 67.

bahwa penggugat tersebut bukanlah pihak yang tepat dalam mengajukan gugatan ke pengadilan.

d. *Kanada*

Di Kanada telah berkembang doktrin “Public Nuisance” yang mengisyaratkan seseorang dapat mengajukan gugatan atas nama “Public Interest” apabila kerugian yang diderita oleh orang tersebut melebihi kerugian yang diderita oleh masyarakat umum. Hal ini dijelaskan oleh Swaigen (1978):

“...No one may use the court to indicate a public interest (as opposed to a property or economic interest) unless the person suffers damage that is greater than the damage suffered by the public as a whole.”¹¹²

Dengan kata lain, seseorang di Kanada tidak secara otomatis memiliki *standing* atas nama kepentingan umum, kecuali mereka dapat membuktikan bahwa mereka mengalami kerugian yang lebih besar daripada kerugian yang dialami oleh masyarakat luas.¹¹³

2.2 Sejarah Doktrin *Citizen Lawsuit* di Negara *Common Law* dan *Civil Law*

Mekanisme pengajuan gugatan oleh individu atau kelompok individu untuk membela hak masyarakat telah dikenal sejak Zaman Romawi dengan istilah *Actio Popularis*. Di Belanda dan negara-negara lain yang menganut sistem *Civil Law*, gugatan semacam ini sudah dilupakan sejak awal abad ke-19.¹¹⁴

Dalam perkembangan selanjutnya, mekanisme gugatan mengatasnamakan kepentingan umum ini menjadi lebih populer di negara-negara yang menganut sistem *Common Law* yang dikenal dengan nama *Citizen Lawsuit*. Dalam sejarah, *Citizen Lawsuit* dikembangkan di Amerika Serikat dan juga di India, berdasarkan

¹¹² Endah Layungsari, “Lembaga Peran Serta Masyarakat Dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia,” (Skripsi Sarjana Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, 2001), hal. 94.

¹¹³ Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 80.

¹¹⁴ Lotulung, *Op. Cit.*, hal. 57.

suatu pemikiran bahwa pada kenyataannya pemerintah federal acap kali tidak melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum, atau melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan kepadanya untuk melaksanakan Undang-Undang. Dengan alasan ini, *Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan kerugian sebagai akibat dari tindakan atau kelalaian dari pemerintah. Oleh karena itu, parlemen di negara-negara *Common Law* merasa perlu untuk mencantumkan hak setiap warga negara untuk menuntut pemenuhan hak-hak konstitusional mereka kepada pemerintah.

Pertama kali Amerika Serikat mencantumkan adanya hak gugat setiap warga negara, yakni dalam Article 23 *The United State Of Federal Rules of Civil Prosedure (FRC)*.¹¹⁵ Setelah mengalami modifikasi, hak sekelompok orang untuk mengajukan tuntutan ke pengadilan melalui mekanisme *Class Action* kemudian juga berkembang melahirkan hak bagi setiap warga negara untuk mengajukan gugatan dengan mengatasnamakan kepentingan umum atau kepentingan seluruh warga negara. Mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat pada tahun 1970 dengan diundangkannya *Clean Air Act (CAA)*.¹¹⁶

2.3 Pengaturan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Negara *Common Law* dan *Civil Law*

2.3.1 Amerika Serikat

Citizen Lawsuit diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat sebagai salah satu negara *Common Law*. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut antara lain:

¹¹⁵ Dikemukakan oleh Sundari pada bukunya berjudul "Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia) pada halaman 13 sebagaimana dikutip oleh Retno Kusumo Astuti. Lihat: Astuti, *Op. Cit.*, hal. 90.

¹¹⁶ *Ibid.*

a. *Article 304 Clean Air Act (CAA)*

Citizen Suits

Sec. 304

“(a) Authority to bring civil action; jurisdiction except as provided in subsection (b) of this section, any person may commence a civil action on his own behalf

- (1) Against any person (including (i) the United States, and (ii) any other governmental instrumentality or agency to the extent permitted by the Eleventh Amendment)
- (2) Against the administrator where there is alleged a duty under this chapter which is not discretionary with the Administrator, or
- (3) Against any person who proposes to construct or constructs any new or modified major emitting facility without a permit required under part C of subchapter I of this chapter (relating to significant deterioration of air quality) or part D of subchapter I of this chapter (relating to non-attainment) or who is alleged to have violated (if there is evidence that the alleged violation has been repeated) or to be in violation of any condition of such permit.”¹¹⁷

b. *Article 505 Clean Water Act (CWA)*

Citizen Suit

Sec. 505.

“(a) Except as provided in subsection (b) of this section and section 309 (g), any citizen may commence a civil action on his own behalf against:

- (1) Against any person including the United States, and any other governmental instrumentality or agency to the extent permitted by the eleventh amendment to the Constitution
- (2) Against the Administrator where there is alleged a failure of the Administrator to perform any act or duty under this Act which is not discretionary with the Administrator.”¹¹⁸

c. *Article 7002 Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)*

Citizen Suit

“(a) In general

Except as provided in subsection (b) or (c) of this section, any person may commence a civil action on his own behalf

¹¹⁷ “Clean Water Act”, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse_usc&docid=Cite:33USC1365>, diakses pada 21 Januari 2009.

¹¹⁸ “Resource Conservation and Recovery Act,” <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse_Usc&docid=Cite:+420SC6972>, diakses pada 21 Januari 2009.

- (1) (A) Against any person (including (a) the United States, and (b) any other governmental instrumentality or agency, to the extent permitted by the eleventh amendment the Constitution) who is alleged ... ;
 (B) Against the administrator where there is alleged a failure of the administrator ...; or
- (2) against the administrator where there is alleged a failure of the administrator ... “

Article 7002 RCRA ini memberikan jaminan secara hukum untuk menuntut pemerintah di Pengadilan supaya menjalankan kewajiban yang diharuskan oleh Undang-Undang.

d. *Article 310 Comprehensive Environment Response, Compensation and Liability Act (CERCLA)*

Pokok utama dari Article 310 CERCLA ini adalah bahwa seseorang tidak perlu membuktikan bahwa ia memiliki kepentingan hukum yang mengalami kerugian riil.

Dalam hukum Amerika Serikat, seorang pengugat pribadi memiliki hak gugat atas pelanggaran yang dilakukan oleh institusi pemerintah terhadap kewajibannya berdasarkan amandemen I *US Constitution* (1791):

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the freedom of speech, or of the press, or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances.

Berdasarkan pasal tersebut, adalah menjadi hak bagi setiap warga negara untuk mengajukan petisi kepada pemerintah untuk menuntut pemulihan hak apabila hak-hak mereka dirugikan. Hal ini dapat dilakukan apabila penggugat memenuhi persyaratan yang diwajibkan oleh Article 3 *United States Constitution and Administrative Procedure Act (APA)* 1946.¹¹⁹ Article 3 dari Konstitusi

¹¹⁹ Jumi Rahayu, “Lembaga Hukum *Citizen Law Suit* di Indonesia (Studi Proses Berperkara Dalam Kasus Tragedi Nunukan,” (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2003), hal. 66.

Amerika Serikat mensyaratkan adanya kasus nyata dan “kontroversi” yang didefinisikan sebagai suatu masalah yang jelas dan konkret berkaitan dengan hubungan hukum dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan hukum berlawanan satu sama lain.

Terminologi yang digunakan untuk gugatan warga negara adalah *Citizen Suit*. *Citizen Suit* terhadap aparat pemerintah federal maupun pihak swasta dapat diajukan berdasarkan pengaturan APA, *The Freedom of Information Act*, berdasarkan pengaturan tentang *Judicial Review* (pengujian terhadap peraturan perundang-undangan) dan *Citizen Suit* yang ada hampir di semua legislasi mengenai lingkungan, seperti CERCLA (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*) atau lebih dikenal dengan *Suprefund Act*, CAA, CWA, dan ESA (*Endangered Species Act*).¹²⁰

Adapun karakteristik *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat adalah sebagai berikut:

1. Penggugat

Pada dasarnya setiap orang yang memiliki *standing* dapat melakukan *Citizen Suit*. Persyaratan *standing* tersebut adalah:

- a. *Injury in fact* atau adanya kerugian yang nyata;
- b. *Causation*, adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dengan perbuatan tergugat;
- c. *Redresability*, yaitu penggantian kerugian akan memulihkan kerugian yang dialami penggugat¹²¹

2. Tergugat

Tergugat dapat merupakan korporasi, instansi pemerintah atau individual.

Rumusan tergugat dalam CAA:

- a. Setiap yang melakukan pelanggaran terhadap standar atau pembatasan mengenai emisi, atau suatu peraturan yang dikeluarkan oleh EPA berdasarkan standar atau pembatasan tersebut;

¹²⁰ *Ibid.*, hal 67.

¹²¹ “The Next Generation of Citizen Enforcement Suit: Coming Soon to a Courthouse Near You?”, Goodwin Procter Environmental Law Advisory Bulletin, May 2001. Lihat: *Ibid.*

- b. Administrasi pemerintahan apabila mengalami kegagalan dalam melakukan suatu tindakan atau kewajiban dalam CAA yang tidak bersifat diskresioner;
- c. Setiap orang yang membangun atau bermaksud untuk membangun suatu fasilitas pengemisi besar baru atau modifikasi dari yang telah ada tanpa izin

3. Kepentingan

Penggugat harus mengalami *injury in fact* baik secara faktual atau ancaman. Ancaman kerugian terjadi apabila kerugian belum terjadi pada saat ini, akan tetapi dapat dipastikan akan terjadi di masa datang. Atas persyaratan ini, *Citizen Suit* dalam perkara lingkungan baru dapat diajukan oleh warga negara yang tinggal di daerah dimana kerusakan lingkungan terjadi. Kerugian tersebut juga harus ada pada penggugat, bukan pada lingkungan.¹²²

4. Tuntutan

Penggugat dapat menuntut tindakan pemulihan dan sanksi perdata. Pada dasarnya, menurut CAA, penggugat tidak dapat menuntut ganti rugi finansial dari tergugat atas kerugian yang mereka derita. Mereka hanya dapat menuntut perintah pengadilan agar tergugat menghentikan pelanggaran yang ia lakukan serta memaksanya membayar saksi perdata. Terhadap tergugat dapat dihukum untuk membayar sejumlah uang dengan tujuan agar mereka tidak mengulangi perbuatan tersebut. Akan tetapi setelah kasus Laidlaw tahun 2000, tergugat dapat dihukum melakukan tindakan pemulihan kondisi lingkungan serta memberikan ganti kerugian pada penggugat (warga negara) yang mengalami kerugian atau yang terancam mengalami kerugian. Sanksi perdata untuk pelanggaran yang dilakukan di masa lalu dibayarkan kepada negara sebagai efek jera agar tidak mengulangi pelanggaran tersebut di masa datang.

5. Prosedur

- a. Persyaratan pemberitahuan selama 60 (enam puluh) hari

Pemberitahuan tersebut disampaikan melalui surat tercatat dengan bukti penerimaan kepada tergugat. Apabila tergugat adalah negara atau

¹²² Berdasarkan kasus Friends of The Earth melawan Environmental Service pada tahun 1999 sebagaimana dikutip oleh Jumi Rahayu. Lihat: *Ibid.*, hal 71.

pemerintah lokal, pemberitahuan harus disampaikan terhadap pimpinan dari instansi yang digugat.

- b. Permohonan *Citizen Suit* tidak akan dikabulkan apabila instansi negara yang berwenang dalam perlindungan lingkungan, yaitu *EPA* telah melakukan suatu tindakan terhadap masalah yang akan digugat¹²³

2.3.2 India

Di India, pengaturan tentang *Citizen Lawsuit* dapat ditemui dari berbagai yurisprudensi, khususnya di bidang lingkungan. Yurisprudensi yang paling terkenal mengatur mengenai *Citizen Lawsuit* adalah yurisprudensi pada perkara yang ditangani oleh Hakim Agung Bhagwati sebagaimana telah diuraikan diatas. Selain yurisprudensi, pengaturan mengenai *Citizen Lawsuit* dapat ditemui dalam peraturan perundang-undangan di India yang salah satunya adalah *Environment Act* terutama Article 19 yang menjadi aturan mengenai kapasitas setiap orang untuk mengajukan gugatan ke pengadilan atas pelanggaran terhadap Undang-Undang:

19. Cognizance of Offences

“No court shall take cognizance of any offence under this act except on a complaint made by—

- (a) The Central Government or any authority or officer authorized in this behalf by that Government, or
- (b) Any person who has given notice of not less than sixty days, in the manner prescribed, of the alleged offence and of this intention to make a complaint, to the Central Government or the authority or officer authorized as aforesaid.”¹²⁴

Di India, perlindungan dan hak bagi warga negara untuk mempertahankan hak dasarnya juga dilindungi oleh konstitusi. Warga negara dapat mengajukan gugatan pada *Supreme Court* atas pelanggaran hak-hak dasarnya yang dijamin

¹²³ *Ibid.*, hal 74.

¹²⁴ “Environment Act,” <<http://www.helpline.law.com/docs/env-protection/05.php>>, diakses pada 2 Februari 2009.

dalam konstitusi. Dalam proses persidangan gugatan ini, hukum negara yang berlaku secara konstitusional dapat dikesampingkan.¹²⁵

Dalam aturan tradisional di India, hak untuk memajukan kasus ke *Supreme Court* hanya ada pada mereka yang hak-hak dasarnya dilanggar. Gugatan *Citizen Standing* pertama kali dikenal pada tahun 1974 melalui putusan *Supreme Court* dalam kasus *Ramdas Shenoy v. The Chief Officers, Town Municipal Council Udupi*. Dalam kasus ini, pembayar pajak walaupun tidak mengalami kerugian secara individual dapat menggugat otoritas Kotamadya karena secara ilegal mengubah bangunan bersejarah menjadi gedung bioskop. Sedangkan *Representative Standing* pertama kali diakui dalam kasus *Hussaindr Khatoon v. Home Secretary, State of Bihar (1978)*.¹²⁶ Adapun karakteristik *Citizen Lawsuit* di India adalah:

1. Penggugat

Penggugat dapat merupakan organisasi atau individual.

2. Kepentingan

Untuk *Citizen Standing* maupun *Representative Standing*, penggugat tidak perlu membuktikan adanya kepentingan dan atau kerugian langsung yang bersifat *riil* atau nyata. Kepentingan tersebut bersifat sangat luas berkaitan dengan agama, estetika, kemanusiaan, kehormatan kebangsaan dan sebagainya.

Dalam kasus *M.C. Mehta v. Union of India (1988) 1 SCC 471*, M.C. Mehta yang beragama Hindu menggugat pemerintah atas terjadinya pencemaran atas sungai gangga, yang merupakan sungai suci untuk umat Hindu dan digunakan oleh masyarakat luas. Ia menuntut pemerintah untuk mencegah pencemaran lebih lanjut. Kepentingan khususnya didasarkan pada agama, dan dia juga dianggap berkepentingan dalam melindungi kehidupan orang-orang yang menggunakan air sungai gangga. Selain itu, ia juga menggugat untuk

¹²⁵ India Constitution and Its Amendments until 1996, Article 32 and 32A.

¹²⁶ Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal 25.

pembebasan ratusan anak dari penjara untuk mencegah pendayagunaan mereka dalam pabrik korek api yang berbahaya.¹²⁷

3. Tuntutan

Selain menuntut tindakan tertentu dan ganti kerugian, pihak warga negara dapat menuntut penggantian biaya-biaya meskipun gugatannya dikalahkan di pengadilan. Mereka juga harus mendapat ganti kerugian atas segala penundaan keadaan yang terjadi dan peningkatan biaya yang diakibatkan dari penundaan tersebut.

Dalam kasus *Environmental Education Case*, M.C. Mehta menuntut pemerintah meningkatkan pendidikan mengenai lingkungan pada masyarakat. Gugatan ini dikabulkan sehingga pemerintah India kini mewajibkan pengelola bioskop untuk menayangkan *slide* informasi mengenai lingkungan dengan bebas biaya setiap akan memulai pertunjukan dalam bahasa nasional maupun bahasa daerah setempat. Selain itu, juga mewajibkan penyiaran informasi mengenai lingkungan di semua stasiun radio serta televisi. Pemerintah juga diharuskan meningkatkan pendidikan lingkungan di dalam kurikulum sekolah dan universitas.¹²⁸

4. Prosedur

Sejak diundangkan *Environment (Protection) Act of 1986*, setiap warga negara dapat melakukan tuntutan pidana lingkungan dengan cara mengajukannya pada *Magistrate*, dengan terlebih dahulu melakukan pemberitahuan dalam waktu 60 (enam puluh) hari. Pemberitahuan ini dimaksudkan untuk menyadarkan Pemerintah terhadap pelanggaran yang terjadi sehingga pemerintah dapat mengambil langkah penanggulangan dan pemulihan secepatnya serta memberi kesempatan kepada para pihak untuk mencapai perdamaian.

Proses pengadilan dapat dimulai dari surat petisi yang dilayangkan warga negara ke *Supreme Court*. Surat tersebut dapat berupa:

¹²⁷ MC Mehta vs State of Tamil Nadu and other, 1 SCC 283 (1991). Lihat: Rahayu, *Op. Cit.*, hal. 60.

¹²⁸ M.C Mehta v. Union of India, AIR SC 382. Lihat: Rahayu, *Op. Cit.*, hal 62.

- a. *Mandamus*, yaitu perintah melakukan suatu tindakan oleh otoritas publik seperti aparat kotapraja, administratif dan industri bila otoritas pulik tersebut dilengkapi dengan wewenang umum tapi menolak untuk melaksanakannya;
- b. *Certiorari*, yaitu perintah bagi pengadilan bawahan atau badan quasi-yudisial untuk menyiarkan rekaman proses persidangan yang tertunda kepada *Supreme Court* untuk dikaji ulang;
- c. *Prohibitions*, yaitu pencegahan pengadilan bawahan atau tribunal untuk mengadili di luar kompetensinya.¹²⁹

2.3.3 Belanda

Di Belanda, memang tidak ditemui satupun peraturan perundang-undangan yang menyebutkan adanya hak setiap warga negara untuk mengajukan tuntutan atas nama kepentingan umum. Namun secara implisit dalam pasal 631 sb *Nieuw Burgelijk Wetboek*, terdapat satu pasal yang menyebutkan tentang kepentingan umum atau masyarakat (*maatschappelijke belangen*). Dari pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa kepentingan umum harus diperhatikan dan dijunjung tinggi. Meskipun demikian, pasal tersebut tidak dapat begitu saja dipergunakan sebagai alas hak bagi orang-orang tertentu untuk mengajukan gugatan atas nama kepentingan umum.¹³⁰

Pengakuan terhadap *Citizen Lawsuit*, atau yang dikenal di Belanda sebagai *Algemeen Belang Acties* atau *Actio Popularis*, pertama kali lahir karena adanya sebuah yurisprudensi. Tanggal 27 Juni 1986, *Hoge Raad* mengeluarkan sebuah putusan dalam *Arrest Nieuwe Meer* yang memberikan *standing* kepada organisasi yang bergerak di bidang perlindungan lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan mengatasnamakan kepentingan umum. *Arrest Nieuww Neer* ini menurut Verburgh diputus melalui mekanisme *Algemene Belang Acties* atau *Actio Popularis*. Pada mekanisme ini, sekelompok orang yang mengajukan gugatan

¹²⁹ India Constitution Article 32 dan 226.

¹³⁰ Lotulung, *Op. Cit.*, hal. 52.

tersebut tidak perlu dilakukan satu per satu oleh masing-masing individu, karena kepentingan dalam perkara ini menyangkut sifat yang demikian umum sehingga merupakan bagian dari hidup setiap orang atau anggota masyarakat.



BAB 3

DOKTRIN *CITIZEN LAWSUIT* DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

3.1 Pengantar

Doktrin *Citizen Lawsuit* belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan pengakuan terhadap *Citizen Lawsuit* hanya ada dalam praktek peradilan. *Citizen Lawsuit* adalah mekanisme hak gugat warga negara untuk menggugat Negara/Pemerintah atau pihak lainnya yang dianggap lalai dalam melindungi hak-hak asasi warga negara atau menjalankan perintah Undang-undang. *Citizen Lawsuit* mempunyai karakteristik yaitu perlunya unsur kepentingan umum yang menjadi dasar pengajuan gugatan dan pihak yang menggugat tidak diwajibkan untuk menjadi pihak yang mengalami kerugian langsung. Dengan demikian, *Citizen Lawsuit* dapat dimaknai sebagai mekanisme hak gugat yang dimiliki oleh warga negara untuk menggugat Negara/Pemerintah atau pihak, atas perbuatannya yang lalai dalam hal melindungi hak-hak asasi warga negara, dimana dalam mekanisme hak gugat *Citizen Lawsuit* ini, ada unsur kepentingan umum yang harus diperjuangkan dan bentuk tuntutan bukan berupa ganti rugi, melainkan tuntutan berupa tindakan-tindakan tertentu.

3.2 Latar Belakang Lahirnya Doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia

Citizen Lawsuit muncul pertama kalinya di Indonesia dalam kasus TKI di Malaysia yang dideportasi ke Nunukan. Kasus ini melibatkan Pemerintahan pada saat itu yang diwakili oleh Presiden Megawati Soekarnoputri dan delapan pejabat negara lainnya yang dianggap lalai dalam melindungi hak asasi TKI di Malaysia tersebut. Akibatnya, sebanyak 53 (lima puluh tiga) anggota masyarakat, yang berasal dari kalangan yang heterogen, mulai rohaniwan Romo Sandyawan Sumardi, aktivis perempuan Nursyahbani Katjasungkana, bekas buruh migran hingga ibu rumah tangga, bersama dengan Tim Advokasi Tragedi Kemanusiaan Nunukan (TATKN) sebagai kuasa hukum mengajukan Gugatan *Citizen Lawsuit*

di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Mereka berkeyakinan telah terjadi pelanggaran HAM terhadap buruh migran Indonesia dan anggota keluarganya yang dideportasi secara massal dari Malaysia ke Nunukan, Kalimantan Timur dalam peristiwa yang terjadi pada Juli Tahun 2002 tersebut.¹ Pada putusan sela di tingkat pengadilan negeri, majelis hakim yang terdiri dari Andi Samsan Nganro, S.H. bersama dengan Iskandar Tjakke, S.H. dan Sunaryo, S.H. menyatakan menyetujui mekanisme *Citizen Lawsuit*, meskipun dasar hukumnya masih menjadi perdebatan. Majelis berargumen bahwa berdasarkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman, hakim tidak boleh menolak untuk menangani perkara dan hakim berkewajiban untuk menggali hukum yang hidup di dalam masyarakat.² Sejak dikeluarkannya putusan tersebut, berbagai macam gugatan yang ditujukan kepada Negara c.q Pemerintah dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* terus bermunculan.³ Oleh sebab itu, putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada kasus Nunukan tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah terobosan hukum dan juga preseden baru bagi gugatan-gugatan sejenis di masa yang akan datang.

Munculnya *Citizen Lawsuit* di Indonesia bukanlah tanpa disengaja. Pengadopsian mekanisme hukum dari negara lain ini dilatarbelakangi oleh banyaknya gerakan dari berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terutama Lembaga-Lembaga Bantuan Hukum (LBH) yang melihat semakin banyaknya tindakan-tindakan dari Negara c.q Pemerintah, yang melalaikan kewajibannya sebagai pelindung dan penjamin hak-hak asasi warga negara. Tindakan-tindakan seperti itu jelas merugikan kepentingan warga negara dan merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Gerakan-gerakan dari berbagai LSM

¹ "Citizen Law Suit Kasus Nunukan Kalah di Tingkat Banding," <<http://hukumonline.com/detail.asp?id=8155&cl=Berita>>, diakses pada 18 Januari 2009.

² "Pro-kontra Citizen Law Suit: Belajar dari Kasus Nunukan," <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=8003&cl=Fokus>>, diakses pada 20 Januari 2009.

³ Gugatan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* pasca putusan majelis hakim PN Jakarta Pusat yang menerima gugatan jenis tersebut terus bermunculan. Sebagai contoh adalah Gugatan *Citizen Lawsuit* pada perkara Ujian Nasional, Operasi Yustisi, Perda perparkiran di DKI Jakarta dan perubahan sistem transaksi dan tarif tol lingkar luar Jakarta.

atau LBH tercermin dari banyaknya advokat-advokat publik dari satu atau lebih LBH yang menjadi kuasa hukum dari penggugat dalam Gugatan *Citizen Lawsuit*.⁴

Berikut ini akan dijabarkan beberapa alasan yang melatarbelakangi lahirnya Doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia.

a. Hambatan-Hambatan Formil Yang Ditemukan Pada Mekanisme Class Action dan Legal Standing

Hermawanto mengatakan bahwa *Citizen Lawsuit* lahir di Indonesia karena adanya keinginan dari berbagai LSM, yang dalam hal ini LBH yang bekerja untuk mencari keadilan, untuk menghilangkan adanya hambatan-hambatan formil yang ada serta membantu masyarakat umum untuk membela hak-hak asasinya dengan tetap melalui mekanisme peradilan.⁵ Pendapat ini dapat dimaknai bahwa sebelum munculnya *Citizen Lawsuit* di Indonesia, berbagai macam mekanisme gugatan yang melibatkan orang banyak atau kepentingan masyarakat umum dalam penerapannya masih mengalami berbagai macam hambatan sehingga menyulitkan bagi masyarakat untuk memperjuangkan kepentingannya. Terkait dengan ini, sebagaimana kita ketahui bahwa sebelum kemunculan *Citizen Lawsuit*, di Indonesia telah dikenal terlebih dahulu mekanisme Gugatan Perwakilan Kelompok atau lebih dikenal dengan *Class Action*. Bahkan mekanisme ini sendiri telah diakui secara tegas dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti dalam UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan serta diatur lebih lanjut dalam PERMA No. 1 Tahun 2002.

Pada mekanisme Gugatan *Class Action*, telah ditetapkan secara tegas mengenai persyaratan *standing* bagi mereka yang akan mengajukan gugatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 PERMA No. 1 Tahun 2002 yaitu:

Gugatan dapat diajukan dengan mempergunakan tata cara Gugatan Perwakilan Kelompok apabila:

⁴ Seperti misalnya dalam gugatan *Citizen Lawsuit* perkara Nunukan, kuasa hukum dari penggugat adalah advokat-advokat publik yang berasal dari Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta. Begitupula pada gugatan *Citizen Lawsuit* pada perkara Ujian Nasional, Operasi Yustisi dan Perubahan Sistem Transaksi dan Tarif Tol.

⁵ Wawancara dengan Hermawanto, Kepala Advokasi Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta yang dilakukan di Kantor LBH Jakarta pada tanggal 18 Maret 2009.

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan;
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya;
- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya;
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Dari ketentuan diatas, dapat diketahui bahwa penggugat yang akan mewakili kelompok dalam mengajukan Gugatan *Class Action* wajib untuk membuktikan adanya kesamaan fakta, peristiwa, dasar hukum dan tuntutan sebagaimana telah ditetapkan dengan tegas. Selain itu, penggugat dalam Gugatan *Class Action* harus merupakan korban langsung yang mengalami kerugian akibat perbuatan tergugat. Persyaratan *standing* seperti ini jelas merupakan sebuah hambatan bagi masyarakat umum yang ingin menggugat Pemerintah yang dianggap gagal menjalankan kewajibannya. Masyarakat disini tidaklah selalu berkedudukan sebagai korban yang mengalami kerugian secara langsung, namun dapat pula menjadi pihak yang secara tidak langsung dirugikan. Ketentuan *standing* penggugat dalam Gugatan *Class Action* jelas menyulitkan bagi masyarakat umum yang tidak menjadi pihak yang mengalami kerugian langsung, namun pada dasarnya juga menjadi korban. Mengingat dalam ketentuan acara gugatan *Class Action* diharuskan adanya kesamaan fakta dan peristiwa atau dasar hukum yang artinya bahwa penggugat sebagai wakil kelompok haruslah korban langsung yang dirugikan oleh tergugat. Dengan aturan seperti ini jelas menunjukkan bahwa ada hambatan formil bagi masyarakat umum yang sebenarnya juga menjadi korban untuk membela hak-haknya melalui peradilan.

Hambatan formil lainnya dalam Gugatan *Class Action* adalah ketika penggugat dimungkinkan untuk menuntut pembayaran ganti kerugian berupa uang. Apabila dalam gugatannya diajukan tuntutan ganti rugi berupa uang, maka penggugat wajib menjelaskan dalam surat gugatannya mengenai pendistribusian dari ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok sebagaimana

ditetapkan dalam Pasal 3 huruf f PERMA No. 1 Tahun 2002. Permasalahannya disini menurut Hermawanto adalah seberapa mungkin kita menghitung ganti kerugian dan membagikannya secara merata kepada anggota kelompok secara keseluruhan mengingat Gugatan *Class Action* adalah gugatan yang melibatkan orang banyak. Hambatan yang ada disini adalah *pertama*, bagaimanakah mengidentifikasi setiap anggota kelompok yang benar-benar mengalami kerugian sehingga tidak akan terjadi dikemudian hari penerima ganti kerugian bukan korban yang mengalami kerugian secara langsung dan ganti kerugian benar-benar disampaikan untuk orang yang tepat. Dalam hal ini, penulis berpendapat bahwa untuk mengidentifikasi anggota kelompok tentu memerlukan waktu yang cukup lama dan perlu dibuatnya sebuah ukuran yang jelas dalam menentukan orang yang dapat dikategorikan sebagai korban langsung yang tentu ini tidak mudah. *Kedua*, dalam hal pembagian ganti kerugian berupa uang, ada muncul kesulitan dalam hal bagaimanakah menentukan besarnya bagian yang akan diterima oleh tiap-tiap anggota kelompok. Dalam hal ini tentunya juga tidak mudah untuk dilakukan karena diperlukan proses penghitungan angka kerugian yang diderita oleh setiap anggota kelompok dengan cermat dan tepat.

Mekanisme lain yang juga menjadikan seringkali mengatasnamakan kepentingan masyarakat umum adalah mekanisme hak gugat organisasi atau dikenal dengan istilah *Legal Standing*. Gugatan *Legal Standing* pada lingkup perdata pertama kali diakui oleh pengadilan Indonesia pada tahun 1988, yaitu ketika Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menerima Gugatan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) terhadap 5 (lima) instansi pemerintah dan PT Inti Indonesia Utama (PT IJU). Gugatan WALHI tersebut merupakan gugatan dimana pertama kalinya penggugat tidak tampil di pengadilan sebagai penderita, akan tetapi sebagai organisasi mewakili kepentingan publik yaitu kepentingan mengupayakan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup.⁶ Pengakuan hukum (*legal recognition*) terhadap hak gugat ini di Indonesia baru ditemukan dalam UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 41

⁶ YLBHI, PSHK, dan AusAID, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, Ed. II., Cet. I., (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal 314.

Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Dari ketiga ketentuan perundang-undangan tersebut, telah ditentukan setidaknya ada tiga kriteria *Legal Standing* yaitu:⁷

- a. Berbentuk badan hukum atau yayasan;
- b. Dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan publik;
- c. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Mekanisme *Legal Standing* ini menurut penulis lebih mudah diterapkan dalam sistem peradilan di Indonesia. Mengingat, syarat-syarat *standing* yang harus dipenuhi oleh organisasi yang akan menjadi berkedudukan sebagai Penggugat tidak seketat persyaratan *standing* penggugat dalam Gugatan *Class Action*. Namun juga perlu diperhatikan bahwa dalam mekanisme *Legal Standing*, organisasi yang bersangkutan wajib membuktikan telah memenuhi syarat-syarat diatas. Pemenuhan persyaratan-persyaratan tersebut harus benar-benar dibuktikan dan meyakinkan hakim mengingat pada kenyataan bahwa mengenai *standing* tersebut tergantung pada penafsiran hakim dan kasus yang terjadi.

Dari penjabaran mengenai mekanisme *Class Action* dan *Legal Standing* tersebut dikaitkan dengan latar belakang lahirnya *Citizen Lawsuit* maka dapat ditarik kesimpulan bahwa *Citizen Lawsuit* muncul sebagai alternatif lain di bidang advokasi untuk mengakomodir kepentingan masyarakat umum yang menginginkan perubahan atas kebijakan atau tindakan Pemerintah ataupun pihak lain yang dianggap melanggar hak-hak masyarakat. *Citizen Lawsuit* dalam hal ini bertujuan untuk memberikan jalan keluar kepada masyarakat umum yang menemui hambatan-hambatan formil dalam menerapkan mekanisme atau prosedur *Class Action* dan *Legal Standing* yang telah dikenal lebih dahulu di Indonesia.

- b. Adanya Kontrak Sosial Yang Menimbulkan Hubungan Hukum Antara Warga Negara dengan Negara (Pemerintah)

Citizen Lawsuit erat kaitannya dengan hubungan antara warga negara dan pemerintahnya. Hal ini dapat terlihat dari berbagai ketentuan dalam perundang-undangan yang mengatur mengenai hak-hak asasi warga negara yang harus

⁷ Ibid.

dilindungi oleh Negara melalui Pemerintah. Dengan adanya ketentuan-ketentuan tersebut maka muncul hubungan hukum antara warga negara dengan Pemerintah.

Hubungan hukum antara warga negara dengan negara melalui Pemerintah sebagai penyelenggara negara dimulai pada saat negara sebagai sebuah organisasi terbentuk. Dalam kaitannya dengan *Citizen Lawsuit*, hubungan hukum antara warga negara dengan Pemerintah dapat dikatakan sebagai salah satu yang mendasari munculnya doktrin ini. Sementara itu, hak dan kewajiban antara warga negara dengan Negara muncul karena adanya kontrak sosial atau perjanjian sosial sebagaimana dikenal dalam teori pembenaran sebuah negara. Dalam hal ini, penulis tidak bermaksud untuk membahas mengenai bagaimana terbentuknya sebuah negara, namun meninjau dari sudut teori yang memberi dasar adanya suatu organisasi negara, termasuk memberi dasar dalam membenarkan adanya kekuasaan yang amat besar dalam negara yang dikenal dalam ilmu negara sebagai ikhtisar pembenaran suatu negara.⁸

Pembahasan teori pembenaran negara secara yuridis pada dasarnya dibagi dalam dua segi peninjauan yaitu segi hukum perdata dan hukum publik. Dari segi hukum perdata, perjanjian selalu menimbulkan hak dan kewajiban. Jadi dalam melihat pada konstruksi ini maka antara penguasa dan yang dikuasai ada perjanjian timbal balik, sehingga terlihat ada perjanjian yang dualistis yaitu menganggap bahwa negara sebagai hasil perjanjian dua pihak yang mempunyai kepentingan yang berbeda.⁹ Sementara itu, negara berdasarkan teori hukum publik merupakan hasil perjanjian seluruh rakyat dengan satu tujuan atau satu kepentingan yaitu membentuk negara. Jadi tidak bersifat dualistis seperti perjanjian berdasarkan pada hukum perdata. Perjanjian ini disebut dengan perjanjian masyarakat atau juga dikenal dengan kontrak sosial. Teori kontrak sosial menjelaskan bahwa terbentuknya negara adalah karena anggota masyarakat mengadakan perjanjian untuk membentuk negara.

⁸ Dalam Ilmu negara dikenal teori mengenai ikhtisar pembenaran negara. Teori ini muncul karena timbul pertanyaan mengapa negara dapat mempunyai kekuasaan yang begitu besar atau kewenangan tertentu seperti memungut pajak, mencetak uang, menyatakan perang, menjatuhkan hukuman dan sebagainya. Lihat: Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *Buku Ajar Ilmu Negara*, (Depok: FHUI, 2004), hal. 21.

⁹ Padmo Wahyono (b), *Ilmu Negara Himpunan Kuliah*, cet. 1, (Jakarta: IND-co, 1996), hal. 77.

Teori kontrak sosial berkembang dan dipengaruhi oleh pemikiran Zaman Pencerahan (*Enlightenment*) yang ditandai dengan rasionalisme, realisme, dan humanisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Pemikiran bahwa manusia adalah sumber kewenangan secara jelas menunjukkan kepercayaan terhadap manusia untuk mengelola dan mengatasi kehidupan politik dan bernegara.¹⁰ Thomas Hobbes, John Locke dan J.J Rousseau merupakan tiga tokoh terkemuka dalam teori perjanjian masyarakat. Ketiga tokoh tersebut mempunyai titik tolak yang sama dalam teorinya masing-masing yaitu berawal dari manusia dalam keadaan *status naturalis* yaitu status belum negara. Namun dalam menganalisis mengenai kontrak sosial dalam sebuah negara, teori yang sering digunakan adalah teori kontrak sosial menurut J.J Rousseau.

Rousseau berpendapat bahwa manusia dalam keadaan status naturalis lahir sebagai manusia yang merdeka dan memiliki hak asasi. Akan tetapi dalam kenyataan hidup, manusia juga sekaligus terikat oleh unsur hukum, kebudayaan, tradisi, dan lainnya (*man is born free and yet we see him in chains*). Selanjutnya dalam keadaan status naturalis manusia atas kehendak sendiri, tanpa paksaan mengadakan perjanjian masyarakat membentuk kolektivitas. Rousseau menyebut perjanjian masyarakat ini bukan dengan istilah *pactum unionis*, tetapi dengan sebutan *volonte de tous*. Rousseau juga berpendapat bahwa dengan terbentuknya kolektivitas berarti terdapat kebebasan kehendak dari rakyat serta keinginan untuk tunduk pada kolektivitas. Hal ini karena apabila rakyat tunduk pada kolektivitas sama artinya rakyat tunduk pada kehendaknya sendiri. Selanjutnya setelah kolektivitas terbentuk, maka kegiatan kenegaraan tidak lagi berdasar pada kehendak sendiri tetapi harus berdasar pada kehendak umum atau kepentingan umum. Kehendak umum tersebut menentukan yang terbaik bagi masyarakat, sehingga apabila ada orang yang tidak setuju dengan kehendak umum itu maka perlulah ia dipaksa untuk tunduk pada kehendak umum itu.¹¹ Dengan demikian,

¹⁰ Rizki Saputra dalam tulisannya dalam Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik terbitan FISIP Unair, Tahun II, No 2, Triwulan 1, 1988. Yang dimuat kembali dalam <<http://rizkisaputro.wordpress.com/2007/07/24/teori-kontrak-sosial-hobbes-locke-dan-rousseau/>>.

¹¹ I Basis Susilo, Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik terbitan FISIP Unair, Tahun II, No 2, Triwulan 1, 1988.

dalam teori perjanjian masyarakat menurut Rousseau, tidak ada perjanjian penyerahan kekuasaan pada penguasa.¹²

Sebagaimana telah diutarakan sebelumnya, kontrak sosial sudah tercipta sejak awal sebelum negara atau pemerintahan berdiri dan dijalankan. Jika merujuk pada pemahaman ini, dalam kaitannya dengan Indonesia, kita dapat melihat sisi historis dari landasan dan latar belakang berdirinya negara ini, yang senyatanya dapat kita lihat pada Pembukaan UUD 1945 Alinea IV dimana diterangkan tujuan berdirinya NKRI. Di antaranya, (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Merujuk pada kontrak sosial (perjanjian sosial) di atas, adalah menjadi kewajiban Pemerintah yang menjalankan negara untuk mengantarkan bangsa Indonesia mencapai keempat tujuan tersebut. Adapun jika senyatanya tujuan tersebut diabaikan atau bahkan dikhianati, Pemerintah telah melanggar kontrak sosial dengan rakyat yang dipimpinnya. Sederhananya, ketika rakyat telah menyerahkan kedaulatannya kepada negara, maka negara berkewajiban untuk melaksanakan kedaulatan tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan adanya kontrak sosial antara warga negara dengan negaranya, maka timbul hak dan kewajiban yang melekat diantara keduanya. Oleh sebab itu, adanya teori kontrak sosial ini dapat dikatakan sebagai jawaban atas pertanyaan apakah negara dapat dikenakan hukum atau dikenakan tuntutan ganti kerugian apabila tidak menjalankan kewajibannya. Pada hakikatnya, dengan rakyat telah menyerahkan kedaulatannya pada negara, maka akan muncul kewajiban-kewajiban bagi rakyat sebagai warga negara dan negara diberikan kewenangan untuk mengatur kepentingan bersama tersebut. Sehingga, ketika rakyat menjalankan kewajibannya dan dapat dikenakan sanksi apabila tidak menjalankan kewajibannya tersebut, maka sudah semestinya dalam hal negara (Pemerintah)

¹² Wahyono (b), *Op. Cit.*, hal. 33.

tidak menjalankan kewajibannya, maka dapat pula dituntut oleh warga negaranya dan dikenakan hukuman. Pendapat ini juga didasari pada kedudukan negara yang juga merupakan pribadi hukum atau badan hukum yang artinya merupakan subjek hukum dan dapat diminta pertanggungjawabannya.

c. Pengakuan Terhadap Hak Asasi Manusia Sebagai Implementasi Prinsip Demokrasi di Indonesia

Konsep HAM pada dasarnya merupakan suatu pembatasan terhadap tindak pemerintahan dan meletakkan kewajiban terhadap tindak pemerintahan dan meletakkan kewajiban masyarakat terhadap individu (bersifat individualistis).¹³ Konsep HAM memiliki karakter yang berbeda-beda sesuai dengan corak kenegaraan dan kebangsaannya. Ia sangat kental dipengaruhi oleh ideologi yang melatarbelakangi konsep kenegaraan dan pemerintahan yang dijalankan.¹⁴

Pengakuan dan penghormatan terhadap HAM dan juga kebebasan dasar manusia dalam negara adalah suatu bagian yang tidak dapat dipisahkan dari ajaran demokrasi terutama bagi Indonesia sebagai negara berdasarkan hukum. Kedaulatan dari rakyat dalam negara hanya dapat terwujud jikalau semua anggota masyarakat mempunyai hak dan kebebasan yang tidak dapat dibatasi atau dirampas tanpa persetujuan yang berkepentingan. Di dunia barat, arti penting dari penjaminan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia dalam negara sudah mulai disadari pada abad ke-1 sebagaimana dikemukakan oleh pemikir kenegaraan yaitu John Locke (1632 - 1704) dengan teori hukum alamnya.¹⁵

Dalam negara demokrasi, rakyat mempunyai kedudukan sebagai pemilik dan sumber kedaulatan. Untuk menjamin kedudukan demikian, rakyat harus dilengkapi dengan HAM dan kebebasan dasar yang tidak dapat dirampas atau dipisahkan daripadanya. Ada lima ciri hakiki negara demokrasi yakni negara berdasarkan hukum, pemerintahan yang dibawah kontrol nyata masyarakat, pemilihan umum yang bebas, prinsip mayoritas dan adanya jaminan terhadap

¹³ Abdullah Yazid et.al., *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, (Malang: Program Penguatan Sampul Demokrasi dan Averroes Press, s.n), hal. 17.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 21.

¹⁵ YLBHI, PSHK, dan AusAID, *Op. Cit.*, hal 193.

hak-hak demokrasi.¹⁶ Secara lebih terperinci, Budiarto berpendapat bahwa demokrasi mencakup konsep-konsep seperti akuntabilitas, persaingan, partisipasi dan perlindungan HAM.¹⁷

HAM merupakan kebutuhan individu, oleh karena itu masyarakat memerlukan aturan hukum untuk melindungi hak-hak individu tersebut dan parlemen mewujudkannya serta pemerintah melindunginya. Dalam UUD 1945, HAM dan kebebasan dasar secara prinsip dengan rumus sederhana yang cukup jelas telah diakui. Sebagai hukum tertinggi atau hukum dasar negara, adanya jaminan HAM dalam UUD 1945 berarti memberi landasan hukum tertinggi di negara Indonesia bagi pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi setiap manusia.¹⁸ Dengan adanya jaminan HAM dalam hukum yang paling otoritatif di negara RI, yaitu UUD 1945, warga negara mempunyai referensi untuk mengukur praktek penyelenggaraan kekuasaan negara dan jaminan untuk melakukan perlawanan jika kekuasaan negara melanggar hak-hak warga negaranya. Sehingga, jika terjadi pelanggaran yang serius atas hak-hak konstitusional tersebut maka legitimasi penyelenggara kekuasaan dapat dipersoalkan.¹⁹

Di Indonesia, sumber-sumber HAM dapat dilihat dalam hukum positif di Indonesia, diantara:

- a. Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
- b. UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- c. Keppres RI No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia;
- d. UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Menurut Pasal 1 Angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, HAM didefinisikan sebagai:

¹⁶ *Ibid.*, hal 30

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, hal 419-420.

¹⁹ *Ibid.*, hal 420.

Seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-NYA yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Berbicara mengenai HAM berarti juga berbicara dan bertindak untuk melindungi hak-hak warga negara. *Citizen Lawsuit* dipergunakan oleh warga negara untuk memperjuangkan hak-hak dasarnya karena hak tersebut dilanggar atau tidak dipenuhi. Gugatan ini dapat ditujukan pada Negara/Pemerintah apabila Pemerintah sebagai penyelenggara negara dianggap lalai atau gagal melindungi hak-hak dasar warga negaranya. Gugatan ini juga dapat ditujukan pada pihak non pemerintah apabila pelanggaran dilakukan oleh pihak tersebut dan pemerintah tidak melakukan tindakan apapun untuk mencegah atau menyikapi pelanggaran tersebut.

Indonesia sendiri telah menjamin pemenuhan hak-hak dasar dari dari warga negara. Pengakuan terhadap HAM tersebut tertuang dalam konstitusi yaitu UUD 1945 dengan perubahan serta berbagai peraturan perundang-undangan lainnya antara lain adalah sebagai berikut:

Pembukaan UUD Tahun 1945 Alinea 4

Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang dilindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia....

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Pasal 28I ayat (4) UUD 1945:

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.

Pasal 4 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia:

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk

tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak-hak manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia:

Setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima Negara Republik Indonesia.

Pasal 17 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia:

Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.

Pasal 100 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia.

Citizen Lawsuit sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya merupakan mekanisme yang dapat dipergunakan oleh warga negara untuk memperjuangkan kepentingan umum. Hak gugat seperti ini merupakan implementasi nyata dari hak-hak asasi yang dimiliki oleh warga negara melalui mekanisme peradilan. Salah satu contoh dimana pengakuan atas HAM menjadikan Gugatan *Citizen Lawsuit* diterima oleh pengadilan negeri adalah dikeluarkannya Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST dalam kasus Tragedi Nunukan. Dalam salah satu pertimbangannya hukumnya, majelis hakim menyatakan:

Setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak membela kepentingan umum, dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum (*on behalf of the public interest*) dapat menggugat negara atau pemerintah atau siapa saja yang melakukan perbuatan melawan hukum yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas (*pro bono public*), sejalan dengan hak asasi manusia mengenai, akses

untuk mendapatkan keadilan apabila negara diam atau tidak melakukan tindakan apapun untuk kepentingan warga negaranya (*access to justice*).²⁰

Pengakuan terhadap HAM, bukan menjadi satu-satunya dari ciri negara demokrasi. Seperti yang telah disebutkan diatas, salah satu ciri lain dari negara demokrasi adalah kontrol nyata dari masyarakat. Dalam prinsip demokrasi dimana negara mempunyai kekuasaan untuk mengatur dan mengelola kebutuhan publik, maka terciptanya partisipasi atau peran serta masyarakat dalam sistem bernegara di Indonesia diberikan seluas-luasnya. Dengan kata lain, partisipasi tersebut menjadi jembatan penghubung antara negara dan masyarakat agar pengelolaan barang-barang publik membuahkan kesejahteraan dan *human well being*.

Mengenai peran serta masyarakat dalam kehidupan bernegara telah diakui dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan wujud kekuatan peran serta masyarakat berupa kedaulatan rakyat yang diakui secara penuh dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Selain itu, mengenai pengakuan terhadap peran serta masyarakat ini dapat pula ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan seperti UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan UU No. 31 Tahun 1999 *juncto* UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam kaitannya dengan ciri demokrasi, pada dasarnya penulis menganggap bahwa peran serta masyarakat dalam sistem bernegara di Indonesia juga merupakan salah satu hak asasi yang dimiliki oleh setiap warga negara. Sehingga, dapat pula dikatakan bahwa salah satu bentuk pengakuan terhadap HAM dari setiap warga negara adalah dengan memberikan ruang yang seluas-luasnya kepada warga negara atau masyarakat untuk berpartisipasi dalam sistem bernegara di Indonesia.

Peran serta masyarakat tersebut ditujukan untuk membangun pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountability*), transparan (*transparency*), dan responsif (*responsibility*) terhadap kebutuhan masyarakat serta memberikan ruang dan

²⁰ *Ibid.*, hal 139.

kapasitas bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan hak-haknya, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mengaktifkan peran masyarakat serta membangun kemandirian masyarakat.²¹ Dalam kaitannya antara demokrasi dan partisipasi publik, dikenal sebuah konsep dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu konsep *civil society*. Secara terminologi, *civil society* dapat diartikan sebagai masyarakat sipil/masyarakat madani, namun secara harfiah yang dimaksud dengan *civil society* adalah institusi sosial yang merdeka, bebas dari pengaruh negara, dan oleh sebab itu bersifat mandiri dan otonom.

Bentuk partisipasi publik dewasa ini tidak hanya dalam bentuk partisipasi dalam pemilu, tetapi telah bergeser ke arah yang lebih substansial, yaitu memperjuangkan hak politik, sosial dan ekonomi mereka. Untuk memperjuangkan hak-hak tersebut, konsolidasi demokrasi harus diperluas ke wilayah *civil society*. Keberadaan *civil society* ini diharapkan mampu menjadi pendidikan hukum dan politik dan bahkan menekan pemerintah agar para pejabat paham akan kewajiban-kewajibannya serta melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah dan juga pelaksanaannya terutama yang erat kaitannya dengan kepentingan umum.

Dengan demikian, adanya pengakuan terhadap HAM dan ruang yang seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berpartisipasi guna mengawasi jalannya pemerintahan sebagaimana menjadi ciri khas dari sebuah negara demokrasi, sudah semestinya masyarakat diberikan akses oleh negara melalui berbagai mekanisme hukum untuk menggugat pemerintah atau siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum dan merugikan kepentingan umum. Oleh karenanya, *Citizen Lawsuit* sebagai salah satu alternatif yang dapat mengakomodir kebutuhan akses yang dapat dipergunakan oleh masyarakat umum untuk memperjuangkan hak-hak asasinya dan menegakkan hukum, sudah sepantasnya diakui dalam sistem hukum di Indonesia.

3.2.1 Pengaturan dan Penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia

²¹ Budi Utomo, "Perkembangan Demokrasi, Civil Society dan Kecenderungan Oligarki Partai Politik," <<http://pps.fisip.unpad.ac.id/?q=node/126>>, diakses pada 3 Maret 2009.

Di Indonesia tidak ada satu pun ketentuan Undang-Undang yang mengatur secara eksplisit mengenai *Citizen Lawsuit*. Hal ini jelas berbeda dengan pengaturan mengenai *Citizen Lawsuit* di negara-negara *Common Law* yang secara tegas mengakui keberadaan *Citizen Lawsuit* dalam perundang-undangannya. Ketiadaan pengaturan mengenai *Citizen Lawsuit* di Indonesia disebabkan karena *Citizen Lawsuit* di Indonesia hanya berada pada tataran formil saja, atau hanya bersifat prosedural sehingga dianggap hanya merupakan bagian dari hukum acara.

Ketiadaan ketentuan hukum tertulis yang mengatur mengenai *Citizen Lawsuit* menandakan adanya kekosongan hukum. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa penerapan *Citizen Lawsuit* di pengadilan tidak diakui di Indonesia. Di Indonesia sendiri sebenarnya telah dikenal lebih dahulu mekanisme *Class Action* dan *Legal Standing* yang telah diakomodir eksistensinya dalam peraturan perundang-undangan. Sementara itu, bentuk gugatan dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dilakukan sebagai alternatif lain mekanisme atau prosedur gugatan untuk kepentingan atas nama orang banyak selain *Legal Standing* dan *Class Action*.

Keberadaan Doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia berawal dari praktek di pengadilan melalui penemuan hukum (*rechtsvinding*). Pengakuan terhadap *Citizen Lawsuit* di Indonesia ada melalui pendapat para ahli hukum yang dalam hal ini adalah hakim sehingga dapat diangkat sebagai sumber hukum formil, mengingat peraturan tertulis mengenai doktrin ini belumlah ada. Oleh karena pengakuan tentang *Citizen Lawsuit* melalui pendapat para ahli hukum atau doktrin yang merupakan salah satu sumber hukum formil²², maka *Citizen Lawsuit* seharusnya dapat diterapkan di segala bidang baik hukum administratif, hukum perdata/hukum acara perdata maupun hukum pidana/hukum acara pidana dimana terkandung didalamnya dimensi kepentingan umum yang melibatkan hubungan negara dengan warga negaranya. Perlu diingat pula, ketika Doktrin *Citizen*

²² Sumber hukum formil adalah sumber-sumber hukum yang memiliki bentuk tersendiri atau dibentuk dengan formalitas tertentu yang secara yuridis telah diketahui/berlaku umum. Termasuk didalamnya adalah Undang-Undang, Kebiasaan Internasional, Yurisprudensi, Traktat, dan Doktrin. Lihat: Abdul Hakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007).

Lawsuit itu diterapkan maka penerapannya tersebut harus disesuaikan dengan sistem hukum yang berlaku di Indonesia disesuaikan dengan perkara yang terjadi.

Keberadaan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam prosedur berperkara di pengadilan diakomodir oleh ketentuan Pasal 16 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang melarang pengadilan menolak untuk memeriksa suatu perkara yang diajukan kepadanya. Pasal tersebut berbunyi:

Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang ditujukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.²³

Sementara itu, Pasal 28 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman juga memperkuat diterapkannya Doktrin *Citizen Lawsuit* di pengadilan dengan diwajibkannya hakim untuk menggali hukum yang berkembang dalam masyarakat (*rechtsvinding*). Pasal tersebut berbunyi:

Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.²⁴

Ketentuan tersebut dipergunakan akibat ketiadaan peraturan tertulis yang secara khusus mengatur tentang *Citizen Lawsuit*. Paul Scholten mengatakan, hakim dapat saja memenuhi ruang yang kosong yang ada dalam sistem hukum melalui kegiatan penemuan hukum asalkan tidak mengubah sistem tersebut ada pokoknya.²⁵ Penemuan hukum lazimnya adalah proses pembentukan hukum oleh hakim. Hasil penemuan hukum oleh hakim itu merupakan hukum dan mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum karena dituangkan dalam bentuk putusan. Di samping itu, hasil penemuan hukum oleh hakim itu merupakan sumber hukum.²⁶

²³ Indonesia (c), *Op. Cit.*, Pasal 16 ayat (1).

²⁴ *Ibid.*, Pasal 28 ayat (1).

²⁵ Utrecht, *Op. Cit.*, hal 155-157.

²⁶ Mertokusumo (c), *Op. Cit.*, hal. 37-38.

Ketentuan lain yang memungkinkan penerapan *Citizen Lawsuit* yaitu Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2004 tentang Hak Uji Materiil (PERMA No. 1 Tahun 2004). Walaupun PERMA ini tidak secara khusus mengatur mengenai prosedur beracara seperti pada PERMA Nomor 1 tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, namun dalam Pasal 1 ayat (4) PERMA No.1 Tahun 2004 dinyatakan:

Pemohon Keberatan adalah kelompok masyarakat atau perorangan yang mengajukan permohonan keberatan kepada Mahkamah Agung atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dari Undang-undang.²⁷

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (3) PERMA No. 1 Tahun 2004 tersebut dijelaskan pula definisi dari permohonan keberatan yaitu:

Suatu permohonan yang berisi keberatan terhadap berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi yang diajukan ke Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan.²⁸

Dari kedua ayat dalam pasal (1) tersebut jelas secara implisit bahwa Mahkamah Agung mengakui eksistensi dari hak gugat setiap warga negara atau *Citizen Lawsuit*.

Keberatan mengenai uji materiil ini dapat diajukan baik oleh masyarakat, maupun perseorangan. Perma No. 1 Tahun 2004 tersebut tidak mengatur secara pasti siapa saja yang memenuhi persyaratan sebagai pemohon keberatan. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa permohonan dapat diajukan oleh siapa pun walaupun pihak tersebut tidak memiliki kepentingan dan tidak mengalami kerugian secara nyata atas keberlakuan dari peraturan perundang-undangan yang menjadi objek uji materiil tersebut. Esensi dari ketiadaan kepentingan dan

²⁷ Mahkamah Agung (b), *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Hak Uji Materiil*, PERMA No. 1 Tahun 2004, Pasal 1 ayat (4).

²⁸ *Ibid.*, Pasal 1 ayat (3).

kerugian secara nyata yang dialami oleh pemohon ini yang kemudian menjadi dasar pemikiran bahwa *Citizen Lawsuit* telah diakui di Indonesia.

Selain dengan peraturan perundang-undangan di atas, *Citizen Lawsuit* erat kaitannya dengan Hak Asasi Manusia, yang dalam hal ini adalah hak-hak dasar warga negara. Hal ini senada dengan pendapat Hermawanto, yang mengatakan bahwa dalam *Citizen Lawsuit* terkandung kepentingan hak asasi manusia dari setiap warga negara, dalam konteks perlindungan HAM oleh negara terhadap warga negaranya. Sehingga, dasar hukum penggunaan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam praktek peradilan di Indonesia dapat ditemukan dari berbagai peraturan perundang-undangan dimana didalamnya yang mengatur dan memberi jaminan terhadap HAM. Salah satu implementasi pengakuan *Citizen Lawsuit* secara nyata ialah Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang mengakui hak gugat dari beberapa warga negara yang menggugat pemerintah terhadap TKI yang dideportasi dari Malaysia ke Nunukan. Namun pembahasan mengenai pengakuan HAM sebagai dasar utama penerapan doktrin *Citizen Lawsuit* dalam praktek peradilan akan dibahas dalam bab berikutnya.

1.3 Doktrin *Citizen Lawsuit* Dalam Hukum Administratif

1.3.1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat dewasa ini menandakan bahwa perlunya peningkatan terhadap kualitas perlindungan konsumen. Namun sayangnya, seringkali perlindungan konsumen tersebut tidak diimbangi dengan adanya pelayanan yang baik terhadap penyediaan barang dan/atau jasa dalam memenuhi kebutuhan konsumen oleh pelaku usaha.²⁹

Hukum konsumen merupakan cabang ilmu baru yang muncul seiring dengan berlakunya UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Hukum konsumen belum dikenal sebagaimana kita mengenal cabang hukum

²⁹ Az Nasution (a), *Penulisan Karya Ilmiah Tentang Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia, 1993), hal 29.

pidana, perdata, hukum adat, hukum islam, hukum internasional dan berbagai cabang hukum lainnya sehingga belum ada kesepakatan mengenai tempat dan sistematikanya dalam hukum Indonesia. Sehingga sebagian pakar hukum menempatkannya dalam lingkungan hukum kesejahteraan sosial, namun ada pula yang memasukkannya kedalam lingkup hukum ekonomi, masing-masing dengan pertimbangan sendiri-sendiri.³⁰

Hukum konsumen terdiri dari rangkaian peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perilaku pelaku usaha sebagai penyedia barang dan jasa kebutuhan hidup manusia, serta konsukuensi pengguna barang dan jasa dalam pergaulan hidup, untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka masing-masing. Adapun definisi hukum konsumen yaitu:³¹

Keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk barang dan/atau jasa, antara penyedia dan penggunaanya, dalam kehidupan bermasyarakat.

Hukum Konsumen pada pokoknya lebih berperan dalam hubungan dan masalah konsumen dimana kondisi para pihaknya berimbang dalam kehidupan sosial ekonomi, daya saing, maupun tingkat pendidikan sehingga mampu mempertahankan dan membela hak-haknya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa hukum konsumen berfungsi untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konsumen dalam hubungannya dengan pihak lain.

Perlindungan konsumen menurut Pasal 1 butir 1 UU No. 8 Tahun 1999 didefinisikan sebagai:

Segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

³⁰ Az Nasution (b), *Konsumen dan Hukum*, Cet. I., (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hal 20.

³¹ Az Nasution (c), *Hukum Konsumen Suatu Pengantar*, Cet. I., (Jakarta: Daya Widya, 1999), hal. 23.

Penulis secara bebas memaknai definisi tersebut bahwa secara implisit dinyatakan bahwa terdapat hak-hak dari konsumen yang harus dijamin dan dilindungi oleh hukum demi terciptanya sebuah kepastian hukum.

Menurut Pasal 2 UU No. 8 Tahun 1999, Perlindungan Konsumen ada dengan berasaskan manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan dan keselamatan konsumen, serta kepastian hukum. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 2 tersebut dinyatakan bahwa perlindungan konsumen diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasarkan 5 (lima) asas yang relevan dalam pembangunan nasional yaitu:

1. Asas manfaat dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan;
2. Asas keadilan dimaksudkan agar partisipasi seluruh rakyat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil;
3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spiritual;
4. Asas keamanan dan keselamatan konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan;
5. Asas kepastian hukum dimaksudkan agar baik pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta negara menjamin kepastian hukum.

Untuk menjamin adanya kepastian hukum, terlebih dahulu harus diketahui apakah hak-hak konsumen diakui dan dilindungi oleh hukum tertinggi di Indonesia yaitu UUD 1945 dan juga berbagai peraturan perundang-undangan. Sebagaimana kita ketahui bahwa pengaturan mengenai perlindungan konsumen ada pada UU No. 8 Tahun 1999. Namun pada dasarnya, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan konsumen merupakan penjabaran lebih lanjut dari hak-hak

konstitusional yang terdapat dalam konstitusi. Walaupun di Indonesia hak-hak konsumen belum secara eksplisit diakomodir oleh UUD 1945, namun ada beberapa pasal yang berhubungan dengan kepentingan umum yaitu sebagai berikut:

Pasal 28 H ayat (1)

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan

Pasal 31 ayat (1)

Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan

Pasal 31 Ayat (2)

Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya

Pasal 34 ayat (3)

Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak

UU No. 8 Tahun 1999 juga merupakan penjabaran dari lebih rinci dari hak asasi manusia, lebih khusus lagi hak-hak ekonomi. Selain itu, Keberadaan UU No. 8 Tahun 1999 merupakan wujud dari tanggung jawab pemerintah dalam menciptakan sistem perlindungan konsumen, sehingga ada kepastian hukum bagi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya maupun bagi konsumen selama mengkonsumsi barang atau jasa.³² Dengan adanya UU No. 8 Tahun 1999 dapat menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggung jawab dalam berusaha. Bagi konsumen, adanya Undang-undang ini adalah sebagai bentuk pengakuan bahwa konsumen mempunyai harkat dan martabat. Dalam hal hubungan dengan pelaku usaha, konsumen adalah subjek yang mempunyai hak-hak yang harus dihormati oleh pelaku usaha.

³² YLBHI, PSHK, dan AusAID, *Op. Cit.*, hal 351.

Berikut ini akan dijelaskan hal-hal terkait dengan Perlindungan konsumen:

1. Konsumen

Konsumen adalah istilah yang sering didengar sehari-hari yang biasa yang digunakan untuk seseorang yang membeli suatu barang dan/atau jasa atau sering pula diartikan sebagai pembeli.³³ Lebih lanjut berbagai studi yang dilakukan berkaitan dengan perlindungan konsumen, berhasil membuat batasan tentang perlindungan konsumen, antara lain adalah:³⁴

- a. Pemakai akhir dari barang, digunakan untuk keperluan diri sendiri atau orang lain dan tidak untuk diperjualbelikan;
- b. Pemakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, bagi keperluan diri sendiri atau keluarganya atau orang lain dan tidak untuk diperdagangkan kembali;
- c. Setiap orang atau keluarga yang mendapatkan barang untuk dipakai dan tidak untuk diperdagangkan;

Sementara itu, UU No. 8 Tahun 1999 mendefinisikan konsumen sebagai setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.³⁵

UU No. 8 Tahun 1999 mengatur secara khusus mengenai hak-hak konsumen yaitu sebagai berikut:³⁶

- a. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

³³ Nur Dahliana IS, "Class Action Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen," (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok 2003), hal. 1.

³⁴ Az Nasution (a), *Op. Cit.*, hal 7.

³⁵ Indonesia (h), *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, UU No. 8 Tahun 1999, LN No. Tahun 1999, TLN No. 3821, Pasal 1 butir 2.

³⁶ *Ibid.*, Pasal 4.

- c. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundangundangan lainnya.

Selain mengatur tentang hak-hak konsumen, dalam UU No. 8 Tahun 1999 juga telah dinyatakan secara tegas mengenai kewajiban konsumen yaitu sebagai berikut:³⁷

- a. membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b. beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

2. Pelaku Usaha

Pelaku Usaha menurut Pasal 1 butir 3 UU No. 8 Tahun 1999 adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

³⁷ *Ibid.*, Pasal 5.

Dalam penjelasan Pasal 1 butir 3 UU No. 8 Tahun 1999 dikatakan bahwa pelaku usaha yang termasuk dalam pengertian ini adalah perusahaan korporasi, BUMN, koperasi, importer, pedagang, distributor dan lain sebagainya. Ini berarti tidak hanya para produsen pabrikan yang menghasilkan barang dan/atau jasa yang tunduk pada Undang-undang ini, melainkan juga para rekanan, termasuk para agen, distributor, serta jaringan-jaringan yang melaksanakan fungsi pendistribusian dan pemasaran barang dan/atau jasa kepada masyarakat luas selaku pemakai dan/atau pengguna barang dan/atau jasa.³⁸

Sama halnya dengan konsumen, pelaku usaha pun dilengkapi dengan hak dan kewajiban sebagaimana ditentukan oleh UU No. 8 Tahun 1999. Adapun yang menjadi hak pelaku usaha adalah:³⁹

- a. hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Sementara itu, yang menjadi kewajiban pelaku usaha adalah:⁴⁰

- a. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;

³⁸ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Cet. I., (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000), hal. 33.

³⁹ Indonesia (h), *Op. Cit.*, Pasal 6.

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 7.

- b. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
- c. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

3. Barang dan/atau Jasa

Barang adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan, yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen.⁴¹ Sedangkan Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen.⁴²

Dalam suatu hubungan hukum, khususnya yang bersifat timbal balik, selalu terbuka peluang timbulnya permasalahan, baik yang terjadi sebelum, pada saat atau setelah ada hubungan hukum. Keadaan tersebut dapat pula terjadi pada hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen, yang disebut dengan perselisihan atau sengketa konsumen. Ada dua istilah sengketa yang digunakan

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 1 butir 4.

⁴² *Ibid.*, Pasal 1 butir 5.

dalam UU No. 8 Tahun 1999 yaitu sengketa konsumen dan sengketa perlindungan konsumen. Namun dalam UU No. 8 Tahun 1999 itu sendiri tidak ditemukan adanya definisi dari sengketa konsumen.

Az Nasution memberikan pengertian tentang sengketa konsumen yaitu:⁴³

Setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia produk konsumen (barang atau jasa konsumen) dalam hubungan hukum satu sama lain mengenai produk konsumen tertentu.

Sengketa konsumen seringkali muncul ketika konsumen merasa telah dilanggar hak-haknya oleh pelaku usaha. Di Indonesia sendiri, banyak bermunculan kasus-kasus yang dilandasi oleh terjadinya pelanggaran hak-hak konsumen. Penyebab serangkaian pelanggaran hak-hak konsumen, selain masih rendahnya tanggung jawab pelaku usaha, juga diperparah oleh tidak maksimalnya regulasi pemerintah dan mandulnya penegakan hukum.⁴⁴ Berikut ini salah satu sumber yang dapat menggambarkan potret pelanggaran hak-hak konsumen di Indonesia berdasarkan data pengaduan konsumen yang dihimpun oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) sebagai berikut:⁴⁵

Tabel
16 Besar Pengaduan Konsumen 2006 (n=555)

No	Komoditas	Jumlah	%
1	Bank	101	18.20
2	PDAM	65	11.71
3	Perumahan	63	11.35
4	PT PLN	52	9.37
5	Jasa Telekomunikasi	45	8.11
6	Jasa Transportasi	35	6.31
7	Produk Elektronik	34	6.13
8	Undian/Hadiah	30	5.41
9	Wisata	18	3.24

⁴³ Az Nasution (b), *Op. Cit.*, hal 178.

⁴⁴ YLBHI, PSHK, dan AusAID, *Op. Cit.*, hal 358.

⁴⁵ *Ibid.*, hal 359.

10	Leasing	17	3.06
11	Asuransi	13	2.34
12	Makanan	8	1.44
13	Jasa Parkir	8	1.44
14	Supermarket	8	1.44
15	Pendidikan	7	1.26
16	Jasa Layanan Medis	3	0.54

Sumber: Bidang Pengaduan YLKI (2007)

Apabila terjadi indikasi atau secara nyata terjadi pelanggaran hak-hak konsumen, pertanyaan yang muncul adalah apakah yang dapat dilakukan oleh konsumen atau lembaga konsumen terhadap pelanggaran tersebut. Ketika adanya pelanggaran oleh pelaku usaha, tentunya juga ada kerugian yang dialami oleh konsumen. Sehingga sudah sewajarnya konsumen melakukan tindakan-tindakan untuk menuntut atau meminta pelaku usaha mengembalikan hak-hak konsumen yang telah dilanggar. Dalam buku yang diterbitkan bersama oleh Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), *Australian Agency for International Development* (AusAID) dan *Indonesia Australia Legal Development Facility* (IALDF), dikatakan bahwa ada banyak tindakan yang dapat dilakukan oleh konsumen yaitu:

1. Membuat pengaduan ke pelaku usaha;
2. Menulis surat pembaca di media massa;
3. Membuat Pengaduan ke Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM);
4. Membuat Pengaduan/Laporan Tindak Pidana ke Kepolisian;
5. Mengirimkan Somasi ke Pelaku Usaha;
6. Mengajukan Gugatan Perorangan;
7. Mengajukan Gugatan Perdata secara Perwakilan Kelompok;
8. Meminta LPKSM mengajukan Gugatan *Legal Standing*;
9. Penyelesaian Sengketa Konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa;
10. Mengajukan Pengaduan ke Komisi Ombudsman Nasional;
11. Mengajukan Pengaduan Kepada Komisi Periklanan Indonesia;
12. Mengajukan Pengaduan kepada Organisasi Profesi;

13. Mengajukan Pengaduan kepada Asosiasi Industri.

Dari banyak tindakan yang dapat dilakukan oleh konsumen, sesuai dengan tema penelitian yang penulis ambil, maka hanya akan membahas mengenai tindakan yang dapat dilakukan oleh konsumen melalui mekanisme pengadilan yaitu dengan mengajukan gugatan. Jaminan hukum atas upaya konsumen untuk menggugat pelaku usaha diberikan oleh UU No. 8 Tahun 1999 dalam Pasal 45 ayat (1) *juncto* Pasal 46 yang menegaskan bahwa setiap konsumen yang dirugikan keselamatan badannya, keamanan jiwanya atau harta bendanya oleh suatu produk yang digunakannya, dapat mengajukan gugatan terhadap pelaku usaha bersangkutan melalui peradilan umum atau melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Pengajuan gugatan dalam lingkup hukum acara perdata sebagaimana kita kenal terdapat dua subjek sengketa yaitu penggugat dan tergugat. Dalam hubungan dengan sengketa konsumen, pihak yang dapat menjadi penggugat dapat diketahui dari Pasal 46 ayat (1) UU No. 8 Tahun 1999 dijelaskan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:

1. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan

Konsumen yang dapat menggugat dalam sengketa konsumen adalah konsumen yang menderita kerugian atau konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha. Namun, unsur kerugian ini tidak berarti konsumen itu sendiri yang menderita kerugian, tetapi dapat pula orang atau makhluk hidup lain, seperti misalnya keluarga, orang lain atau makhluk hidup lainnya.⁴⁶

2. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama

Dalam penjelasan Pasal 46 ayat (1) huruf b UU No. 8 Tahun 1999 disebutkan bahwa Undang-undang mengakui Gugatan Perwakilan Kelompok atau *Class Action*. Oleh sebab itu, mekanisme gugatan yang dapat dilakukan oleh sekelompok konsumen yang dimaksud disini menurut UU No. 8 Tahun 1999 adalah mekanisme Gugatan Perwakilan Kelompok atau *Class Action*.

⁴⁶ Dahliana, *Op. Cit.*, hal 43.

3. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat (LPKSM)

Yaitu lembaga nonpemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen. Tujuan dibentuknya lembaga ini sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No. 8 Tahun 1999 adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam upaya perlindungan konsumen. Sebagai sebuah organisasi, sudah tentu mekanisme yang dapat digunakan oleh LPKSM untuk mengajukan gugatan di pengadilan adalah mekanisme hak gugat organisasi atau *Legal Standing* dengan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan.

4. Pemerintah atau Instansi Terkait

Dapat mengajukan kepada pelaku usaha apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit. Sedangkan yang dimaksud dengan instansi terkait adalah lembaga pemerintahan di tingkat pusat ataupun daerah yang mempunyai tugas teknis yang berkaitan dengan perlindungan konsumen.

Sedangkan yang dimaksud dengan Tergugat dalam sengketa konsumen tentunya pihak-pihak yang tergolong sebagai pelaku usaha sebagaimana diatur dalam UU No. 8 Tahun 1999. Dikarenakan dalam UU No. 8 Tahun 1999 hanya diatur mengenai gugatan yang diajukan oleh orang, sekelompok orang, LPKSM atau Pemerintah. Sementara tidak diatur mengenai gugatan oleh pelaku usaha. Dengan kata lain, subjek tergugat adalah pelaku usaha.

Hukum acara perdata di Indonesia mengenal dua macam objek gugatan yaitu PMH dan wanprestasi atau cedera janji. Begitupula dalam hal sengketa konsumen, berlaku pula ketentuan hukum acara perdata yang menentukan bahwa dasar pengajuan gugatan oleh konsumen adalah PMH atau wanprestasi oleh pelaku usaha dengan penjelasan sebagai berikut:

a. Perbuatan Melawan Hukum

Pasal klasik yang dijadikan pijakan dalam gugatan perdata dalam konstruksi perbuatan melawan hukum adalah Pasal 1365 KUHPerdata. Dalam konstruksi advokasi konsumen, konstruksi PMH sekurang-kurangnya ada dua titik lemah. *Pertama*, masalah pembuktian unsur kesalahan dan adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum dan timbulnya kerugian. Ini

merupakan sesuatu yang tidak mudah dilakukan oleh konsumen. *Kedua*, adanya unsur kesalahan. Dalam kasus-kasus konsumen, terlepas dari siapa yang bersalah, risiko atau kerugian secara *riil* kadang sudah diterima oleh konsumen, seperti dalam kasus adanya kerusakan/kegagalan suatu rumah susun. Dalam format gugatan PMH dalam kasus ini misalnya, konsumen harus dapat membuktikan bahwa risiko akibat kegagalan bangunan disebabkan oleh penyelenggara pembangunan. Apabila konsumen tidak dapat membuktikan kesalahan, otomatis gugatan akan ditolak.

b. Wanprestasi/Cidera Janji

Wanprestasi atau cidera janji dapat berupa:

1. Tidak melaksanakan apa yang sudah diperjanjikan;
2. Melaksanakan apa yang diperjanjikan tidak sebagaimana mestinya;
3. Melaksanakan apa yang diperjanjikan namun terlambat;
4. Melaksanakan sesuatu yang menurut perjanjian tidak boleh dilakukan.

Dengan demikian, dasar dari pengajuan gugatan atas dasar wanprestasi adalah perjanjian tertulis antara konsumen dan pelaku usaha. Namun permasalahan terkait dengan perjanjian adalah pengertian wanprestasi terbatas pada perjanjian yang ditandatangani oleh kedua belah pihak, tidak termasuk didalamnya adalah korespondensi, brosur, leaflet yang kadang berisi janji-janji pelaku usaha kepada konsumen.

1.3.2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Hutan⁴⁷ sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah sumber kekayaan alam yang banyak memberikan manfaat serbaguna yang mutlak dibutuhkan oleh umat manusia sepanjang masa. Hutan di Indonesia adalah salah satu modal dari pembangunan nasional yang harus dilindungi dan dimanfaatkan guna kesejahteraan rakyat secara lestari. Selain itu, penggalian kekayaan alam yang berupa hutan secara intensif merupakan suatu unsur pelaksanaan dari

⁴⁷ Menurut Pasal 1 butir 2 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

pembangunan nasional yang harus dilindungi dan dimanfaatkan guna kesejahteraan rakyat.⁴⁸

Fungsi hutan tidak hanya sebagai ekosistem penyangga kehidupan masyarakat di sekitar hutan, namun juga bagi seluruh bangsa Indonesia bahkan masyarakat internasional. Terlebih penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan. Jika hutan dikelola dengan baik, niscaya akan membawa kebaikan bagi kehidupan masyarakat, namun jika terjadi salah pengelolaan maka akan menjadi bencana bagi rakyat Indonesia, bahkan bagi generasi yang akan datang.⁴⁹ Dengan peranan sentral yang dimiliki hutan sebagai ekosistem kehidupan, sudah seharusnya dilakukan berbagai upaya-upaya perlindungan terhadap kelestarian hutan terutama dari tindakan pengrusakan yang kini makin sering terjadi sehingga fungsi hutan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

1.3.2.1 Pelaksanaan Perlindungan Hutan

Perlindungan hutan dan kawasan hutan berdasarkan ketentuan Pasal 47 UU No. 41 Tahun 1999 adalah usaha untuk:

- a. mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit; dan
- b. mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.⁵⁰

⁴⁸Abdurrahman, *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pengairan Seri Hukum Agraria II*, (Bandung, Alumni, 1972), hal. 65.

⁴⁹ MS Kaban (Menteri Kehutanan RI Periode 2004-2009), "Perlindungan dan Pemberdayaan Hutan; Wujud Bela Negara dalam Perspektif Kebangkitan Nasional," <http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=527&Itemid=116>, diakses pada 23 Februari 2009.

⁵⁰Indonesia (i), *Undang-Undang Kehutanan*, UU No. 41 Tahun 1999, LN No. 169 Tahun 1999, Pasal 47.

Mengenai perlindungan hutan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan (PP No. 28 Tahun 1985). Dalam Pasal 2 *juncto* Pasal 3 PP No. 28 Tahun 1985 dinyatakan bahwa tujuan perlindungan hutan adalah untuk menjaga kelestarian hutan agar dapat memenuhi fungsinya dan untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan segala usaha, kegiatan, tindakan untuk mencegah dan membatasi kerusakan-kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, serta untuk mempertahankan dan menjaga hak-hak negara atas hutan dan hasil hutan.

Pada prinsipnya, yang bertanggung jawab dalam perlindungan hutan adalah instansi Kehutanan di Daerah Tingkat I yang meliputi Kantor Wilayah Departemen Kehutanan, Unit Perum Perhutani, dan Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Departemen Kehutanan.⁵¹ Namun tidak menutup kemungkinan terlibat pihak lain seperti pemegang izin hak pengusahaan hutan atau hak pengusahaan hutan tanaman industri yang bertanggung jawab atas perlindungan hutan di areal hak pengusahaan hutannya masing-masing.⁵²

Pihak lain yang bertanggung jawab menjamin terciptanya perlindungan hutan adalah Pejabat yang diberi wewenang khusus dalam bidang kepolisian adalah pejabat penyidik pegawai negeri sipil tertentu di bidang kehutanan, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) *juncto* Pasal 2 PP No. 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil di bidang Kehutana berwenang untuk:⁵³

1. Mengadakan patrol/perondaan di dalam kawasan hutan dan wilayah sekitar hutan (kring);
2. Memeriksa surat-surat atau dokumen yang berkaitan dengan pengangkutan hasil hutan di dalam kawasan hutan atau wilayah sekitar hutan (kring) dan

⁵¹ Salim HS, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Cet. III., (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hal 120.

⁵² Ibid.

⁵³ Indonesia (j), *Peraturan Pemerintah Tentang Perlindungan Hutan*, PP No. 28 Tahun 1985, Pasal 16 ayat (2).

daerah-daerah lain yang oleh Pemerintah Daerah ditentukan sebagai wilayah kewenangan pejabat tersebut untuk memeriksa hasil hutan;

3. Menerima laporan tentang telah terjadinya tindak pidana yang menyangkut hutan dan kehutanan;
4. Mencari keterangan dan barang-barang terjadinya tindak pidana di bidang kehutanan;
5. Menangkap tersangka untuk diserahkan kepada penyidik polri, dalam hal tertangkap tangan;
6. Membuat dan menandatangani laporan tentang terjadinya tindak pidana di bidang kehutanan.

Disamping kewenangan tersebut, pejabat penyidik pegawai negeri di bidang kehutanan memiliki kewajiban untuk:⁵⁴

1. Menerima laporan atau pengaduan telah terjadinya tindak pidana yang telah menyangkut hutan dan kehutanan;
2. Menyuruh berhenti dan memeriksa tanda pengenal seseorang yang berada dalam kawasan hutan dan wilayah sekitar hutan;
3. Melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti tindak pidana di bidang kehutanan;
4. Memanggil seseorang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi tindak pidana di bidang kehutanan;
5. Membuat dan menandatangani berita acara;
6. Mengadakan penghentian penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana di bidang kehutanan;
7. Meminta petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik polri.

Kewenangan dan kewajiban itulah yang harus dilakukan dan dilaksanakan oleh penyidik pegawai negeri sipil dalam rangka menegakkan aturan-aturan hukum terhadap para pelaku usaha tindak pidana di bidang kehutanan.

⁵⁴ *Ibid.*, Pasal 17 ayat (1).

3.3.2.2 Peran Serta Masyarakat Dalam Perlindungan Hutan

Keberhasilan dan pembangunan di bidang kehutanan tidak saja ditentukan oleh aparaturnya yang cakap dan terampil, tetapi harus juga didukung dengan peran serta masyarakat. Perlunya peran serta masyarakat dalam perlindungan hutan didasari pemikiran bahwa dengan adanya peran serta tersebut dapat memberikan informasi kepada Pemerintah c.q Menteri Kehutanan dan mengingatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.

Informasi yang diberikan atau disampaikan oleh masyarakat kepada Pemerintah beserta alat perlengkapannya sangat penting, karena dengan adanya informasi tersebut, Pemerintah dapat merencanakan peruntukan, penyediaan dan penggunaan hutan secara serba guna dan lestari di seluruh Indonesia. Sedangkan manfaat bagi masyarakat yang telah ikut berperan serta dalam bidang kehutanan atau cenderung untuk memperhatikan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan. Pada pihak lain, dan ini adalah penting, peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan akan banyak mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan asalkan peran serta masyarakat dilaksanakan pada saat yang tepat.

Kewajiban peran serta masyarakat dalam bidang kehutanan diatur dalam Pasal 48 ayat (5) UU No. 41 Tahun 1999 yang berbunyi:

Untuk menjamin pelaksanaan perlindungan hutan yang sebaik-baiknya, masyarakat diikutsertakan dalam upaya perlindungan hutan.⁵⁵

Kewajiban melindungi hutan adalah bukan kewajiban dari Pemerintah semata-mata, akan tetapi merupakan kewajiban dari seluruh rakyat, karena fungsi hutan itu menguasai hajat hidup orang banyak. Di samping ketentuan itu, di dalam Pasal 10 PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan juga diatur tentang peran serta masyarakat. Peran serta itu ditujukan kepada masyarakat yang bermukim di sekitar kawasan hutan yang diwajibkan ikut serta dalam usaha pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan. Di dalam penjelasan Pasal 10 ayat

⁵⁵ Indonesia (j), *Op. Cit.*, Pasal 48 ayat (5).

(2) PP No. 28 Tahun 1985 disebutkan bahwa hutan sebagai kekayaan yang memberikan manfaat sosial ekonomi dan berfungsi menjaga keseimbangan lingkungan hidup, perlu dijaga dan dipelihara kelestariannya oleh setiap anggota masyarakat. Peran serta masyarakat lainnya yang diwajibkan oleh Undang-Undang seperti dalam Pasal 69 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimana ditentukan bahwa masyarakat berkewajiban untuk ikut serta memelihara dan menjaga kawasan hutan dari gangguan dan perusakan.

Perlindungan hutan yang baik tentu akan bermanfaat bagi masyarakat banyak, yaitu rakyat Indonesia. Oleh sebab itu, dapat pula dikatakan bahwa keberadaan hutan yang berfungsi sebagaimana mestinya sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidup masyarakat merupakan hak bagi masyarakat itu sendiri, dengan diimbangi adanya kewajiban masyarakat untuk menjaga fungsi hutan tersebut. Dengan adanya hak atas hutan yang baik maka hak tersebut merupakan bagian dari hak akan lingkungan.⁵⁶

Hak atas lingkungan merupakan hak asasi yang dilindungi oleh hukum. Secara konstitusional, hak atas lingkungan dalam hukum nasional Indonesia tercantum dalam beberapa peraturan, yaitu:

1. Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan “...membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia”, serta dikaitkan pula dengan hak penguasaan kepada negara atas bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
2. Pasal 28H ayat (1) Amandemen UUD 1945 yang menyebutkan “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”;
3. Piagam Hak Asasi Manusia yang merupakan bagian tak terpisahkan dari TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 yang ditetapkan dalam Sidang Istimewa MPR tahun 1998 diantaranya menyatakan bahwa manusia adalah makhluk Tuhan

⁵⁶ Tidak sekedar hak untuk memperoleh mutu atau kondisi lingkungan yang baik dan sehat, tetapi meliputi jaminan pemenuhan hak bagi subjek, khususnya setiap manusia. Selain itu, hak atas lingkungan yang baik dan sehat juga dikaitkan dengan kewajiban untuk melindungi lingkungan hidup. Lihat: YLBHI, PSHK, dan AusAID, *Op. Cit.*, hal 286.

Yang Maha Esa yang berperan sebagai pengelola dan pemelihara alam secara seimbang dan serasi dalam dalam ketaatan kepada-Nya. Manusia dianugerahi hak asasi dan memiliki tanggung jawab serta kewajiban untuk menjamin keberadaan, harkat dan martabat kemuliaan kemanusiaan serta menjaga keharmonisan kehidupan;

4. Pasal 5 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan “setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.” dan Pasal 8 ayat (1), “sumber daya alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat serta pengaturannya ditentukan oleh pemerintah.”;
5. Pasal 3 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyebutkan, “masyarakat berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

Heinbard Steiger menyatakan bahwa apa yang dinamakan hak-hak subyektif (*subjective rights*) adalah bentuk yang paling luas dari perlindungan seseorang.⁵⁷ Hak tersebut memberikan kepada yang mempunyai suatu tuntutan yang sah guna meminta kepentingannya akan suatu lingkungan hidup yang baik dan sehat itu dihormati, suatu tuntutan yang dapat didukung oleh prosedur hukum, dengan perlindungan hukum oleh pengadilan dan perangkat-perangkat lainnya.⁵⁸

3.3.2.3 Penyelesaian Sengketa Kehutanan

Pada dasarnya, didalam UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan juga UU No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai perundang-undangan yang lebih umum telah ditentukan pola penyelesaian sengketa, baik sengketa di bidang lingkungan hidup maupun di bidang kehutanan. Pola penyelesaian sengketa dibagi menjadi dua macam yaitu:

1. Melalui pengadilan
2. Di luar pengadilan

⁵⁷ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Ed. VIII., Cet. XVIII., (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hal 102.

⁵⁸ Ibid.

Penyelesaian sengketa di bidang kehutanan adalah pola atau bentuk penyelesaian sengketa yang bersifat keperdataan (privat). Tujuan penyelesaian sengketa melalui pengadilan adalah untuk memperoleh putusan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, tindakan tertentu, dan pembayaran uang paksa atas keterlambatan pelaksanaan tindakan tertentu tersebut setiap hari. Yang dimaksud dengan tindakan tertentu adalah tindakan yang harus dilakukan oleh pihak yang kalah sesuai dengan putusan pengadilan.⁵⁹ Sedangkan yang menjadi tujuan penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah untuk mencapai kesepakatan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, dan atau mengenai bentuk tindakan tertentu yang harus dilakukan untuk memulihkan fungsi hutan.

Penyelesaian sengketa, baik melalui pengadilan atau di luar pengadilan dapat dilakukan oleh para pihak secara sukarela. Para pihak yang dapat mengajukan penyelesaian sengketa di luar pengadilan adalah sebagai berikut:⁶⁰

1. Para pihak yang mengalami kerugian dan mengakibatkan kerugian;
2. Instansi pemerintah yang terkait dengan subjek sengketa;
3. Pihak LSM yang mempunyai kepedulian dalam lingkungan hidup atau kehutanan.

Sedangkan pihak yang dapat mengajukan penyelesaian sengketa melalui pengadilan dapat dilihat dari ketentuan Pasal 71 dan Pasal 73 UU No. 41 Tahun 1999 yaitu:

Pasal 71

- (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat.
- (2) Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan terhadap pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁵⁹ Salim, HS, *Op. Cit.*, Hal 126-127.

⁶⁰ *Ibid.*

Pasal 73

- (1) Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan hutan, organisasi bidang kehutanan berhak mengajukan gugatan perwakilan untuk kepentingan pelestarian fungsi hutan.
- (2) Organisasi bidang kehutanan yang berhak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan:
 - a. berbentuk badan hukum;
 - b. organisasi tersebut dalam anggaran dasarnya dengan tegas menyebutkan tujuan didirikannya organisasi untuk kepentingan pelestarian fungsi hutan; dan
 - c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut jelas bahwa pihak-pihak yang dapat menjadi penggugat dalam sengketa kehutanan di pengadilan adalah masyarakat yang mengalami kerugian akibat kerusakan hutan dan organisasi bidang kehutanan yang memenuhi persyaratan dengan menggunakan mekanisme gugatan perwakilan. Pencantuman secara tegas mengenai hak masyarakat mengajukan gugatan perwakilan menandakan bahwa dalam UU No. 41 Tahun 1999 dikenal dua macam mekanisme gugatan yaitu Gugatan Perwakilan Kelompok atau *Class Action* bagi masyarakat dan gugatan dengan mekanisme Hak Gugat Organisasi atau *Legal Standing* bagi organisasi di bidang kehutanan dalam pengajuan penyelesaian sengketa kehutanan di pengadilan.

1.3.3 Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 46 UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Pasal 71 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan merupakan ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai pihak-pihak yang dapat menjadi penggugat dalam sengketa konsumen dan kehutanan. Dari ketentuan Pasal 46 ayat (1) beserta penjelasannya UU No. 8 Tahun 1999 secara tegas mengatur bahwa gugatan dapat diajukan oleh setiap konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan, kelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat atau pemerintah dan/atau instansi terkait. Sementara Pasal 71 ayat (1) dan Pasal 73

ayat (1) UU No. 41 Tahun 1999 mengatur bahwa masyarakat dan organisasi berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan. Dari ketentuan-ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa kedua Undang-undang tersebut mengakui keberadaan gugatan perwakilan kelompok atau *Class Action* dan juga gugatan organisasi atau *Legal Standing* sebagai alternatif penyelesaian sengketa konsumen dan kehutanan.

Pengaturan dalam kedua Undang-undang tersebut mengenai mekanisme gugatan perwakilan kelompok dan juga gugatan organisasi pada hakekatnya menegaskan bahwa dalam penyelesaian sengketa konsumen atau kehutanan, mekanisme gugatan yang diakui adalah gugatan perdata secara perorangan, Gugatan *Class Action* dan Gugatan *Legal Standing*. Namun pengaturan ini tidak serta merta menghalangi penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam sengketa konsumen atau kehutanan.

Dalam hal perlindungan konsumen, sebagaimana telah dijelaskan diatas bahwa hak-hak konsumen merupakan hak-hak asasi manusia sehingga harus diberikan perlindungan dan jaminan hukum. Tugas untuk melakukan perlindungan tersebut jelas berada pada pelaku usaha yang diwajibkan memberikan hak-hak konsumen sebagaimana mestinya dan juga pemerintah dengan jalan mengeluarkan kebijakan-kebijakan publik yang melindungi kepentingan umum dan mengawasi pelaksanaan kegiatan ekonomi yang melibatkan pelaku usaha dengan konsumen. Sedangkan dalam hal perlindungan terhadap hutan, pada dasarnya menikmati hasil hutan dan ekosistem yang baik serta kelestarian hutan yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan manusia juga merupakan hak setiap warga negara. Tugas untuk melakukan perlindungan hutan tidak saja ada di tangan Pemerintah, namun juga ada di masyarakat.

Perlindungan Konsumen erat kaitannya dengan pelaku usaha. Dari definisi yang diberikan oleh Pasal 1 butir 3 UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, dapat diketahui bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Sebagai

subjek hukum dan dikaitkan dengan definisi pelaku usaha tersebut, maka Negara c.q Pemerintah dapat pula berkedudukan sebagai pelaku usaha.

Citizen Lawsuit dapat dipergunakan ketika Pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang merugikan kepentingan umum, atau bersifat diam ketika terjadi pelanggaran-pelanggaran hak-hak konsumen yang seharusnya dilindungi oleh Negara. Mengingat adanya pengakuan dalam UUD 1945 dan kenyataan bahwa di dunia ini tidak ada satu orangpun yang tidak menjadi konsumen, sehingga sudah sepantasnya kepentingan konsumen dapat digolongkan sebagai kepentingan umum dan hak-hak konsumen merupakan bagian dari hak asasi manusia. Selain itu, ketika negara bertindak sebagai pelaku usaha dan membuat kebijakan-kebijakan usaha yang merugikan konsumen, secara langsung juga merugikan kepentingan masyarakat sehingga masyarakat dapat mengajukan Gugatan *Citizen Lawsuit* kepada Negara atau Pemerintah dengan dalil telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Demikian pula dalam hal perlindungan hutan. Masyarakat Indonesia secara langsung maupun tidak langsung bergantung pada ekosistem hutan dan kelangsungan hidupnya. Hutan memberikan masukan penghidupan dalam memenuhi kebutuhan manusia. Pemenuhan kebutuhan manusia merupakan hak asasi, dan artinya ketika hutan mengalami kerusakan akibat tindakan lalai dari negara, maka pemenuhan kebutuhan manusia menjadi tidak optimal sehingga dengan kata lain pemenuhan terhadap hak asasi manusia pun tidak optimal. Oleh karena itu, keberadaan hutan yang lestari dan berfungsi sebagaimana mestinya merupakan bagian dari kepentingan umum karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Sehingga, ketika Pemerintah lalai dalam menjaga kelestarian hukum, masyarakat dapat pula menggunakan mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit* sebagai upaya tidak langsung pengembalian fungsi hutan.

Meskipun dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen maupun UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan mengisyaratkan bahwa gugatan yang dapat dipergunakan oleh masyarakat adalah Gugatan *Class Action*, namun ada kesulitan dalam hal penerapannya yaitu harus adanya kesamaan peristiwa, dasar hukum, dan tuntutan yang harus dibuktikan oleh masyarakat. Ini menunjukkan bahwa masyarakat yang dapat mengajukan gugatan adalah

masyarakat yang mengalami kerugian langsung. Aturan ini jelas menyulitkan bagi masyarakat umum lainnya yang meskipun tidak menjadi korban secara langsung dari perbuatan pelaku usaha atau negara, tetapi memiliki kepedulian terhadap perlindungan konsumen dan kelestarian fungsi hutan yang menjadi kebutuhan hidup orang banyak. Oleh karena kepedulian mereka terhadap hak-hak konsumen/hak-hak atas kelestarian hutan pada khususnya dan kepentingan masyarakat pada umumnya, sudah semestinya tidak dihalangi oleh adanya hambatan formil untuk menuntut pelaku usaha dan/atau pemerintah melalui mekanisme pengadilan. Dengan demikian, bagi masyarakat umum yang memiliki *standing* sebagai warga negara Indonesia, memiliki kepekaan dan berjuang untuk kepentingan umum dan menginginkan tindakan-tindakan perbaikan di bidang perlindungan konsumen maupun kehutanan karena adanya pelanggaran terhadap hak-hak konsumen yang oleh pelaku usaha maupun negara atau kerusakan hutan, sudah semestinya Doktrin *Citizen Lawsuit* dapat dipergunakan.

Penerapan lain dari Doktrin *Citizen Lawsuit* di pengadilan dalam upaya penyelesaian sengketa konsumen atau kehutanan yang mungkin dapat dilakukan bersamaan dengan penerapan gugatan dengan mekanisme *Legal Standing* oleh organisasi-organisasi di bidang konsumen (dalam hal ini adalah LPKSM) atau organisasi kehutanan. Dalam mengajukan gugatan di pengadilan, organisasi-organisasi tersebut tentunya bukan merupakan korban langsung, namun merupakan perwakilan dari masyarakat yang menjadi korban yang dirugikan akibat perbuatan dari negara atau pihak lainnya dengan sebelumnya memenuhi persyaratan sebagai organisasi yang mempunyai *standing*. Dengan mengajukan gugatan melalui organisasi yang mempunyai *Legal Standing*, maka masyarakat yang menjadi korban secara langsung maupun tidak langsung dapat terwakili kepentingannya untuk mengajukan tuntutan kepada negara atau pihak lain untuk melakukan tindakan perbaikan-perbaikan, mengembalikan hak-hak asasi dan memberikan keadilan bagi masyarakat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam penerapan mekanisme Gugatan *Legal Standing* disini, mengandung pula materi yang menjadi unsur utama dari mekanisme *Citizen Lawsuit* sehingga terjadi perpaduan antara penerapan mekanisme *Legal Standing* dengan *Citizen Lawsuit*.

1.4 Doktrin *Citizen Lawsuit* Dalam Praperadilan

Praperadilan merupakan hal baru dalam dunia peradilan Indonesia yang diperkenalkan melalui KUHAP. Praperadilan terdiri dari dua kata, yaitu pra dan peradilan. Pra berarti sebelum dan peradilan berarti suatu proses pemeriksaan perkara di depan pengadilan.⁶¹ Secara harfiah berarti sebelum pemeriksaan perkara di persidangan.⁶² Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa praperadilan merupakan suatu proses pemeriksaan *voluntair* sebelum pemeriksaan terhadap pokok perkara berlangsung di pengadilan.⁶³

Praperadilan sebagai sebuah lembaga baru menurut Andi Hamzah, merupakan tempat mengadukan pelanggaran hak asasi manusia sebab niat dibentuknya praperadilan adalah sebagai “terjemahan” dari *habeas corpus*⁶⁴ yang merupakan substansi HAM.⁶⁵ Dalam hal ini pada dasarnya selaras dengan dasar terwujudnya praperadilan menurut pedoman pelaksanaan KUHAP sebagai berikut:

Mengingat bahwa demi kepentingan pemeriksaan perkara diperlukan adanya pengurangan-pengurangan dari hak-hak asasi tersangka, namun bagaimanapun hendaknya selalu berdasar pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam undang-undang maka untuk kepentingan pengawasan terhadap perlindungan hak-hak asasi tersangka/terdakwa diadakan suatu lembaga yang dinamakan praperadilan.⁶⁶

⁶¹ Darwan Prinst, *Praperadilan dan Perkembangannya di dalam Praktek*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 1

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ *Habeas corpus* dikenal dalam sistem hukum Anglo Saxon yang berarti hak untuk diperiksa di muka hakim sebelum perkara pokoknya diperiksa sebagai jaminan atas hak kemerdekaan seseorang.

⁶⁵ Luhut MP Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana, Surat-surat resmi di Pengadilan oleh advokat Praperadilan, Eksepsi, Pledoi, Duplik, Memori Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta:Djambatan, 2005), hal. 22

⁶⁶ s.n. *Pedoman pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, Cet. II., (Jakarta: Departemen kehakiman RI, 1982), hal 129.

Praperadilan dapat pula diartikan sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus (bukan mengenai pokok perkara) tentang keabsahan penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, penghentian penuntutan dan memutus permintaan ganti kerugian dan rehabilitasi yang perkara pidananya tidak dilanjutkan ke muka sidang pengadilan negeri, atas permintaan tersangka atau pelapor atau keluarganya dan atau penasehat hukumnya⁶⁷ sebagaimana KUHAP dalam Pasal 1 butir 10 KUHAP memberikan definisi sekaligus wewenang praperadilan yaitu sebagai berikut:⁶⁸

Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang:

- a. sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka;
- b. sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan;
- c. permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.

Selain ketentuan Pasal 1 butir 10 KUHAP, sesungguhnya ketentuan Pasal 77 KUHAP secara tegas juga menyatakan mengenai wewenang praperadilan yaitu:

Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang:

- a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
- b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.⁶⁹

Selanjutnya, Pasal 95 KUHAP merupakan penjelasan lebih lanjut ketentuan Pasal 1 butir 10 KUHAP dan Pasal 77 KUHAP menyatakan, dengan tambahan adanya unsur dikenakan tindakan lain tanpa alasan berdasarkan undang-undang atau

⁶⁷ Mochamad Anawar, Chalimah Suyanto, dan Sunanto, *Praperadilan*, (Jakarta: IND-HIL-CO, 1989), hal 25.

⁶⁸ Indonesia (k), *Undang-Undang Tentang Hukum Acara Pidana*, UU No. 8 Tahun 1981, LN No. 76 Tahun 1981. TLN No. 3209, Pasal 1 butir 10.

⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 77.

kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan. Tindakan lain dapat berupa pemasukan rumah, penggeledahan atau penyitaan.

Sebagai sebuah lembaga yang lahir bersama KUHAP untuk menggantikan produk perundang-undangan zaman kolonial yang dinilai tidak melindungi hak asasi manusia, praperadilan dimaksudkan sebagai pengawasan horizontal oleh hakim pengadilan negeri terhadap pelaksanaan tugas penyidik dan penuntut umum, terutama mengenai pelaksanaan upaya paksa.⁷⁰ Mengingat dalam hal ini, alat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya dibidang peradilan pidana, untuk kepentingan pemeriksaan oleh Undang-undang diberi kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang merupakan pengurangan-pengurangan hak asasi tersangka/terdakwa sebagai manusia.⁷¹ Dalam konteks ini yaitu bagaimana agar penerapan upaya-upaya paksa sebagaimana dimungkinkan dalam proses peradilan pidana seperti penangkapan dan penahanan, tidak merendahkan harkat dan martabat manusia, maka diperkenankanlah lembaga baru untuk melakukan pengawasan yaitu lembaga praperadilan.⁷² Dengan demikian, tujuan praperadilan adalah untuk menempatkan pelaksanaan hukum pada proporsi yang sebenarnya demi terlindungnya hak azasi manusia, khususnya terjaminnya hak-hak tersangka dan terdakwa dalam pemeriksaan di tingkat penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di depan persidangan. Atau dengan kata lain, lembaga praperadilan adalah horizontal yang *built-in* (melekat) yang artinya lembaga praperadilan ini sudah merupakan bagian mekanisme sistem peradilan pidana yang diatur oleh KUHAP, dimana pengawasan ini bertujuan untuk antara lain konkretisasi konsep HAM dengan prinsip akusatoris dan praduga tidak bersalah yang dimuat dalam KUHAP.⁷³

⁷⁰ Prinst, *Op. Cit.*, hal. 3.

⁷¹ Ratna Nurul Afiah, *Praperadilan Dan Ruang Lingkupnya*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1986), hal. 73.

⁷² Pangaribuan, *Op. Cit.*, hal. 23.

⁷³ *Ibid.*, hal. 23-24.

1.4.1 Pihak-Pihak Yang Dapat Mengajukan Praperadilan

Dalam menentukan siapa saja yang dapat mengajukan pemeriksaan praperadilan, perlu disesuaikan dengan alasan yang menjadi dasar permintaan pengajuan praperadilan sebagaimana telah ditentukan secara limitatif dalam KUHAP. Oleh karena itu, dapat dikelompokkan alasan yang menjadi dasar pengajuan permintaan pemeriksaan praperadilan dan sekaligus dikaitkan dengan pihak yang berhak mengajukan permintaan. Menurut Pasal 79 KUHAP, permintaan pemeriksaan tentang sah atau tidaknya suatu penangkapan atau penahanan diajukan oleh tersangka, keluarga atau kuasanya kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan menyebut alasannya.

Dalam Pasal 80 KUHAP dijelaskan mengenai pihak-pihak yang dapat mengajukan praperadilan atas penghentian penyidikan atau penuntutan, yaitu:⁷⁴

Permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan menyebut alasannya.

Menurut Pasal 81 KUHAP, pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan praperadilan atas permintaan ganti rugi, yaitu sebagai berikut:⁷⁵

Permintaan ganti kerugian dan atau rehabilitasi akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan diajukan oleh tersangka atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada Ketua Pengadilan Negeri dengan menyebut alasannya.

Selanjutnya dalam pasal 95 ayat (2) KUHAP dijelaskan lebih lanjut mengenai pihak-pihak yang dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian, yaitu:⁷⁶

⁷⁴ Indonesia (k), *Op. Cit.*, Pasal 80.

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 81.

⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 95 ayat (2).

Tuntutan ganti kerugian oleh tersangka atau ahli warisnya atas penangkapan atau penahanan serta tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukum, yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan negeri, diputus di sidang praperadilan.

Sedangkan mengenai rehabilitasi, Pasal 97 ayat (3) KUHAP menyebutkan sebagai berikut:

permintaan rehabilitasi oleh tersangka atas penangkapan atau penahanan tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 95 ayat (1) yang perkaranya tidak diajukan ke Pengadilan Negeri diputus oleh hakim praperadilan yang dimaksud dalam pasal 77.⁷⁷

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 79, Pasal 80, Pasal 81, Pasal 95 ayat (2) dan Pasal 97 ayat (3) KUHAP, maka yang dapat mengajukan praperadilan adalah sebagai berikut:⁷⁸

1. Permintaan pemeriksaan sah atau tidaknya penangkapan dan atau penahanan:
 - a. Tersangka atau terdakwa
 - b. Keluarganya
 - c. Kuasanya
2. Permintaan pemeriksaan sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
 - a. Sah atau tidaknya penghentian penyidikan yaitu penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan
 - b. Sah atau tidaknya penghentian penuntutan yaitu penyidik atau pihak ketiga yang berkepentingan
3. Tuntutan ganti kerugian atau penangkapan atau penahanan serta tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan, yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan negeri dalam arti dihentikan dalam tingkat penyidikan atau penuntutan:
 - a. Tersangka
 - b. Ahli waris

⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 97 ayat (3).

⁷⁸ Ratna Nurul Alfiah, *Op. Cit.*, hal 83.

- c. Pihak ketiga yang berkepentingan
- 4. Permintaan rehabilitasi atas penangkapan atau penahanan tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan, yang perkaranya tidak dilakukan ke pengadilan negeri, artinya dihentikan dalam tingkat penyidikan atau penuntutan:
 - a. Tersangka
 - b. Pihak ketiga yang berkepentingan

1.4.2 Pihak Ketiga Yang Berkepentingan

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, pihak ketiga yang berkepentingan menurut KUHAP merupakan salah satu pihak yang dapat mengajukan pemeriksaan praperadilan di Pengadilan Negeri. KUHAP sendiri pada dasarnya tidak memberikan definisi mengenai pihak ketiga yang berkepentingan. Hal ini berbeda dengan definisi dari penyidik, penuntut umum, tersangka atau juga terdakwa yang telah dijelaskan secara tegas dalam Undang-undang.

Pada dasarnya pihak ketiga yang berkepentingan meliputi pihak-pihak yang secara langsung maupun tidak langsung, menderita kerugian karena dihentikannya penyidikan atau penuntutan, maupun dalam permintaan ganti rugi dan rehabilitasi.⁷⁹ Sementara itu, Yahya Harahap, menyatakan bahwa pihak ketiga yang berkepentingan yaitu mereka yang telah menderita sebagai korban keganasan tindak pidana, sehingga sangat wajar apabila mereka diberikan hak untuk mengajukan permintaan atau permohonan praperadilan, khususnya atas penghentian penyidikan atau penuntutan.⁸⁰

Beberapa ketentuan dalam KUHAP secara jelas menyebutkan pihak ketiga yang berkepentingan sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan pemeriksaan praperadilan di pengadilan negeri. Pasal-pasal dalam KUHAP yang

⁷⁹ Desita Sari, dan Hesti Setyowati, "Permohonan Praperadilan atas Penundaan Pelaksanaan Penetapan Hakim Dalam Perkara Kesaksian Palsu," <<http://www.pemantauperadilan.com>>, diakses 2 Februari 2009.

⁸⁰ Yahya Harahap (b), *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*, Cet. II., (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hal 441.

mencantumkan kata pihak ketiga yang berkepentingan secara jelas adalah adalah sebagai berikut:

Pasal 80

Permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada ketua pengadilan negeri dengan menyebut alasannya.

Pasal 81

Permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan atau penahanan atau akibat sahnya penghentian penyidikan atau penuntutan diajukan oleh tersangka atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada ketua pengadilan negeri dengan menyebut alasannya.

Pengertian pihak ketiga yang berkepentingan dalam Pasal 80 KUHAP⁸¹ d tidak dijelaskan secara lanjut dalam Undang-undang. Hal ini berbeda dengan penafsiran pihak ketiga yang berkepentingan dalam Pasal 81 KUHAP yang dapat diperoleh dengan melihat ketentuan pasal-pasal lain yang membantu untuk memberikan penafsiran mengenai pihak ketiga yang berkepentingan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 81 KUHAP. Pasal-pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Pasal 95 ayat (1)

Tersangka, terdakwa atau terpidana berhak menuntut ganti kerugian karena ditangkap, ditahan, dituntut dan diadili atau dikenakan tindakan lain, tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan.

Pasal 95 ayat (3)

Tuntutan ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh tersangka, terdakwa, terpidana atau ahli warisnya kepada pengadilan yang berwenang mengadili perkara yang bersangkutan.

Dari ketentuan pasal 95 ayat (1) jo ayat (3) KUHAP tersebut diatas, dapat ditafsirkan bahwa yang dimaksud dengan pihak ketiga yang berkepentingan atas

⁸¹ Menurut Pasal 80 KUHAP, penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan dapat mengajukan permintaan pemeriksaan tentang sah atau tidaknya penghentian penyidikan. Dan juga sebaliknya, dalam penghentian penuntutan, penyidik atau pihak ketiga yang berkepentingan yang diberi hak untuk mengajukan praperadilan.

ganti kerugian ialah tersangka/ terdakwa/ terpidana dan ahli waris dari tersangka/ terdakwa/ terpidana. Selanjutnya ketentuan pasal-pasal lain yang menjelaskan pengertian pihak ketiga yang berkepentingan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 81 KUHAP adalah:

Pasal 1 butir 23

Rehabilitasi adalah hak seseorang untuk mendapat pemulihan haknya dalam kemampuan, kedudukan dan harkat serta martabatnya yang diberikan pada tingkat penyidikan, penuntutan atau peradilan karena ditangkap, ditahan, dituntut ataupun diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.⁸²

Pasal 97 ayat (1)

Seseorang berhak memperoleh rehabilitasi apabila oleh pengadilan diputus bebas atau diputus lepas dari segala tuntutan hukum yang putusannya telah mempunyai kekuatan hukum tetap.⁸³

Pasal 97 ayat (3)

Permintaan rehabilitasi oleh tersangka atas penangkapan atau penahanan tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan sebagaimana dimaksud dalam pasal 95 ayat(1) yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan negeri diputus oleh hakim praperadilan yang dimaksud dalam pasal 77.⁸⁴

Dari ketentuan dalam Pasal 1 butir 23 dan Pasal 97 ayat (1) *juncto* ayat (3) KUHAP tersebut pada dasarnya hanya menjelaskan tentang seseorang atau tersangka yang mempunyai hak untuk mengajukan rehabilitasi.⁸⁵ Sedangkan mengenai pihak ketiga yang berkepentingan tidak diatur sama sekali. Namun demikian pihak ketiga yang berkepentingan dalam permohonan rehabilitasi ini dapat ditafsirkan sebagai pihak yang mempunyai kepentingan atas rehabilitasi tersebut. Dalam hal rehabilitasi ini, pihak ketiga yang berkepentingan dapat diartikan sebagai orang yang terkait dengan tersangka, terdakwa ataupun

⁸² Indonesia (k), *Op. Cit.*, Pasal 1 butir 23.

⁸³ *Ibid.*, pasal 97 ayat (1).

⁸⁴ *Ibid.*, pasal 97 ayat (3).

⁸⁵ Rihal Amel, "Legal Standing Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Dalam Permohonan Praperadilan," (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2008), hal 61.

terpidana, dimana keterkaitan tersebut muncul karena pihak ketiga yang berkepentingan tersebut tentu saja merupakan pihak yang membela atau memperjuangkan kepentingan tersangka, terdakwa, ataupun terpidana.⁸⁶

Secara umum, pihak ketiga yang berkepentingan dalam pemeriksaan perkara pidana ialah saksi yang menjadi korban dalam peristiwa pidana yang bersangkutan⁸⁷ karena merekalah yang paling berkepentingan dalam pemeriksaan ini. Sehingga, yang dimaksud dengan pihak ketiga yang berkepentingan dalam tindakan penghentian penyidikan ialah saksi yang langsung menjadi korban dalam peristiwa pidana.⁸⁸ Sementara itu, kekosongan aturan yang jelas mengenai definisi pihak ketiga yang berkepentingan memunculkan banyak penafsiran yang berbeda-beda dari berbagai ahli hukum dan juga hakim yang memeriksa di pengadilan. Ada yang menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pihak ketiga yang berkepentingan adalah:⁸⁹

1. Saksi korban tindak pidana atau
2. Pelapor atau
3. Organisasi nonpemerintah (ornop/LSM); ini dimaksudkan untuk memberi hak kepada kepentingan umum terkait tindak pidana korupsi, lingkungan, dan sebagainya. Untuk itu sangat layak dan proporsional untuk memberi hak kepada masyarakat umum yang diwakili ornop/LSM.

Mengenai pengertian pihak ketiga yang berkepentingan menimbulkan perbedaan penafsiran dalam penerapan. Secara sempit pihak ketiga yang berkepentingan ditafsirkan sebatas pada saksi korban tindak pidana atau pelapor. Sebaliknya, muncul pendapat lain yang menyatakan bahwa pengertian pihak ketiga yang berkepentingan harus ditafsirkan secara luas, yaitu tidak terbatas pada

⁸⁶ Prinst, *Op. Cit.*, hal 223.

⁸⁷ Cucu Asmawati, "Permohonan Praperadilan Oleh Pihak Ketiga Yang Berkepentingan (Studi Kasus Permohonan Praperadilan Oleh H. Iskandar Hutualy)," (Skripsi Universitas Indonesia, Depok 2003), hal 48.

⁸⁸ Yahya Harahap (c), *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hal. 9.

⁸⁹ Dikutip dari tulisan Anggara berjudul "Tentang Praperadilan" yang dimuat di <<http://anggara.org/2007/09/25/tentang-pra-peradilan/>>. Lihat: Rihal Amel, *Op. Cit.*, 64.

saksi korban atau pelapor, tetapi meliputi masyarakat luas yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).⁹⁰ Hal ini dikarenakan pada dasarnya, penyelesaian perkara pidana tidak hanya menyangkut kepentingan individu melainkan juga menyangkut kepentingan umum atau kepentingan masyarakat secara keseluruhan dan apabila bobot kepentingan umum dalam tindak pidana yang bersangkutan sedemikian rupa, sangat layak dan proporsional untuk memberikan hak kepada masyarakat, baik atas namanya sendiri atau diwakili oleh LSM atau organisasi kemasyarakatan untuk mengajukan praperadilan.

Perluasan pengertian pihak ketiga yang berkepentingan dapat dilihat dari putusan praperadilan atas Penghentian Penyidikan Kasus Holden Camira di Pengadilan Negeri Surabaya.⁹¹ Moch. Amien sebagai hakim yang memeriksa berpendapat bahwa pengertian pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam pasal 80 KUHAP, harus dihubungkan dengan pasal 1 ayat (10) sub b KUHAP.⁹² Sehingga yang dimaksud dengan pihak ketiga yang berkepentingan adalah semua pihak selain penyidik dan penuntut umum, dan mempunyai kepentingan demi tegaknya hukum dan keadilan.⁹³

Penafsiran mengenai pihak ketiga yang berkepentingan sebagai pihak yang mempunyai kepentingan demi tegaknya hukum dan keadilan, masalah bersifat sangat abstrak sehingga untuk menentukan siapakah yang termasuk dalam pihak yang mempunyai kepentingan demi tegaknya hukum dan keadilan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan maka diperlukan penafsiran dari seorang hakim. Hal ini dimungkinkan mengingat dalam Undang-undang telah diatur bahwa hakim diwajibkan untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) dengan metode interpretasi atau penafsiran sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) dan juga Pasal 28 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan

⁹⁰ Harahap (c), *Op. Cit.*, hal. 11.

⁹¹ Rihal Amel, *Op. Cit.*, hal 66.

⁹² Prinst, *Op. Cit.*, hal 216.

⁹³ *Ibid.*

mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih hukum tidak atau kurang jelas.⁹⁴

Contoh lain dimana terdapat perluasan terhadap pengertian dari pihak ketiga yang berkepentingan dapat pula dilihat pada putusan Pengadilan Negeri Samarinda atas permohonan praperadilan yang diajukan oleh Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera (IKBLA) Arif Rachman Hakim atas diterbitkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) terhadap Pejabat Pemda Samarinda. IKBLA mengajukan permohonan praperadilan dengan *Legal Standing* berdasarkan ketentuan Pasal 80 KUHAP dengan alasan IKBLA merupakan "kelompok masyarakat Kalimantan Timur yang telah dirugikan" karena penyalahgunaan dana PBB dan Pembagian Hasil Penerimaan PBB dan pernyataan Kepala Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur di koran bahwa para tersangka benar telah melakukan perbuatan melawan hukum.⁹⁵ Majelis hakim yang memeriksa perkara tersebut menyatakan dalam putusannya mengabulkan permohonan praperadilan yang diajukan IKBLA. Pertimbangan hukum yang diutarakan oleh majelis hakim terkait dengan kedudukan hukum IKBLA adalah bahwa IKBLA merupakan badan hukum yang mewakili masyarakat luas *in casu* masyarakat Kalimantan Timur dapat disebut sebagai saksi korban atau korban sebab dana PBB dan Pembagian Hasil Penerimaan PBB itu adalah sumber keuangan negara

⁹⁴ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.), hal 4, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto dalam bukunya *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal 13-14, menyatakan bahwa beberapa metode penafsiran undang-undang yang dikenal yaitu:

- a. Penafsiran gramatikal, yaitu penafsiran undang-undang atau penjelasan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya;
- b. Penafsiran sistematikal, yakni menafsirkan undang-undang atau pasal-pasal dalam hubungan keseluruhan, antara pasal yang satu dengan pasal yang lainnya;
- c. Penafsiran historical, yang mencakup penafsiran dengan melihat perkembangan terjadinya undang-undang, melihat bahan-bahan perundangan/parlementer dan sebagainya dan penafsiran dengan melihat perkembangan lembaga hukum yang diatur dalam undang-undang;
- d. Penafsiran teleological, yang menjelaskan undang-undang dengan menyelidiki maksud pembuatnya atau tujuan dibuatkannya undang-undang itu;
- e. Penafsiran ekstensif yang menafsirkan dengan memperluas arti suatu istilah atau pengertian dalam pasal undang-undang atau penafsiran restriktif yang menafsirkan dengan mempersempit arti suatu istilah atau pengertian dalam pasal undang-undang.

⁹⁵ Luhut MP. Pangaribuan, "Interpretasi Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Dalam Praperadilan Tindak Pidana Korupsi: Suatu Catatan Kritis Atas Dua Putusan Permohonan Praperadilan oleh Organisasi Masyarakat (IKBLA dan ICW)," *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum, Masyarakat Menggugat*, Edisi 2 Tahun (2004), hal. 8-9.

untuk menunjang pembangunan di segala bidang sehingga pada waktunya secara tidak langsung menghambat pembangunan yang dampaknya langsung dirasakan oleh masyarakat, pada khususnya masyarakat Kalimantan Timur.⁹⁶ Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" maka bila dana PBB dan Pembagian Hasil Penerimaan PBB tidak disetorkan pada kas negara pada waktunya guna mewujudkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut rakyat juga yang akan terkena imbasnya.⁹⁷ Oleh karena itu, rakyat yang diwakili oleh IKBLA yang bertindak sebagai pihak ketiga telah sesuai dengan pendapat Yahya Harahap yakni pihak ketiga yang berkepentingan adalah saksi korban.⁹⁸

KUHAP diciptakan untuk mewujudkan hukum pidana dimana tujuan dari hukum pidana adalah untuk menemukan kebenaran materiil. Dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP dinyatakan bahwa tujuan hukum acara pidana, yaitu untuk mencari dan mendapatkan atau setidaknya mendekati kebenaran materiil, yaitu kebenaran yang selengkap-lengkapya dari suatu perkara pidana dengan menerapkan ketentuan hukum acara pidana secara jujur dan tepat dengan tujuan untuk mencari siapakah pelaku yang dapat didakwakan melakukan suatu pelanggaran hukum.⁹⁹

Andi Hamzah menyatakan bahwa, tujuan hukum acara pidana mencari kebenaran itu hanyalah merupakan tujuan antara atau bukan tujuan akhir.¹⁰⁰ Tujuan akhir dari hukum acara pidana yang sebenarnya ialah untuk mencapai suatu ketertiban, ketentraman, kedamaian, keadilan, dan kesejahteraan dalam masyarakat.¹⁰¹ Terkait dengan kedudukannya sebagai kaidah hukum publik, maka

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 11.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Rihal Amel, *Op. Cit.*, hal 62.

¹⁰⁰ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Ed. Revisi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hal. 9.

¹⁰¹ *Ibid.*

KUHAP memiliki asas keseimbangan.¹⁰² Hal tersebut diartikan bahwa KUHAP selain mengatur mengenai kepentingan pihak yang berstatus sebagai pelaku juga mengatur secara seimbang kepentingan masyarakat (*public interest*) yang dilanggar.¹⁰³

Terkait dengan apa yang telah diuraikan diatas, KUHAP pada dasarnya menempatkan tersangka atau terdakwa dalam kedudukan yang seimbang dan sederajat sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang mempunyai kedudukan seutuhnya sehingga harus diperlakukan sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan.¹⁰⁴ Selain itu, KUHAP juga menempatkan kepentingan umum sebagai hal yang juga harus dijunjung tinggi dan dilindungi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa KUHAP tidak hanya memperhatikan kepentingan individu, melainkan juga mengedepankan kepentingan umum (*public interest*) sebagai bagian yang harus dijunjung tinggi.

Hal ini misalnya dapat dilihat dalam proses penyelesaian perkara pidana, jika suatu penyidikan atau penuntutan dihentikan, maka ada kepentingan pihak lain yang dirugikan, yaitu korban tindak pidana pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Di dalam lingkup hukum publik, kepentingan korban dan kepentingan masyarakat secara umum, pada dasarnya telah diwakili oleh aparat penegak hukum yakni penyidik dan penuntut umum yang melakukan penyidikan dan penuntutan atas terjadinya suatu tindak pidana.¹⁰⁵ Adanya pengawasan horizontal diantara kedua aparat penegak hukum (sebagai pihak yang mewakili kepentingan korban dan masyarakat) tersebut dalam proses penyidikan dan penuntutan di dalam Pasal 80 KUHAP ini pada pokoknya menjamin perlindungan terhadap kepentingan korban secara khusus dan kepentingan masyarakat secara umum.¹⁰⁶

¹⁰² Harahap (b), *Op. Cit.*, hal 38.

¹⁰³ Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus Terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi Dan Putusan Peradilan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal 6.

¹⁰⁴ Harahap (b), *Op. Cit.*, hal 1.

¹⁰⁵ Asmawati, *Op. Cit.*, hal 57.

¹⁰⁶ *Ibid.*

Namun, tidak tertutup kemungkinan jika terjadi penghentian penyidikan, penuntut umum diam saja atau menyetujui tindakan penyidik dan begitu pula sebaliknya, sehingga peran pengawasan horizontal antara sesama aparat penegak hukum menjadi tidak berjalan.¹⁰⁷ Oleh karena itu, dimungkinkan pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan permohonan praperadilan untuk mengantisipasi sikap diam dari penyidik atau penuntut umum dan juga memberikan perlindungan terhadap kepentingan korban dan kepentingan masyarakat.

Pemberian hak kepada pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan praperadilan atas penghentian penyidikan dan penuntutan, dapat dianggap sebagai bentuk nyata atas peran serta masyarakat dalam sistem bernegara di Indonesia dan juga untuk memenuhi tuntutan dari masyarakat yang semakin sadar hukum dan menginginkan tegaknya hukum dan rasa keadilan di masyarakat. Mengenai peran serta masyarakat ini sendiri dapat dilihat dari beberapa ketentuan hukum yang mengatur secara tegas mengenai hak masyarakat seperti dalam Pasal 108 ayat (1) dan ayat (3) KUHAP yang menentukan bahwa:

Pasal 108 ayat (1)

Setiap orang yang mengalami, melihat, menyaksikan dan atau menjadi korban peristiwa yang merupakan tindak pidana berhak untuk mengajukan laporan atau pengaduan kepada penyelidik dan atau penyidik baik lisan maupun tertulis.

Pasal 108 ayat (3)

Setiap pegawai negeri dalam rangka melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa yang merupakan tindak pidana wajib segera melaporkan hal itu kepada penyelidik atau penyidik.

Dengan demikian, sejak awal KUHAP mengakui *standing* dari masyarakat dengan rumusan "berhak", artinya kewajiban untuk aparat penegak hukum bila hak itu digunakan dan kaedah ini berangkat dari satu konsep bahwa peradilan pidana adalah untuk melindungi masyarakat atau kepentingan umum.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Pangaribuan, *Loc. Cit.*, hal. 25.

Mengenai peran serta masyarakat yang memperjuangkan kepentingannya melalui praperadilan, tidak hanya dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan dalam KUHAP. Terdapat peraturan perundang-undangan lain yang bersifat khusus yang juga mengatur mengenai peran serta masyarakat dalam rangka memperjuangkan kepentingannya. Salah satu perundang-undangan yang dimaksud adalah UU No. 31 Tahun 1999 *juncto* UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan juga PP No. 71 Tahun 2000 Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Meskipun perundang-undangan tersebut diatas tidak mengatur secara tegas mengenai praperadilan, namun demikian tidak menghalangi diterapkannya ketentuan dalam KUHAP mengenai praperadilan dalam pemeriksaan tindak pidana korupsi, mengingat tidak diatur secara khusus mengenai praperadilan dalam UU No. 31 Tahun 1999 *juncto* UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi maka yang berlaku adalah ketentuan KUHAP.¹⁰⁹ Sederhananya, dalam tahap penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan dalam tindak pidana korupsi, pada dasarnya tetap mengikuti ketentuan hukum acara pidana yang berlaku dalam KUHAP, kecuali UU No. 31 Tahun 1999 menentukan lain.¹¹⁰

Ketentuan dalam UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tentang peran serta masyarakat yang digambarkan sebagai sebuah hak dan tanggung jawab yang terbagi menjadi beberapa bagian yaitu sebagai berikut:¹¹¹

- a. hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi;

¹⁰⁹ Dalam hukum acara pidana di Indonesia dikenal asas *lex specialis derogat lex generalis* yang artinya ketentuan yang lebih khusus mengesampingkan ketentuan yang lebih umum. bahwa apabila terdapat ketidaksamaan pengaturan dalam ketentuan umum dan ketentuan khusus, maka yang digunakan ialah ketentuan yang lebih khusus. Selebihnya ketentuan-ketentuan dalam hukum acara pidana khusus yang tidak menyimpang atau bahkan ketentuan yang belum diatur, dengan sendirinya tetap menggunakan ketentuan dalam KUHAP.

¹¹⁰ Asmawati, *Op. Cit.*, hal 104.

¹¹¹ Indonesia (1), *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 Tahun 1999, LN No. 140 Tahun 1999, TLN No. 3874, Pasal 41 ayat (2).

- b. hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi;
- c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi;
- d. hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari;
- e. hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal :
 - 1) melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;
 - 2) diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Lebih jauh lagi, PP No. 71 Tahun 2000 sebagai peraturan pelaksana, tentang ketentuan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur lebih rinci mengenai hak masyarakat untuk turut serta yaitu sebagai berikut:

1. Hak dan Tanggung Jawab Masyarakat Dalam Mencari, Memperoleh, Memberi Informasi, Saran, dan Pendapat;
Terkait dengan hak dan tanggung jawab ini, dalam PP tersebut dikatakan bahwa setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum yaitu Kepolisian dan Kejaksaan dan atau Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengenai perkara tindak pidana korupsi yang dilakukan secara bertanggungjawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, norma agama, kesusilaan, dan kesopanan.¹¹²
2. Hak dan Tanggung Jawab Masyarakat Dalam Memperoleh Pelayanan dan Jawaban dari Penegak Hukum;
Pelayanan dan Jawaban yang dimaksud adalah pelayanan dan Jawaban yang wajib diberikan oleh aparat penegak hukum dan KPK atas saran, pendapat atau informasi yang disampaikan oleh masyarakat.¹¹³

¹¹² Indonesia (m), *PP tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, PP No. 71 Tahun 2000, TLN No. 3995, Pasal. 2.

¹¹³ *Ibid.*, Pasal 4 ayat (1).

3. Hak dan Tanggung Jawab Masyarakat Dalam Memperoleh Perlindungan Hukum;

Bahwa masyarakat berhak atas perlindungan hukum baik mengenai status hukum maupun rasa aman.¹¹⁴ Status hukum yang dimaksud adalah status seseorang pada waktu menyampaikan suatu informasi, saran, atau pendapat kepada penegak hukum atau Komisi dijamin tetap, misalnya status sebagai pelapor tidak diubah menjadi sebagai tersangka selama tidak ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh si pelapor.

Selain itu, dari ketentuan dalam PP ini dapat pula diketahui tentang siapa yang dimaksud dengan masyarakat yang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 butir 1 PP No. 71 Tahun 2000 yaitu:

Peran serta masyarakat adalah peran aktif perorangan, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dalam hal penafsiran pihak ketiga yang berkepentingan yang terbatas pada saksi korban atau orang yang dirugikan secara langsung, akan menimbulkan kesulitan dalam hal penyelesaian perkara tindak pidana korupsi. Hal ini berdasarkan pertanyaan siapakah yang merupakan korban dalam suatu tindak pidana korupsi yang akan berperan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan.¹¹⁵

Kedudukan masyarakat itu sendiri dalam perkara korupsi yang dimungkinkan untuk tampil sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dalam permohonan praperadilan didasarkan pada argumen bahwa masyarakat merupakan korban sebuah perbuatan korupsi yang secara tidak langsung mengalami kerugian akibat perbuatan tersebut. Namun demikian, kedudukan masyarakat umum sebagai korban tindak pidana korupsi masih menjadi perdebatan banyak pihak. Yahya Harahap memiliki pendapat bahwa ia mengakui bahwa masyarakat luas bisa dianggap sebagai korban dari terjadinya tindak pidana korupsi, sehingga mereka dapat diidentikkan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau Organisasi

¹¹⁴ *Ibid.*, Pasal. 5 ayat (1).

¹¹⁵ Asmawati, *Op. Cit.*, hal 140-141.

kemasyarakatan.¹¹⁶ Dengan pendapat tersebut maka penulis sependapat dengan Yahya Harahap yang pada intinya menyatakan bahwa masyarakat atau LSM dapat dianggap sebagai korban dari terjadinya tindak pidana korupsi. Keyakinan ini didasari dari munculnya dampak dari sebuah perbuatan korupsi.

Dalam Penjelasan umum UU No. 20 Tahun 2001 dinyatakan bahwa korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.¹¹⁷ Seperti telah diuraikan dalam penjelasan umum UU No. 20 Tahun 2001 tersebut, maka telah jelas terlihat bahwa tindak pidana korupsi telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.

Dampak yang ditimbulkan oleh korupsi dirasakan hampir di semua lapisan masyarakat,¹¹⁸ diantaranya yaitu bagi kalangan pengusaha atau pelaku usaha, korupsi menyebabkan persaingan yang tidak kompetitif antar pengusaha karena semua proses harus dilalui dengan uang pelicin dan memerlukan waktu yang lama. Bagi masyarakat bawah, korupsi justru menimbulkan biaya hidup yang lebih tinggi, akibatnya muncul banyak pengemis, pengangguran, pemerasan, hingga pembunuhan yang sumber utamanya ialah korupsi. Kemudian apabila dikaitkan dengan hak dasar masyarakat yaitu pendidikan dan kesehatan, maka korupsi telah merampas uang negara yang seharusnya dialokasikan untuk peningkatan pendidikan dan kesehatan masyarakat umum. Inilah yang menyebabkan korupsi dikualifikasikan sebagai pelanggaran Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya karena perbuatan ini justru mendatangkan penderitaan bagi masyarakat banyak.¹¹⁹ Dampak buruk dari tindak pidana korupsi terhadap kehidupan masyarakat inilah juga, yang melatarbelakangi pemerintah untuk

¹¹⁶ Harahap (c), *Op. Cit.*, hal 12.

¹¹⁷ Indonesia (n), *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 20 Tahun 2001 LN No. 134 Tahun 2001, TLN No.4150, Penjelasan Umum.

¹¹⁸ Imran, "Pelanggaran Hak ekonomi, Sosial dan Budaya Dalam Kasus Korupsi", <<http://pushamuii.org/index.php?lang=id&page=caping&id=15>>, diakses 6 Maret 2009.

¹¹⁹ *Ibid.*

memberi kesempatan seluas-luasnya pada masyarakat untuk berperan serta dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, selain adanya kesadaran bahwa untuk mencegah dan memberantas korupsi, diperlukan partisipasi semua pihak, baik pemerintah maupun masyarakat.¹²⁰

Dengan demikian, dari uraian di atas dapat diketahui bahwa hak masyarakat untuk berperan serta dalam proses pemeriksaan perkara pidana adalah hak yang dilindungi oleh Undang-undang. Oleh sebab itu, tidak ada seorangpun atau apapun yang dapat menghalangi masyarakat, baik melalui perorangan, Organisasi Masyarakat maupun LSM, untuk menggunakan haknya dalam rangka memperjuangkan kepentingan umum termasuk dalam hal mengajukan permohonan praperadilan di pengadilan negeri.

Pengakuan atas hak masyarakat dalam mengajukan permohonan praperadilan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan sebagaimana telah diutarakan sebelumnya pada dasarnya merupakan bagian dari pengakuan terhadap hak asasi manusia. Dalam sejarahnya, praperadilan dimaksudkan sebagai *harbeas corpus* yang sudah dikenal dalam berbagai sistem hukum baik di barat maupun di KUHAP. Secara konseptual, *harbeas corpus* adalah pranata hukum praperadilan untuk mengimbangi kewenangan dari penegak hukum khususnya dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan yang mempengaruhi perlindungan hak asasi manusia termasuk upaya paksa itu sebagaimana secara eksplisit disebut demikian dalam hukum acara pidana.¹²¹ Selain itu, pada saat yang sama sebagai sarana “yang berkepentingan dalam proses peradilan pidana” untuk dapat mengakses pengadilan guna terwujudnya keadilan sesuai dengan tujuan dari peradilan pidana tersebut. Berdasarkan hal itu maka dalam hal penegak hukum merasa tidak perlu untuk membawa suatu kasus ke pengadilan padahal dari sudut hukum dan keadilan hal tersebut tidak benar maka praperadilan dapat menjadi sarana agar sebuah kasus sampai ke pengadilan demi kepastian hukum dan guna ditemukannya keadilan.¹²² Dengan demikian, berdasarkan konsep *harbeas corpus*,

¹²⁰ Asmawati, *Op. Cit.*, hal 119.

¹²¹ Pangaribuan, *Loc. Cit.*, hal. 29.

¹²² *Ibid.*

praperadilan seharusnya tidak dibatasi hanya kepada saksi yang menjadi korban saja, akan tetapi termasuk masyarakat luas, guna mendapatkan keadilan dalam proses peradilan pidana.¹²³

1.4.3 *Citizen Lawsuit* Dalam Permohonan Praperadilan Oleh Pihak Ketiga Yang Berkepentingan

Pihak ketiga yang berkepentingan sebagaimana telah diuraikan diatas, selain merupakan saksi atau korban tindak pidana, dapat pula diartikan sebagai masyarakat umum, yang secara tidak langsung menjadi korban dari tindakan atau kebijakan pemerintah yang merugikan. Oleh karena itu masyarakat umum mempunyai hak untuk mengajukan permohonan praperadilan atas penghentian penyidikan atau penuntutan tindak pidana korupsi. Mengenai definisi masyarakat itu sendiri dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 ayat (1) PP No. 71 Tahun 2000 yaitu masyarakat secara perorangan, maupun melalui Organisasi Masyarakat atau LSM.

Dalam halnya Doktrin *Citizen Lawsuit* sebagai sebuah mekanisme hak gugat yang dimiliki oleh warga negara, maka mekanisme ini dapat pula dipergunakan oleh pihak ketiga yang berkepentingan dalam menuntut pemerintah melalui praperadilan. Warga negara sebagai bagian dari masyarakat umum, dapat menjadi pemohon praperadilan melalui penafsiran terhadap “pihak ketiga yang berkepentingan”. Karena dalam hal ini, warga negara merupakan korban dari tindakan-tindakan Pemerintah yang merugikan kepentingan umum. Untuk lebih memahaminya, berikut ini penjelasan-penjelasan terkait dengan kemungkinan penerapan *Citizen Lawsuit* dalam permohonan praperadilan:

- a. Masyarakat umum telah diakui sebagai korban dari tindakan atau kebijakan pemerintah yang dianggap lalai melindungi hak-hak asasi manusia, meskipun bukan berkedudukan sebagai korban langsung seperti dalam hal tindak pidana korupsi dimana masyarakat adalah korban yang secara tidak langsung dirugikan. Masyarakat menjadi korban disini diakibatkan oleh adanya

¹²³ Ibid.

perbuatan dari pemerintah yaitu dalam hal ini penyidik atau penuntut umum yang telah melanggar hak-hak asasi dari warga negara dan tidak melindungi kepentingan umum lewat perbuatannya. Dengan demikian, praperadilan juga dimaksudkan sebagai upaya untuk membela kepentingan umum dari masyarakat yang dirugikan sebagai akibat terjadinya tindak pidana korupsi.

- b. Praperadilan bertujuan sebagai akses pengawasan terhadap tindakan-tindakan aparat penegak hukum. Pengawasan tersebut dapat tercermin dari adanya peran serta masyarakat yang diakomodir melalui lembaga praperadilan untuk memperjuangkan kepentingan umum.
- c. Pemohon praperadilan yaitu dalam hal ini masyarakat sebagai pihak ketiga yang berkepentingan tidak mengajukan ganti kerugian berupa uang, tetapi menuntut dilakukannya tindakan-tindakan tertentu dari aparat penegak hukum misalnya adalah memohon agar hakim menjatuhkan putusan yang menyatakan bahwa terhadap suatu penghentian penyidikan/penuntutan melanjutkan kembali penyidikan atau penuntutan terhadap perkara yang dihentikan.
- d. Untuk menghentikan suatu proses penyidikan atau penuntutan, baik penyidik atau penuntut umum harus memperhatikan dan mengikuti ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-undang mengenai syarat limitatif dilakukannya penghentian penyidikan atau penuntutan. Karena apabila penyidik/penuntut umum menghentikan suatu penyidikan/penuntut umum dengan alasan diluar yang ditentukan dalam Undang-undang, dapat dikatakan bahwa keputusan tersebut adalah cacat hukum dan pejabat yang dimaksud telah melanggar hukum. Konstruksi perbuatan seperti dapat pula digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum sebagaimana menjadi unsur dari *Citizen Lawsuit*.

Dengan demikian, penerapan *Citizen Lawsuit* dapat dilakukan dalam permohonan praperadilan. Penerapan ini dipergunakan oleh masyarakat umum yang memiliki kepentingan untuk membela hak-hak dan kepentingannya serta memperoleh keadilan.

Pihak ketiga yang berkepentingan dalam permohonan praperadilan juga dapat ditafsirkan sebagai Organisasi Masyarakat atau LSM. Seperti yang telah diuraikan pada subbab sebelumnya, bahwa putusan praperadilan oleh IKBLA Arif Rahman Hakim atas diterbitkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3)

terhadap Pejabat Pemda Samarinda, merupakan preseden baru dalam hukum Indonesia. Putusan tersebut merupakan pengakuan nyata terhadap *Legal Standing* dari sebuah organisasi kemasyarakatan atau LSM sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dalam permohonan praperadilan. Hakim tunggal praperadilan pada Pengadilan Negeri Samarinda, B.W. Charles Ndaumanu, SH menyebutkan dalam pertimbangannya bahwa menurut Yahya Harahap yang dimaksud pihak ketiga yang berkepentingan adalah saksi korban dalam suatu perkara tindak pidana. Penafsiran yang dikemukakan oleh Yahya Harahap inilah yang kemudian dijadikan dasar oleh hakim B.W. Charles Ndaumanu untuk menentukan apakah pemohon praperadilan termasuk kedalam pengertian pihak ketiga yang berkepentingan. Disini hakim berpendapat bahwa pemohon praperadilan adalah bagian dari masyarakat atau rakyat yang akan terkena akibat dari adanya tindak pidana korupsi yang dituduhkan pada para tersangka. Fakta bahwa pemohon akan mengalami akibat dari adanya tindak pidana korupsi inilah yang kemudian dijadikan dasar oleh hakim tunggal praperadilan untuk mengkategorikan pemohon praperadilan sebagai korban yang berarti adalah pihak ketiga yang berkepentingan.¹²⁴

Dalam kaitannya antara *Citizen Lawsuit*, LSM yang mempunyai *Legal Standing* sebagai pihak ketiga yang berkepentingan tampil sebagai pemohon untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat umum dan meminta Pemerintah mengembalikan hak-hak asasi warga negaranya secara utuh. Dengan tujuan tersebut, dalam mengajukan diri sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dalam permohonan praperadilan maka ada unsur kepentingan umum yang diperjuangkan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedudukan LSM atau Organisasi Kemasyarakatan yang menjadi perwakilan dari masyarakat umum, yang juga tidak menjadi korban langsung yang dirugikan, menandakan bahwa ada materi atau unsur dari mekanisme *Citizen Lawsuit* bersamaan dengan *Legal Standing* yang dimiliki oleh LSM atau Organisasi Kemasyarakatan tersebut. Apabila demikian, LSM atau Organisasi Kemasyarakatan yang demikian dapat secara nyata digolongkan sebagai lembaga perwakilan masyarakat yang berfungsi

¹²⁴ Asmawati, *Op. Cit.*, hal 149.

sebagai pengawal masyarakat untuk mencari dan memperjuangkan hak-hak asasinya. Hal ini pula yang menurut Hermawanto, SH perlu didorong dalam upaya memperjuangkan hak-hak asasi manusia terutama oleh berbagai Organisasi Kemasyarakatan dan LSM sebagai pekerja HAM.

1.5 Doktrin *Citizen Lawsuit* Dalam Hukum Konstitusi

Hukum konstitusi (*Constitutional Law*) dikenal sejak munculnya lembaga negara baru yang dibentuk berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945 yang dikenal dengan Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi melalui amandemen UUD 1945 pada tahun 1999 – 2002 merupakan perwujudan dari adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* yang seimbang dan setara diantara lembaga-lembaga kekuasaan untuk mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.¹²⁵

Pasal 24C UUD 1945 menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), dan yang terakhir terbentuk yaitu Komisi Yudisial (KY)¹²⁶. Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan salah satu lembaga yudikatif selain Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kedudukan ini menjadikan kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi dimana kekuasaan kehakiman terbagi dalam dua cabang yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang

¹²⁵ Tim Penyusun Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern dan Terpercaya*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004), hal. 3.

¹²⁶ Lihat Pasal 24B UUD Negara RI Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional review* atas produk perundang-undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.¹²⁷

Pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan agar tersedia jalan hukum untuk mengatasi perkara-perkara yang terkait erat dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik.¹²⁸ Dengan demikian konflik yang terkait dengan kedua hal tersebut tidak berkembang menjadi konflik politik-kenegaraan tanpa pola penyelesaian yang baku, transparan, dan akuntabel, melainkan dikelola secara objektif dan rasional sehingga sengketa hukum yang diselesaikan secara hukum pula.¹²⁹ Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi sering disebut sebagai Lembaga Negara Pengawal Konstitusi atau *The Guardian and The Interpreter of The Constitution*.

Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 yaitu sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lagi dalam dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga dirinci mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi yaitu sebagai berikut:¹³⁰

¹²⁷ Fatkhurohman et. al., *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Cet. I., (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 4.

¹²⁸ Pan Mohamad Faiz Kusumawijaya, "Mahkamah Konstitusi: The Guardian And The Interpreter Of The Constitution," hal 1.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Indonesia (o), *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316, Pasal 10.

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- e. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

1.5.1 Permohonan dan *Standing* Pemohon

Kewenangan yang telah diberikan oleh konstitusi dan perundang-undangan kepada Mahkamah Konstitusi jelas memberikan kesempatan kepada para pihak yang berperkara untuk meminta penyelesaian perkaranya dengan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi. Mekanisme *Constitutional Control* yang digerakkan oleh adanya permohonan dari pemohon yang memiliki *standing* untuk membela kepentingannya yang dianggap dirugikan oleh keberlakuan suatu Undang-undang atau berangkat dari kewenangan konstitusional satu lembaga negara dilanggar atau dilampaui oleh lembaga negara lainnya.¹³¹ Oleh karena *trigger mechanism* terletak pada pemohon maka meskipun dikatakan terlebih dahulu (dalam asas hukum acara) bahwa hakim aktif dalam proses tetapi hakim tidak boleh melakukan inisiatif untuk mengadakan pengujian Undang-undang atas kemauan sendiri tetapi semata harus berdasarkan pada adanya permohonan.¹³²

¹³¹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 73.

¹³² Ibid.

Semua perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi disebut dengan perkara permohonan, bukan gugatan. Alasannya karena hakikat perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi tidaklah bersifat adversarial atau *contentious* yang berkenaan dengan pihak-pihak yang saling bertabrakan kepentingan satu sama lain seperti dalam perkara perdata ataupun tata usaha negara.¹³³ Kepentingan yang sedang digugat dalam perkara pengujian Undang-undang adalah kepentingan yang luas menyangkut kepentingan semua orang dalam kehidupan bersama. Undang-undang yang digugat adalah Undang-undang yang mengikat umum terhadap segenap warga negara. Oleh sebab itu, perkara yang diajukan tidak dalam bentuk gugatan, melainkan permohonan sehingga subjek hukum yang mengajukannya disebut sebagai Pemohon, bukan Penggugat. Namun Maruarar Siahaan berpendapat lain. Menurutnya, pemilihan kata “permohonan” dan bukan “gugatan” yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi dapat menimbulkan kesan seolah-olah perkara yang diajukan merupakan suatu perkara yang bersifat satu pihak (*ex parte* atau *voluntair*).¹³⁴ Pemilihan kata “permohonan” ini juga berdampak seolah-olah tidak ada pihak yang ditarik sebagai pihak atau termohon dan yang mempunyai hak untuk melawan permohonan tersebut, padahal dalam hal ini tidak selalu benar karena dalam jenis perkara tertentu harus ada pihak yang secara tegas ditetapkan dan ditarik sebagai pihak dan yang mempunyai hak untuk menjawab atau menanggapi permohonan tersebut.¹³⁵ Terlepas dari perbedaan pendapat tersebut, sesuai dengan apa yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan khususnya dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka istilah yang tepat digunakan adalah permohonan.

Dalam berperkara di Mahkamah Konstitusi, telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan mengenai pihak yang memiliki *standing* untuk mengajukan permohonan yang disebut dengan pemohon. Pada kenyataannya, tidak semua orang boleh mengajukan perkara permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi pemohon. Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hal. 68.

¹³⁴ Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*, hal. 74.

¹³⁵ *Ibid.*

dikenal dalam hukum acara perdata maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar. pemohon didefinisikan sebagai subjek hukum yang memenuhi persyaratan menurut Undang-undang untuk mengajukan permohonan perkara konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi.¹³⁶ Pemenuhan syarat-syarat tersebut menentukan kedudukan hukum atau *legal standing* suatu subjek hukum untuk menjadi pemohon yang sah dalam perkara pengujian Undang-undang. Dengan kata lain, pemohon diharuskan membuktikan bahwa ia atau mereka benar-benar memiliki kedudukan hukum sehingga permohonan yang diajukan dapat diperiksa, diadili, dan diputus. Persyaratan *legal standing* dimaksud mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang, maupun syarat materiil berupa kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya Undang-Undang yang sedang dipersoalkan.

Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 3 Peraturan MK No. 06/PMK/2005 memberikan pengetahuan mengenai siapa yang dimaksud dengan pemohon yaitu:

Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Keempat pihak sebagaimana disebutkan diatas, tidak serta merta dapat menjadi pemohon dalam mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi melainkan harus ada persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi. Persyaratan yang dimaksud adalah:¹³⁷

1. Salah satu dari keempat kelompok subjek hukum tersebut diatas;

¹³⁶ Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal 68-69.

¹³⁷ Ahmad Siddiq, "Kedudukan Hukum (Legal Standing) Dalam Hukum Acara Pengujian Undang-Undang Pada Mahkamah Konstitusi," (Skripsi Universitas Indonesia, Depok 2008), hal 156.

2. Subjek hukum dimaksud memang mempunyai hak-hak atau kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur dalam UUD 1945;
3. Bahwa hak atau kewenangan konstitusional yang bersangkutan memang telah dirugikan atau dilanggar oleh berlakunya undang-undang atau bagian dari Undang-undang yang dipersoalkannya itu;
4. Bahwa adanya atau timbulnya kerugian dimaksud memang terbukti mempunyai hubungan sebab akibat atau hubungan kausal (*causal verband*) dengan berlakunya undang-undang yang dimaksud;
5. Bahwa apabila permohonan yang bersangkutan kelak dikabulkan, maka kerugian konstitusional yang bersangkutan memang dapat dipulihkan kembali dengan dibatalkannya Undang-undang dimaksud.

Jika kelima kriteria ini tidak dapat dipenuhi secara kumulatif, maka yang bersangkutan dapat dipastikan tidak memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi.

Hal yang perlu diingat bahwa pemohon harus mampu menguraikan dalam permohonannya mengenai hak dan kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan.¹³⁸ Sementara itu, dari penjelasan Undang-undang tersebut atas ayat ini dinyatakan bahwa hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika hak-hak yang dijamin oleh UUD tersebut ternyata dikurangi, dibatasi atau menjadi tidak dapat diwujudkan sebagaimana mestinya, karena adanya atau berlakunya Undang-undang tersebut dapat dinilai atau dianggap merugikan hak konstitusional orang atau subjek hukum yang bersangkutan.¹³⁹ Oleh karena itu, dalam permohonannya, pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

- a. Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau
- b. Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³⁸ Indonesia (o), *Op. Cit.*, Pasal 51 ayat (2).

¹³⁹ Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal 102.

Seperti telah diuraikan di atas, kepentingan hukum saja tidak cukup untuk menjadi dasar *legal standing* dalam mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi, tetapi terdapat dua hal yang harus diuraikan dengan jelas. Dua kriteria dimaksud adalah:¹⁴⁰

- a. Kualifikasi pemohon apakah sebagai (i) perorangan Warga Negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama); (ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (iii) badan hukum publik atau privat, atau (iv) lembaga negara;
- b. Anggapan bahwa dalam kualifikasi demikian terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan oleh berlakunya Undang-undang.

Berkaitan dengan persyaratan hak konstitusional pemohon, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 010/PUU-III/2005 dinyatakan bahwa persyaratan tersebut yaitu:¹⁴¹

- a. Adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. Bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Persyaratan mengenai *legal standing* pemohon sebagaimana telah diuraikan diatas pada prakteknya sangat tergantung dengan penilaian hakim dan kasus yang terjadi. Aturan *legal standing* yang ada di dalam Undang-undang

¹⁴⁰ Maruarar Siahaan, *Op. Cit.*, hal. 81-82.

¹⁴¹ *Ibid.*

nampak sederhana namun dalam praktek tidaklah mudah sehingga interpretasi hakim akan dapat menyebabkan akses tersebut menjadi lebih luas atau bahkan lebih menyempit.

1.5.2 *Citizen Lawsuit* Dalam *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi

Dari Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 beserta penjelasannya dapat diketahui bahwa perorangan warga negara Indonesia, termasuk kelompok orang warga negara Indonesia yang mempunyai kepentingan yang sama dapat tampil sebagai pemohon, asalkan dapat membuktikan bahwa dirinya sendiri atau bersama-sama memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh Undang-undang untuk menjadi pemohon dalam perkara Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Dalam prakteknya, terdapat beberapa contoh kasus dimana pemohon seorang diri mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi dengan mengatasnamakan sebagai perorangan/warga negara seperti pada perkara seorang hakim Machri Hendra yang mengajukan permohonan pengujian perkara No. 004/PUU-I/2003 dimana ia benar-benar sendirian sebagai warga negara yang berprofesi sebagai hakim Pengadilan Negeri Kota Padang¹⁴². Contoh lain adalah perkara No. 065/PUU-II/2004 yang melibatkan Abilio Soares, mantan Gubernur Timor Timur, yang juga mengajukan permohonan sebagai perorangan warga negara¹⁴³.

Selain pemohon dengan kedudukan sebagai perorangan warga negara, dimungkinkan pula yang tampil sebagai pemohon adalah kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama seperti pada perkara No. 003/PUU-III/2005 tentang Pengujian UU No. 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan terhadap UUD 1945. Dalam hal pemohon dalam pemeriksaan sengketa di Mahkamah Konstitusi adalah sekelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama, Jimly

¹⁴² Perkara No. 004/PUU-I/2003 mengenai Pengujian UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

¹⁴³ Perkara No. 065/PUU-II/2004 mengenai Pengujian UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Asshiddiqie menyatakan bahwa permohonan yang diajukan oleh sekelompok orang tersebut layakannya semacamnya *Citizen Lawsuit* dalam perkara lingkungan hidup.¹⁴⁴

Citizen Lawsuit sebagai sebuah mekanisme hak gugat warga negara pada dasarnya dimungkinkan untuk diterapkan dalam hal pengajuan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Persyaratan *standing* yang memungkinkan seseorang ataupun sekelompok orang yang berkepentingan sama menjadi pemohon *judicial review* merupakan sama halnya dengan persyaratan *standing* yang diperlukan dalam hal pengajuan gugatan/permohonan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit*. Selain itu, beberapa hal lainnya dapat mendasari pendapat penulis ini adalah:

a. Dasar Pengajuan Permohonan *Judicial Review*

Pengajuan permohonan *judicial review* didasari oleh adanya sebuah Undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Undang-undang merupakan produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan juga lembaga eksekutif yang notabene adalah Pemerintah. Kemungkinan atau telah nyata terjadi pelanggaran hak-hak konstitusional oleh berlakunya suatu Undang-undang merupakan alasan logis untuk menjadi dasar pengajuan *judicial review*. Apabila Undang-undang yang bersangkutan telah sesuai dengan konstitusi dan mencerminkan kebutuhan dan perlindungan hak asasi warga negara, maka pengajuan *judicial review* oleh masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, tidak akan terjadi. Dengan diajukannya *judicial review* ini menunjukkan bahwa produk hukum yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah tersebut tidak sesuai dengan konstitusi dan tidak memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

b. Kepentingan Umum

Undang-undang merupakan norma hukum yang berlaku atau memiliki daya ikat secara umum. Artinya, produk hukum ini berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia. Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai daya laku atau karena ia mempunyai keabsahan (*validity/geltung*), dimana berlakunya ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh

¹⁴⁴ Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal 75.

lembaga yang berwenang membentuknya, misalnya dalam hal suatu UU adalah sah apabila dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan suatu norma dalam UUD.¹⁴⁵ Oleh sebab itu, pada hakekatnya sebuah Undang-undang dibuat untuk mengatur kepentingan rakyat Indonesia secara keseluruhan.

Citizen Lawsuit merupakan sebuah akses yang dimiliki oleh masyarakat untuk membela kepentingan umum. Sama halnya dalam pengajuan *judicial review*, membela hak-hak asasi warga negara dan juga kepentingan umum yang telah atau akan terlanggar akibat berlakunya suatu Undang-undang yang bersifat umum juga menjadi dasar permohonan. Dengan demikian, ada persamaan dasar pengajuan gugatan atau permohonan antara unsur mekanisme *Citizen Lawsuit* dengan syarat *legal standing* dalam pengajuan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi berupa unsur kepentingan umum.

c. Tuntutan

Pengajuan gugatan/permohonan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* tidak diikuti dengan tuntutan berupa uang dari pihak penggugat/pemohon dalam gugatan/permohonannya. Tuntutan yang mungkin diajukan adalah meminta Negara/Pemerintah melakukan tindakan-tindakan untuk mengubah keadaan menjadi lebih baik, atau dengan kata lain melakukan perbaikan-perbaikan keadaan.

Begitupula dalam hal pengajuan *judicial review*, tuntutan yang diajukan oleh pemohon tidak dimungkinkan tuntutan berupa uang, karena hal ini tidak dimungkinkan oleh Undang-undang dan tidak mungkin untuk diterapkan. Tuntutan yang diajukan oleh pemohon *judicial review* hanya dimungkinkan untuk meminta majelis hakim konstitusi untuk membatalkan keberlakuan suatu ketentuan pasal/ayat atau Undang-undang secara keseluruhan.

Dengan berbagai penjabaran di atas yang menggambarkan kemungkinan *Citizen Lawsuit* diterapkan dalam pengajuan *judicial review*, maka pengajuan permohonan *judicial review* dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* semestinya mungkin untuk diterapkan.

¹⁴⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Cet. XI., (Yogyakarta: Kanisius, 2006), hal 19.

Akan tetapi, penerapan *Citizen Lawsuit* pengajuan dalam *judicial review* di Mahkamah Konstitusi bukanlah tanpa hambatan. Dalam aturan maupun prakteknya, pemohon harus dapat membuktikan adanya pelanggaran terhadap hak konstitusionalnya dengan keberlakuan suatu Undang-undang dan/atau pasal/ayat dari suatu Undang-undang. Artinya, harus ada peristiwa yang telah benar-benar terjadi yang menunjukkan adanya pelanggaran tersebut dan pihak pemohon disyaratkan adalah korban langsung dari pelanggaran tersebut. Korban disini diartikan sebagai orang yang secara nyata mengalami kerugian dari keberlakuan suatu Undang-undang. Majelis hakim seringkali meminta kepada pemohon untuk menjelaskan hak-hak konstitusionalnya yang manakah yang telah dilanggar. Menurut Hermawanto, inilah yang menjadi kesulitan bagi pihak lain yang tidak menjadi korban langsung namun memiliki kepedulian terhadap perlindungan hak asasi manusia dan kepentingan umum.

Pemohon yang mengajukan permohonan *judicial review* secara perorangan menurut pendapat penulis karena ingin memperjuangkan kepentingan individunya. Namun lain halnya apabila pemohon adalah sekelompok orang yang memiliki kepentingan sama dan secara bersama-sama menjadi korban, maka dapat dikatakan bahwa ada unsur kepentingan umum disini yang ingin diperjuangkan oleh sekelompok orang tersebut. Dari penjabaran diatas dalam kaitannya dengan *Citizen Lawsuit*, dapat dikatakan bahwa mekanisme ini relevan untuk diterapkan apabila pemohon adalah sekelompok orang sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie di atas.

Citizen Lawsuit pada prakteknya digunakan oleh masyarakat yang tidak menjadi korban langsung. Jika pemohon *judicial review* adalah sekelompok orang atau masyarakat sebagai korban, mereka dapat membuktikan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusionalnya. Namun masalah muncul ketika berlaku suatu Undang-undang namun belum ada peristiwa yang benar terjadi yang mampu menunjukkan bahwa keberlakuan Undang-undang tersebut merugikan hak konstitusional warga negara. Keadaan seperti inilah yang dapat dikatakan sebagai *potential loss*, sehingga belum muncul korban yang nyata-nyata terlanggar hak-hak konstitusionalnya. Jika demikian, maka *standing* dari sekelompok warga negara atau masyarakat sebagai pemohon *judicial review* akan dipertanyakan oleh

hakim yang memeriksa sehingga menutup akses bagi masyarakat yang peduli pada perlindungan terhadap kepentingan umum untuk mendapatkan keadilan melalui *judicial review*. Oleh karena itu, dengan tidak mensyaratkan sekumpulan warga negara sebagai pihak yang mengalami kerugian langsung, maka dalam hal *potential loss* ini, *Citizen Lawsuit* dimungkinkan untuk dipergunakan sebagai mekanisme pengajuan permohonan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.¹⁴⁶

Kemungkinan penerapan *Citizen Lawsuit* dalam hal *potential loss* dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi mengingatkan kita pada konsep *Constitutional Complaint* (pengaduan konstitusional) yang hingga kini keberadaannya masih menjadi wacana atau gagasan yang dicoba diterapkan di Indonesia. Jerman adalah salah satu negara di benua Eropa yang menerapkan mekanisme *Constitutional Complaint* pada Mahkamah Konstitusinya (Mahkamah Konstitusi Federal Jerman atau *Bundesverfassungsgerichts*). Di negeri tersebut, *Constitutional Complaint* dikenal dengan istilah *verfassungsbeschwerde*, setiap warga negara yang merasa hak-hak fundamentalnya dilanggar oleh pejabat publik dapat mengajukan *Constitutional Complaint* ke Mahkamah Konstitusi pada negara tersebut.¹⁴⁷ Hanya saja, pengajuan ini diperkenankan apabila medium pengadilan lain telah dicoba.¹⁴⁸

Definisi *Constitutional Complaint* secara bebas adalah pengaduan warga negara ke MK karena mendapat perlakuan dari pemerintah yang bertentangan dengan konstitusi.¹⁴⁹ Sementara itu, Mahfud MD menyatakan bahwa *Constitutional Complaint* adalah pengajuan perkara oleh warga negara karena

¹⁴⁶ Berdasarkan hasil wawancara dengan Hermawanto, Kepala Advokasi LBH Jakarta yang mengatakan bahwa dalam hal *judicial review*, *Citizen Lawsuit* mungkin diterapkan dalam hal *potential loss*, namun tidak dapat diterapkan jika peristiwa yang terjadi adalah pelanggaran hak. Seperti contohnya dalam hal *judicial review* terhadap hukuman mati dimana tidak mungkin pemohon harus menjadi korban terlebih dahulu.

¹⁴⁷ “Menggagas Constitutional Complaint Lewat Kasus Ahmadiyah,” <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19269&cl=Fokus>>, diakses pada 16 Juni 2009.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

hak-hak konstitusional mereka dilanggar akibat penerapan norma, sementara tidak ada saluran hukum yang tidak tersedia lagi.¹⁵⁰

Wacana mengenai kemungkinan diberikannya fungsi *Constitutional Complaint* kepada Mahkamah bukanlah hal yang baru. Berbagai artikel yang pernah ditulis oleh pakar-pakar hukum dan beberapa pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi, secara tersirat telah memberikan sinyal bahwa fungsi *Constitutional Complaint* menjadi sebuah kebutuhan. Namun demikian baik UUD 1945 maupun Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang MK tidak memasukan *Constitutional Complaint* sebagai kewenangan MK. Selama ini, salah satu kewenangan, MK sebatas menguji undang-undang dengan UUD 1945. Dengan kata lain, hanya terkait pelanggaran hak konstitusional warga negara dalam bentuk undang-undang. Meskipun tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun seperti halnya Doktrin *Citizen Lawsuit*, tidak ada salahnya apabila *Constitutional Complaint* coba diterapkan dalam pemeriksaan perkara di MK. *Constitutional Complaint* ini pun dapat digunakan apabila dari suatu tindakan negara atau Pemerintah, berpotensi menimbulkan kerugian, artinya tanpa harus timbul suatu kerugian terlebih dahulu.

Kemungkinan lain penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* ini adalah dengan memasukkannya bersamaan dengan Doktrin Hak Gugat Organisasi/*Legal Standing*. Mekanisme *Legal Standing* ini dapat menjadi wadah bagi penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* apabila dalam hal organisasi yang mengajukan permohonan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi mendalilkan adanya aspek kepentingan umum yang ingin diperjuangkan oleh para pemohon.

1.6 Rangkuman

Merangkum dari penjabaran panjang diatas, maka Doktrin *Citizen Lawsuit* yang berbasis pada kepentingan umum tidak sekedar menggunakan peraturan yang secara khusus mengatur mengenai hak asasi manusia seperti dalam UUD 1945 atau Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

¹⁵⁰ “*Constitutional Complaint* Sebaiknya Masuk UUD,” <<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=19531&cl=Berita>>, diakses 16 Juni 2009.

dalam penerapannya. Namun terdapat banyak peraturan lainnya yang memuat mengenai pengakuan dan jaminan terhadap HAM yang dapat digunakan sebagai dasar hukum penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dan juga mengatur mengenai kepentingan umum. Peraturan yang dimaksud antara lain adalah UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan UU No. 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Hal ini didasari bahwa, keberadaan peraturan perundang-undangan memang ditujukan untuk melindungi kepentingan umum dan memberikan keadilan bagi masyarakat, sehingga apabila didalamnya mengandung jaminan atas hak-hak asasi warga negaranya, tentu merupakan hal wajar. Oleh sebab itu, dengan berpedoman pada latar belakang lahirnya *Citizen Lawsuit*, maka dasar hukum penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* juga dapat kita temukan dalam berbagai peraturan di bidang administrasi, privat maupun publik.

BAB 4
PENERAPAN DOKTRIN *CITIZEN LAWSUIT* PADA PERKARA UJIAN NASIONAL, PERUBAHAN SISTEM TRANSAKSI DAN TARIF TOL, PRAPERADILAN SOEHARTO DAN *JUDICIAL REVIEW* UNDANG-UNDANG NOMOR 37 TAHUN 2004

1.1 Perkara Ujian Nasional

1.1.1 Kasus Posisi

Gugatan diajukan oleh 58 orang penggugat yang mengatasnamakan kepentingan dari 398.049 warga negara Indonesia lainnya yang merupakan peserta Ujian Nasional (UN), melawan Negara Republik Indonesia cq. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (Tergugat I), cq. Wakil Presiden M. Jusuf Kalla (Tergugat II), cq. Menteri Pendidikan Nasional Bambang Sudibyo (Tergugat III), cq. Bambang Suhendro selaku Ketua Badan Standar Nasional Pendidikan (Tergugat IV).

Munculnya gugatan ini dilatarbelakangi oleh banyaknya siswa-siswi menengah atas dan siswa-siswi tingkat lanjutan pertama yang tidak lulus dalam UN yang diselenggarakan pada tanggal 16-18 Mei 2006 untuk satuan pendidikan SMU, SMK, MA dan sederajat, serta tanggal 22-24 Mei 2006 untuk satuan pendidikan SMP, MTs dan sederajat.

Di antara siswa-siswi yang tidak lulus, banyak yang sebenarnya merupakan siswa-siswi berprestasi di sekolah atau berprestasi dalam Olimpiade Fisika, atau telah diterima pada Perguruan Tinggi Negeri Favorit melalui jalur PMDK maupun beasiswa ke luar negeri, namun akhirnya tidak dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi karena tidak lulus pada salah satu mata pelajaran yang diujikan dalam UN, atau hanya karena selisih nilai yang tidak terlalu jauh untuk mencapai standar kelulusan yang ditentukan yaitu 4,25.

Terhadap siswa-siswi yang tidak lulus, Pemerintah tidak mengadakan UN ulangan bagi mereka yang tidak mencapai standar kelulusan. Siswa-siswi yang tidak lulus hanya diberikan kesempatan untuk mengikuti Ujian Kejar Paket C. Ujian. Jalan ini tidak menjawab permasalahan karena siswa-siswi yang lulus dari Ujian Kejar Paket C memiliki ijazah yang berbeda dengan ijazah bagi siswa-siswa

yang lulus UN. Hal ini kemudian membuat siswa-siswi yang mengikuti Kejar Paket C mendapat stigma sebagai siswa yang bodoh.

Dampak lainnya dari banyaknya siswa yang tidak lulus UN adalah gangguan psikologis dan mental dalam usia anak. Sebagaimana ramai diberitakan di media massa pasca pengumuman kelulusan, ada diantara siswa-siswi yang tidak lulus tersebut yang mengalami peristiwa-peristiwa buruk dengan mengambil jalan pintas seperti misalnya siswa yang melakukan bunuh diri atau membakar sekolah.

Permasalahan lainnya dalam penyelenggaraan UN adalah banyak terjadi indikasi kebocoran dan kecurangan. Di wilayah Cilegon-Banten misalnya siswa mendapatkan “bocoran” melalui SMS dari pihak guru. Selain itu di wilayah Medan banyak guru yang membuat pernyataan bahwa terjadi kebocoran dalam pelaksanaan UN namun tidak ditindaklanjuti. Berbagai kalangan masyarakat berpendapat bahwa UN tidak mendidik pesertanya untuk lebih mengedepankan nilai-nilai keimanan dan ketakwaan sebagaimana menjadi tujuan dari sistem pendidikan di Indonesia, karena siswa rentan melakukan kecurangan.

Dalam gugatan Penggugat pada intinya, Penggugat sangat memperlmasalahkan UN sebagai penentu kelulusan. Walaupun pada dasarnya Penggugat setuju dengan adanya penyelenggaraan UN, namun tidak sepakat jika UN dijadikan satu-satunya penentu kelulusan. Penggugat menyatakan bahwa penentu kelulusan seharusnya diserahkan kepada satuan pendidikan yang lebih mengetahui para siswanya. UN sebaiknya hanya dijadikan salah satu pertimbangan dalam kelulusan peserta didik dan menjadi parameter untuk memetakan permasalahan pendidikan di Indonesia.

Pasal 58 ayat (1) dan Pasal 61 ayat (2) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional mengatur bahwa otoritas pendidikan dan satuan pendidikan yang berperan dalam menentukan kelulusan peserta didik, akan tetapi hal ini menjadi kabur dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Pendidikan Nasional. Ketentuan Pasal 72 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini mengakibatkan satuan pendidikan menjadikan UN sebagai satu-satunya penentu kelulusan. Dalam prakteknyapun satuan pendidikan hanya mengikuti standar kelulusan berdasarkan nilai UN yang ditetapkan oleh Tergugat III dan Tergugat IV.

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Pendidikan Nasional tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, terutama yang berkaitan dengan penentu kelulusan peserta didik. Di samping itu, sebenarnya masih ada beberapa substansi peraturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 yang tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, sehingga dibutuhkan revisi atau tambahan aturan penjelasan.

Dengan banyaknya korban dalam penyelenggaraan UN berarti terdapat masalah dengan formulasi pendidikan dan sistem pendidikan. Sistem kelulusan yang hanya menggunakan nilai tunggal yang berdampak pada perilaku peserta didik dan gagal menyaring peserta didik yang memiliki prestasi berarti terdapat masalah dalam pemenuhan hak atas pendidikan. Di samping itu, banyaknya peserta didik yang tidak dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi berarti telah melanggar hak seseorang untuk mengembangkan diri.

Dasar gugatan ini adalah bahwa Pemerintah Republik Indonesia sebagai pelayan kepentingan publik bagi seluruh warga negara Indonesia telah gagal melaksanakan kewajibannya sehingga dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum. Pemerintah sebagai Tergugat telah lalai dalam melaksanakan kewajiban hukumnya untuk menyelenggarakan sistem pendidikan yang baik bagi warga negaranya, serta memenuhi hak asasi para siswa-siswi tersebut sebagai warga negara Indonesia. Oleh karena itu, Para Penggugat dalam gugatannya meminta kepada Majelis Hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus agar mengabulkan tuntutan para Penggugat yang pada intinya adalah:

1. Menyatakan para Tergugat bersalah telah lalai dalam membantu pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia terhadap warga negaranya yang menjadi korban ujian nasional, khususnya pada hak atas pendidikan dan hak-hak anak;
2. Memerintahkan para Tergugat untuk mengeluarkan peraturan-peraturan tambahan untuk menentukan kelulusan peserta didik;
3. Melakukan langkah-langkah konkrit untuk mengatasi gangguan psikologis dan mental peserta didik akibat penyelenggaraan UN;
4. Melakukan perbaikan-perbaikan terhadap sarana prasarana satuan pendidikan dari infrastruktur sekolah
5. Memerintahkan para Tergugat untuk meminta maaf secara terbuka kepada seluruh warga negara Indonesia

Atas gugatan Para Penggugat, Para Tergugat dalam surat jawabannya telah mengajukan Eksepsi yang pada pokoknya mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Eksepsi Tentang Kompetensi Absolut
 - a. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak berwenang memeriksa dan mengadili dan memutus perkara ini dengan alasan bahwa Para Penggugat dalam gugatannya mendalilkan bahwa Para Tergugat melakukan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia. Oleh karena itu yang berwenang mengadili perkara ini bukanlah Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melainkan Pengadilan HAM Ad Hoc;
 - b. Bahwa Pengadilan Negeri tidak berwenang mengadili gugatan Para Penggugat, karena gugatan ini merupakan Gugatan Tata Usaha Negara.
2. Eksepsi Lainnya yaitu Gugatan Para Penggugat yang kabur (*obscur libel*)
3. Gugatan Para Penggugat tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara yang dijadikan dasar gugatan.

1.1.2 Pertimbangan Hakim

Berdasarkan eksepsi yang diajukan oleh Para Tergugat serta tanggapan dari Para Penggugat terhadap eksepsi tersebut, majelis memberikan pendapat yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Terhadap Eksepsi Tentang Kompetensi Absolut
 - a. Mengenai pengadilan yang berwenang memeriksa, mengadili dan memutus perkara ini adalah Pengadilan HAM Ad Hoc;

Untuk memberikan putusan atas eksepsi ini, majelis terlebih dahulu menguraikan secara sekilas mengenai konsep gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) yaitu sebagai berikut:

Gugatan *Citizen Lawsuit* adalah konsep gugatan yang berasal dari sistem *Common Law* yang merupakan gugatan perwakilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau sekelompok warga negara. Dalam bentuk gugatan ini warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya mewakili kepentingan hukum atau sebagai pihak yang mengalami kerugian secara langsung (*riil*).¹

¹ Putusan No. 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST.

Bahwa berdasarkan pengertian atas Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) tersebut maka majelis hakim berpendapat bahwa termasuk didalamnya adalah kepentingan atas hak-hak asasi warga negara dibidang pendidikan, yaitu hak untuk memperoleh pendidikan dan mencerdaskan diri. Selain itu, dalam pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa perlindungan, pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah. Berdasarkan tanggung jawab tersebut maka apabila Negara atau Pemerintah dianggap tidak melaksanakan tanggung jawabnya tersebut, setiap warga negara berhak untuk mengajukan gugatan atas kelalaian Negara atau Pemerintah. Dengan berdasarkan pada pendapat tersebut maka majelis hakim berpendapat bahwa Para Tergugat telah salah memahami konsep Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) sehingga majelis hakim berpendapat terhadap eksepsi dari Tergugat ini haruslah ditolak.

- b. Mengenai Pengadilan Negeri tidak berwenang, melainkan Pengadilan Tata Usaha Negara karena gugatan ini merupakan Gugatan Tata Usaha Negara; objek dari Gugatan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat individual, konkret, dan final.

Dalam pertimbangan hukum ini, majelis hakim menyatakan:²

Bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan asas umum yang dipergunakan sebagai parameter bagi pemerintah apakah telah melakukan tindakan-tindakan atau langkah-langkah yang patut dalam menyelenggarakan pemerintahan;

Bahwa hal-hal yang tidak patut apabila dilakukan oleh pemerintah itu dapat dikatakan telah melakukan tindakan-tindakan yang bersifat melawan hukum. Makin lama ketentuan-ketentuan dari asas-asas umum pemerintahan yang baik oleh yurisprudensi makin sering diterapkan tidak hanya dalam suasana hukum tata usaha negara tetapi juga dalam suasana hukum perdata (Mengutip pernyataan Indroharto dalam Bukunya berjudul "Perbuatan pemerintah menurut hukum publik dan hukum perdata);

Bahwa berdasarkan uraian tersebut diatas, eksepsi para tergugat mengenai huruf b yaitu "bahwa gugatan para penggugat termasuk kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara karena gugatan ini mendalilkan tindakan

² Ibid.

pemerintah yang dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik” adalah tidak beralasan hukum karenanya harus ditolak.

- c. Mengenai Pengadilan Negeri tidak berwenang untuk mengadili gugatan Para Penggugat karena isi gugatan merupakan pengujian materiil terhadap PP No. 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan

Mengenai eksepsi ini, majelis hakim memberikan pendapat hukumnya sebagai berikut:³

Bahwa seperti yang dikutip diatas, Michael D. Axline dalam bukunya *Environmental Citizen Suits* menyebutkan terminologi “citizen suit” digunakan sedemikian luasnya. Semua bentuk tindakan dimana warga negara mencari perlindungan terhadap hak-hak publik, termasuk tindakan-tindakan yang menentang peraturan pemerintah;

Bahwa konsep *Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran negara atau otoritas negara;

Bahwa *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara sebagai implementasi dari partisipasi masyarakat, untuk menggugat negara dan institusi pemerintahan yang dianggap melakukan pelanggaran undang-undang atau melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam mengimplementasikan undang-undang dan bukannya sarana untuk melakukan uji materiil terhadap perundang-undangan;

Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, majelis berpendapat bahwa eksepsi huruf c ini tidak beralasan hukum dan karenanya harus ditolak;

2. Terhadap Eksepsi Lainnya

a. Gugatan Para Penggugat kabur (*Obscuur Libel*)

Majelis menyatakan pendapat hukumnya mengenai eksepsi ini yaitu sebagai berikut:

Bahwa suatu gugatan dikatakan kabur (*obscur libel*) apabila posita maupun petitum surat gugatan yang begitu tidak jelas, sehingga tidaklah mungkin untuk memberikan jawaban yang baik atas gugatan sebagai pembelaan;

³ Ibid.

Bahwa setelah majelis mencermati surat gugatan para penggugat ternyata surat gugatan telah memuat secara jelas identitas para pihak, fundamentum pretendi (dalil gugatan) dan petitum gugatan, termasuk telah menguraikan pihak-pihak yang melakukan perbuatan melawan hukum yang dimaksud;

Bahwa apalagi yang paling esensial adalah surat gugatan para penggugat *aquo* tidak menyebabkan terhambatnya para tergugat untuk memberikan pembelaan, terbukti para tergugat telah memberikan jawaban yang baik atas gugatan sebagai pembelaan;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut diatas, eksepsi ke II huruf A tidak beralasan hukum dan karenanya harus ditolak;

b. Gugatan Para Penggugat tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara yang dijadikan dasar gugatan

Mengenai eksepsi ini, majelis memberikan pendapat hukumnya sebagai berikut:

Bahwa setelah majelis mencermati surat gugatan para penggugat, majelis sependapat dengan para penggugat bahwa dalam surat gugatannya para penggugat telah menjelaskan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Para Tergugat sesuai dengan Pasal 1365 KUHPerdara dan telah pula menguraikan mengenai kerugian materiil maupun immaterial yang timbul karena perbuatan para tergugat yang melawan hukum tersebut;

Bahwa apakah dalam *Citizen Lawsuit* berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara dapat diajukan tuntutan ganti kerugian berupa pembayaran sejumlah uang atau tidak, Michael D. Axline berpendapat bahwa setelah mengkaji beberapa putusan pengadilan dalam kasus *Citizen Lawsuit*, diperoleh suatu kesimpulan bahwa secara umum peradilan cenderung *reluctant* (enggan) terhadap tuntutan ganti kerugian ketika hak publik dilibatkan. Disamping itu, dalam *Citizen Lawsuit* pada dasarnya penggugat tidak harus merupakan pihak yang dirugikan secara langsung;

Atas eksepsi yang diajukan oleh Para Tergugat tersebut, terlihat bahwa majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara ini memberikan *standing* kepada Para Penggugat sebagai warga negara untuk mengajukan gugatan dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Dengan kata lain, majelis hakim dalam putusannya secara tegas menyatakan menerima mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit* yang dipergunakan oleh Para Penggugat untuk menggugat Negara

atau Pemerintah dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan hukum menurut pendapatnya sebagaimana telah dituliskan diatas.

4.1.3 Analisa

Sesuai dengan judul penelitian penulis yang membahas mengenai pihak ketiga yang berkepentingan sebagai penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* maka pembahasan yang dilakukannya lebih difokuskan pada kapasitas dari Para Penggugat meskipun dalam perkara ini, hakim tidak sekedar memberikan pertimbangan dari sudut kapasitas Para Penggugat. Dari apa yang telah disampaikan oleh Para Tergugat, terlihat bahwa Para Tergugat tidak secara khusus memberikan eksepsi dalam jawabannya mengenai kapasitas dari Para Penggugat sehingga hakim tidak pula secara khusus membahas dalam pertimbangan hukumnya mengenai kapasitas Para Penggugat dan mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit* yang dipergunakan. Meskipun demikian, dalam eksepsinya secara tidak langsung Para Tergugat telah menguraikan pula mengenai kapasitas dari Para Penggugat dan mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit*.

Hakim dalam perkara ini memberikan pertimbangan berdasarkan dalil-dalil yang diuraikan dalam eksepsi Para Tergugat. Dalam *Citizen Lawsuit*, Penggugat merupakan orang-perorangan atau warga negara. Dalam perkara ini, Penggugat adalah warga negara Republik Indonesia yang berstatus sebagai pemerhati, aktivis, pendidik, dan orang tua murid dari korban UN tahun 2006. Sehingga mengenai unsur “setiap orang atau setiap warga negara” ini, maka para Penggugat telah memenuhinya. Selanjutnya yang harus dibuktikan oleh Para Penggugat dalam gugatannya adalah apakah ada unsur kepentingan umum yang terlibat didalamnya. Baik para Penggugat, Tergugat maupun hakim tidak secara eksplisit menyatakan bahwa adanya aspek kepentingan umum dalam perkara ini. Namun hal tersebut bukan berarti bahwa unsur kepentingan umum yang menjadi bagian dari Doktrin *Citizen Lawsuit* tidak perlu dibahas.

Unsur kepentingan umum sangatlah penting untuk dibuktikan sebagai dasar penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* yang harus benar-benar dibuktikan oleh Para Penggugat. Mengenai apa yang dimaksud dengan kepentingan umum itu sendiri, belum ada kesepakatan bersama diantara para ahli hukum sehingga

definisi kepentingan umum menjadi beragam. Dari berbagai pendapat mengenai definisi kepentingan umum, maka dapat diketahui bahwa kepentingan umum memiliki pengertian yang abstrak dan luas. Namun definisi kepentingan umum itu secara sederhana dapat diartikan sebagai kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan individu, karena menyangkut hajat hidup orang banyak dan pelayanan kepada seluruh masyarakat.

Dalam gugatannya, Para Penggugat menyatakan bahwa adanya UN telah membuat hak-hak warga negara dari Para Penggugat sebagai orang tua siswa (peserta didik) dan masyarakat yang peduli dengan pendidikan, mendapatkan ketidakpastian hukum oleh karena kemunculan dan pelaksanaan serta penafsiran peraturan perundang-undangan mengenai UN yang keliru dan menyimpang. Selanjutnya Para Penggugat menyatakan bahwa UN dinilai tidak adil, obyektif, dan tidak menyelesaikan masalah pendidikan nasional karena UN telah dijadikan satu-satunya penentu kelulusan peserta didik. Dengan menjadikan UN sebagai satu-satunya penentu kelulusan peserta didik maka timbul banyak kerugian seperti banyaknya peserta UN yang mencari jalan pintas untuk mendapatkan jawaban UN sehingga muncul banyak indikasi kebocoran/kecurangan, serta mengganggu psikis peserta didik yang tidak lulus UN.

Penggugat dalam gugatan ini terdiri dari 58 orang yang berstatus sebagai pemerhati, aktivis dan orang tua dari korban UN. Sementara itu, peserta UN pada tahun 2006 sejumlah 398.049 siswa yang tidak lulus (Korban) UN, yang terdiri dari 167.865 siswa di tingkat SMP/MTs/Sederajat di seluruh Indonesia. Para Penggugat dalam perkara ini secara tidak langsung merupakan perwakilan dari ratusan ribu peserta UN yang tidak lulus UN di seluruh Indonesia, karena ada kepentingan yang sama diantara mereka.

Melihat dari jumlah peserta UN yang tidak lulus tersebut, menurut penulis bahwa gugatan Para Penggugat telah melibatkan kepentingan umum. Karena secara tidak langsung, Para Penggugat juga memperjuangkan hak asasi dari ratusan ribu korban UN lainnya yang tentu mengalami hal yang sama dengan Penggugat yang dijamin dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan.

Kemudian untuk mempermudah pemahaman lebih lanjut mengenai kapasitas Para Penggugat maka penulis membagi pembahasan menjadi beberapa bagian sesuai dengan dalil-dalil dalam eksepsi Tergugat.

a. Eksepsi tentang Gugatan Penggugat yang Obscuur Libel

Dalam eksepsinya, Para Tergugat pada intinya menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak merumuskan mengenai perbuatan melawan hukum dari Para Tergugat dengan jelas. Atas eksepsi tersebut majelis hakim memberikan pertimbangan sebagai berikut:

Bahwa Para Penggugat telah merumuskan perbuatan melawan hukum dengan baik dalam gugatan *a quo*, sehingga dalil Para Tergugat sepanjang ketidakjelasan rumusan perbuatan melawan hukum dalam gugatan *aquo* harus ditolak.

Menurut penulis, pertimbangan majelis hakim tersebut sudah tepat dengan menyatakan menolak eksepsi Para Tergugat karena Para Penggugat telah merumuskan dalil-dalil tentang perbuatan melawan hukum (PMH) yang dilakukan oleh Para Tergugat dengan jelas.

Pasal 1356 KUHPerdara merupakan ketentuan yang dijadikan dasar dalam mendalilkan PMH terhadap pihak tertentu. Pasal tersebut berbunyi:

Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Selain dalam perundang-undangan, mengenai unsur Perbuatan Melawan Hukum juga dikemukakan oleh Hoffman yang dikutip oleh Rosa Agustina, bahwa ada empat unsur yang menerangkan adanya perbuatan melawan hukum yaitu:⁴

1. harus ada yang melakukan perbuatan;
2. perbuatan tersebut harus melawan hukum;
3. perbuatan tersebut menimbulkan kerugian pada orang lain; dan
4. perbuatan itu karena kesalahannya.

Dari apa yang dikemukakan oleh Hoffman dan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara, dapat dirumuskan bahwa unsur-unsur perbuatan melawan hukum

⁴ Agustina, *Op. Cit.*, hal. 49.

yaitu adanya perbuatan, baik dalam arti berbuat atau tidak, dimana perbuatan tersebut harus melawan hukum dan mengandung kesalahan dari orang yang melakukan perbuatan tersebut dan menimbulkan kerugian.

Para Penggugat dalam gugatannya tidak menyebutkan secara eksplisit dalam dalilnya mengenai penggunaan Pasal 1365 KUHPerdara sebagai dasar gugatannya, melainkan menggunakan ketentuan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Hal ini adalah tepat, karena ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata hanya bersifat menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan PMH. Sedangkan dalam gugatannya, Para Penggugat mendalilkan bahwa mereka sebagai warga negara Indonesia, sama halnya dengan seluruh korban UN di seluruh Indonesia, berhak atas perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia, khususnya hak atas pendidikan, yang dijamin dalam konstitusi Negara Republik Indonesia dan juga Undang-undang. Dari apa yang didalilkan oleh Para Penggugat jelaslah bahwa yang dijadikan dasar hukum gugatan ini adalah ketentuan yang mengatur mengenai hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam UUD 1945, UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Para Penggugat secara rinci menyebutkan bahwa Tergugat I dan Tergugat II sebagai kepala eksplisit telah melalaikan tanggung jawabnya sebagaimana diatur dalam pasal 31 UUD 1945 yang berbunyi:

Pasal 31 ayat (1)

Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan

Pasal 31 ayat (3)

Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan, ketaqwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dalam Undang-undang

Tergugat III dan Tergugat IV, Para Penggugat mendalilkan bahwa Tergugat III dan Tergugat IV telah melalaikan tanggung jawabnya yang diatur dalam Pasal 28C UUD 1945 yaitu sebagai berikut:

Pasal 28C

Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu

pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia

Selain itu, dalam gugatannya Para Penggugat juga mendalilkan mengenai PMH yang dilakukan oleh Para Tergugat secara bersama-sama yang telah mengenyampingkan nilai-nilai keadilan dan pelanggaran terhadap hak atas pendidikan yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal-pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Pasal 13 UU No. 39 Tahun 1999

Setiap orang berhak untuk mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya sesuai dengan martabat manusia demi kesejahteraan pribadinya, bangsa dan umat manusia.

Pasal 4 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2003

Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural dan kemajemukan bangsa.

Pasal 35 UU No. 20 Tahun 2003

- (1) Standar nasional pendidikan terdiri dari standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga pendidikan, saran dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala;
- (2) Standar nasional pendidikan digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan;
- (3) Pengembangan standar nasional pendidikan serta pemantauan dan pelaporan pencapaiannya secara nasional dilaksanakan oleh suatu badan standarisasi penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan.

Dengan menguraikan mengenai hak asasi manusia yang dimiliki oleh Para Pengugat, yang dalam hal ini adalah hak atas pendidikan, yang dijamin oleh konstitusi maupun perundang-undangan serta menguraikan dalil mengenai perbuatan-perbuatan dari Pemerintah Republik Indonesia sebagai Para Tergugat yang dianggap telah lalai dalam melindungi dan menjamin hak asasi tersebut, maka dapatlah dikatakan bahwa Penggugat telah merumuskan secara jelas dan detail mengenai PMH yang dilakukan oleh Para Tergugat.

b. *Eksepsi tentang Gugatan Penggugat Yang Tidak Sesuai Dengan Pasal 1365 KUHPerdara*

Para Tergugat menyampaikan eksepsi yang pada intinya menyatakan bahwa gugatan Penggugat tidak sesuai dengan ketentuan pasal 1365 KUHPerdara karena siapapun yang mengajukan gugatan berdasarkan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara harus mampu mendalilkan kerugian yang dideritanya dan harus mampu pula menghitung berapa besar kerugian tersebut, sedangkan Penggugat tidak menuntut ganti rugi berupa uang, tidak dapat mendalilkan kerugian apa yang diderita, atau tidak dapat menghitung berapa besarnya kerugian tersebut. Atas eksepsi tersebut majelis hakim memberikan pertimbangan sebagai berikut:

Bahwa setelah majelis hakim mencermati surat gugatan, majelis sependapat dengan para penggugat bahwa dalam surat gugatan para penggugat telah menjelaskan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh para tergugat sesuai dengan pasal 1365 KUHPerdara dan telah pula menguraikan mengenai kerugian materiil maupun immaterial yang timbul karena perbuatan para tergugat yang melawan hukum.”

Menurut penulis, pertimbangan majelis hakim tersebut sudah tepat karena majelis hakim telah menjawab pertanyaan dengan berpedoman pada konsep dasar mengenai siapa Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* dan pada praktek *Citizen Lawsuit* di negara lain yang telah berkembang melalui berbagai putusan pengadilan. Melalui pertimbangan tersebut majelis hakim secara tidak langsung ingin menyatakan bahwa berdasarkan prakteknya, dalam *Citizen Lawsuit* Penggugat memang tidak mengajukan tuntutan ganti rugi berupa uang, sehingga tidak perlu menghitung berapa besarnya kerugian secara matematis.

Seperti yang telah dibahas dalam bab sebelumnya, bahwa orang perorangan warga negara yang menjadi Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat *riil* (nyata) dan *tangible*. Oleh karena itu, sudah sepatutnya jika putusan hakim dalam gugatan yang diajukan secara *Citizen Lawsuit* “reluctant” terhadap penggantian kerugian yang bersifat materiil. Hal ini disebabkan karena hakim akan sulit menilai dan menentukan materi dalam jumlah yang wajar untuk mengganti kerugian yang telah dialami oleh masyarakat.

Ganti kerugian dalam hukum perdata mewajibkan adanya hubungan sebab akibat secara langsung antara kerugian dengan PMH tersebut, artinya mewajibkan si penderita membuktikan bahwa kerugian yang dideritanya memang betul-betul disebabkan oleh PMH yang dilakukan oleh si pelaku, selain itu si penderita juga harus membuktikan besarnya kerugian yang dideritanya. Dalam hal ini, Penggugat dalam gugatannya telah menyatakan adanya kerugian yang dialami oleh kurang lebih 298.049 warga negara korban UN yang diwakilinya, berupa kerugian materiil yaitu pendidikan formal selama 3 tahun, dan biaya pendidikan informal, dan kerugian immateriil berupa kehilangan kesempatan untuk melanjutkan ke Perguruan Tinggi dan tekanan psikologis. Kerugian yang dialami warga negara korban UN tersebut akibat perbuatan Para Tergugat yang telah gagal dalam menyelenggarakan sistem pendidikan yang baik bagi warga negaranya dan melanggar hak asasi manusia.

Sekalipun Penggugat telah menyatakan adanya kerugian akibat perbuatan Tergugat, namun Penggugat tidak merinci besarnya kerugian warga negara “korban UN” tersebut dalam bentuk perhitungan yang matematis. Hal ini dikarenakan Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak bermaksud untuk menuntut ganti rugi berupa uang.

Dalam berbagai perkara di Pengadilan Indonesia yang diajukan dengan *Citizen Lawsuit*, dalam tuntutan para Penggugat memang tidak pernah meminta ganti rugi materiil dan immaterial yang berupa uang. Hal ini karena pada dasarnya *Citizen Lawsuit* menyangkut kepentingan banyak warga negara atau kepentingan umum. Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak harus membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan *tangible*, selain itu Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* juga bukan merupakan si penderita yang mengalami kerugian langsung (*aggrieved party*), sehingga Penggugat tidak dapat menuntut ganti rugi materiil.

Perhitungan seberapa besar angka kerugian oleh warga negara yang mengajukan gugatan dan pendistribusian ganti rugi tersebut kepada sejumlah besar warga negara lain yang diwakili warga negara yang menjadi Penggugat, sangatlah tidak relevan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit*. Seperti yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya, maksud dan tujuan dari *Citizen Lawsuit* hanyalah

memberikan akses kepada orang perorangan warga negara untuk kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan umum dengan cara mengajukan gugatan di Pengadilan guna menggugat Pemerintah atau otoritas publik lainnya agar melaksanakan penegakan hukum yang dibebankan kepadanya. Dengan demikian, menurut Penulis penggunaan Pasal 1365 KUHPerdara sebagai dasar gugatan sudah tepat karena ketentuan Pasal ini hanya mensyaratkan untuk membuktikan adanya kerugian dan hubungan antara kerugian dengan perbuatan melawan hukum. Besarnya kerugian tersebut tidak harus dibuktikan dengan adanya perhitungan yang matematis sepanjang Penggugat tidak menuntut ganti rugi yang berupa uang.

Dari analisis yang sudah penulis sampaikan diatas, dapat dikatakan bahwa penulis sepakat dengan putusan hakim beserta pertimbangan-pertimbangan hukumnya. Hal ini karena Para Penggugat telah memenuhi semua persyaratan *standing* untuk menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam gugatannya. Oleh karena itu, menurut penulis majelis hakim telah melakukan hal tepat dengan menyatakan menerima penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam gugatan yang diajukan oleh Para Penggugat.

1.2 Perkara Perubahan Sistem Transaksi dan Tarif Tol

1.2.1 Kasus Posisi

Gugatan *Citizen Lawsuit* ini bermula karena perubahan tarif tol dan perubahan sistem transaksi pada Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta. Penggugat dalam gugatan ini adalah Ir. Tjandra Tedja, MSc dan 12 (dua belas) orang lainnya sebagai warga negara Republik Indonesia yang berstatus sebagai pemerhati, aktivis, dan pengguna jalan tol beserta para masyarakat yang berjumlah kurang lebih 2.366.722 pengguna jalan tol per hari. Sedangkan Tergugat dalam perkara ini adalah Negara Republik Indonesia cq. Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono, Wakil Presiden M. Jusuf Kalla, Menteri Pekerjaan Umum Djoko Kirmanto, Menteri Perhubungan Jusman Syafii Djamal, dan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Selain Tergugat, adapula pihak yang menjadi Turut Tergugat yaitu PT Jasa Marga, PT Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta, PT Citra Marga

Nusaphala Persada, Tbk, PT Marga Mandala Sakti, PT Bintaro Serpong Damai, PT Margabumi Matraraya, dan PT Bosowa Marga Nusantara.

Latar belakang munculnya gugatan ini karena adanya perubahan terhadap kenaikan tarif tol dan sistem transaksi pada Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta. Bahwa jalan sebagai bagian sistem transportasi nasional mempunyai peranan penting terutama dalam mendukung bidang ekonomi, sosial dan budaya serta lingkungan dan dikembangkan melalui pendekatan pengembangan wilayah agar tercapai keseimbangan dan pemerataan pembangunan antardaerah, membentuk dan memperkuat kesatuan nasional untuk memantapkan pertahanan dan keamanan nasional, serta membentuk struktur ruang dalam rangka mewujudkan sasaran pembangunan nasional. Oleh karenanya, Pemerintah mempunyai hak dan kewajiban menyelenggarakan jalan dan juga keterlibatan masyarakat untuk terpenuhinya peranan jalan sebagaimana mestinya dan berdaya guna.

Pemanfaatan jalan yang lebih didominasi oleh kendaraan pribadi dibandingkan kendaraan umum dan juga pertumbuhan kendaraan bermotor pada kenyataannya tidak sebanding dengan pertumbuhan kapasitas infrastruktur jalan, baik lebar maupun panjang jalan. Hal ini dapat dilihat dari belanja transportasi masyarakat Indonesia berkisar antara 15% sampai dengan 20% dari total pengeluaran rumah tangga. Angka ini jauh di atas level ideal belanja transportasi di beberapa negara yang berkisar antara 8 % sampai dengan 12%.

Di dalam penyelenggaraan jalan tol, pelayanan yang diberikan oleh Para Turut Tergugat selaku Badan Usaha Jalan Tol belum maksimal. Hal ini ditandai dengan jamaknya keluhan pengguna jalan tol, antara lain kemacetan untuk ruas tol dalam kota Jakarta, panjang antrian memasuki pintu gerbang pembayaran tol, kondisi konstruktif jalan yang berlubang dan bergelombang (ruas tangerang-merak), Derek liar yang mengenakan tarif mencekik, adanya pungutan liar oleh petugas patrol (polri) terhadap kendaraan angkutan barang, lampu penerangan tidak berfungsi selama dua tahun (ruas serpong-bintaro). Dan ditengah maraknya keluhan pengguna tol, BPJT sebagai regulator belum mempunyai aturan yang memaksa Para Turut Tergugat selaku badan usaha jalan tol untuk membangun *complaint centre*, yang meliputi aspek kemudahan untuk mengadu, proses penanganan pengaduan, dan respon kepada para pengadu.

Pelayanan jalan tol yang tidak maksimal tidak terlepas dari kegagalan Menteri Perhubungan dalam membangun sistem transportasi darat, khususnya dalam mengembangkan transportasi massal umum. Buruknya sistem transportasi darat mengakibatkan jalan tol yang seharusnya berfungsi sebagai jalan alternatif dalam memenuhi mobilitas masyarakat berubah menjadi tulang punggung dalam memenuhi kebutuhan mobilitas masyarakat.

Di tengah pelayanan jalan tol yang belum optimal, Menteri Pekerjaan Umum secara melawan hukum telah menaikkan tarif tol dan mengubah sistem transaksi tertutup menjadi sistem transaksi terbuka untuk Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta tanpa terlebih dahulu menjalankan kewajiban hukum berupa penyelenggaraan jalan tol yang meliputi pengaturan, pembinaan, pengusahaan dan pengawasan pelaksanaan, sebagaimana diatur Pasal 3 PP Jalan Tol. Perubahan sistem tersebut berdampak kepada perilaku masyarakat pengguna jalan tol dan tidak didahului dengan sosialisasi.

Perubahan sistem transaksi tertutup menjadi sistem transaksi terbuka untuk Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta menimbulkan ketidakadilan bagi pengguna jalan tol khususnya untuk jarak pendek. Sebagai contoh, untuk ruas veteran ke pondok indah yang sebelumnya hanya Rp. 1.000,- (seribu rupiah) menjadi Rp. 6.000,- (enam ribu rupiah). Hal ini jelas menimbulkan belanja tol pengguna jalan tol meningkat secara signifikan yang mengakibatkan belanja transportasi menjadi tidak ideal.

Bahwa sebelum dilakukan kenaikan tarif tol, Penggugat dalam gugatannya mengatakan seharusnya BPJT terlebih dahulu melakukan evaluasi terhadap realisasi Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol, sebagaimana diatur dalam Permen PU No. 392/2005, yang hasilnya harus dipublikasikan. Namun pada kenyataannya, hasil evaluasi dimaksud tidak pernah dipublikasikan. BPJT berkewajiban menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal Jalan Tol sebagaimana diatur dalam PP Jalan Tol dan Permen PU No. 392 Tahun 2005.

Oleh sebab itu, perbuatan Menteri Pekerjaan Umum tersebut membawa dampak yang merugikan Para Penggugat dan para pengguna jalan tol lainnya. Sebab, perbuatan tersebut tidak memperhatikan kemampuan bayar para Penggugat

dan pengguna jalan tol serta pemenuhan Standar Minimal Jalan Tol. Perbuatan tersebut diambil hanya didasarkan pada pertimbangan kepentingan Para Tergugat dan Para Turut Tergugat, dan mengabaikan rasa keadilan para Penggugat dan juga pengguna jalan tol lainnya.

Para Penggugat dalam gugatannya pada intinya mengajukan tuntutan kepada majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus untuk menerima Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) yang diajukan oleh Para Penggugat dan memerintahkan kepada Para Tergugat untuk melakukan serangkaian tindakan/perubahan dalam hal penetapan tarif tol dan sistem transaksi untuk Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta serta melakukan perbaikan-perbaikan terhadap sistem transportasi dan menjalankan standar pelayanan minimal jalan tol.

Atas gugatan yang telah diajukan oleh Para Penggugat, Para Tergugat dan Turut Tergugat telah mengajukan tanggapan yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Bahwa gugatan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* (Gugatan Warga Negara) pada dasarnya belum diatur dalam hukum acara perdata atau peraturan perundang-undangan Indonesia sehingga tidak dapat diajukan ke pengadilan Indonesia (*in casu* Pengadilan Negeri Jakarta Selatan);
2. Bahwa Para Penggugat tidak mempunyai hak (*standing*) untuk mengajukan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) atau prosedur pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) tidak dipenuhi secara baik dan benar sehingga meskipun seandainya lembaga hukum Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) diakui dan diterapkan di Indonesia maka gugatan dalam perkara *a quo* tidak memenuhi syarat formil pengajuan suatu gugatan dalam bentuk Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) karena para Penggugat dalam perkara ini tidak pernah melakukan notifikasi atau pemberitahuan kepada Para Tergugat atau Para Turut Tergugat sebelumnya diajukannya gugatan ini;
3. Bahwa sesuai dengan isi gugatan Para Penggugat maka gugatan yang diajukan sebenarnya adalah Gugatan Perwakilan Kelompok, karenanya harus tunduk pada peraturan hukum yang telah ditetapkan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok;

4. Bahwa gugatan yang dilakukan oleh Para Penggugat sebagai Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) bertentangan dengan konsep *Citizen Lawsuit* karena telah meminta pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat *beschikking* yang merupakan kewenangan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara;

1.2.2 Pertimbangan Hakim

Majelis hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara ini setelah mendengarkan tanggapan dari para Tergugat dan Turut Tergugat, maka terhadap eksepsi dari Tergugat maupun Turut Tergugat majelis memberikan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

1. Tentang mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) belum diatur dalam hukum acara perdata atau peraturan perundang-undangan Indonesia:⁵

Menimbang, bahwa gugatan warga negara atau yang dikenal dengan *Citizen Lawsuit* adalah mekanisme bagi setiap warga negara untuk kepentingan seluruh warga negara atau kepentingan publik untuk mengajukan gugatan ke pengadilan guna menuntut agar negara cq. Pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya atau melakukan pemulihan kerugian publik yang terjadi akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukannya;

Menimbang, bahwa dengan demikian kriteria dari gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) setidak-tidaknya meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) tersebut merupakan hak setiap warga negara untuk mengajukan gugatan ke pengadilan untuk dan atas nama warga negara demi kepentingan publik;
- b. Gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) tersebut bertujuan untuk melindungi warga negara atau kepentingan publik dari berbagai bentuk kerugian sebagai akibat dari tindakan negara cq pemerintah atau otoritas negara/pemerintah;
- c. Gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) memberi peluang kepada setiap warga negara untuk menggugat negara cq pemerintah atau otoritas negara/pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang;
- d. Gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) merupakan akses untuk mendapatkan keadilan apabila organ-organ negara lainnya diam atau tidak melakukan tindakan apapun untuk kepentingan warga negaranya.

⁵ Putusan No. 40/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Sel

Menimbang, bahwa mekanisme atau prosedur gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) ini belum diatur dalam perundang-undang di Indonesia, walaupun demikian dalam praktek, Pengadilan di Indonesia seperti dalam perkara perdata Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST tanggal 8 Desember 2003 dan perkara perdata Nomor 228/Pdt.G/PN.JKT.PST tanggal 21 Mei 2007, mekanisme atau prosedur gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) atau yang dikenal juga dengan *Actio Popularis* ini telah diakui keberadaannya;

Menimbang, bahwa walaupun demikian perlu dipertimbangkan apakah menerima atau menerapkan suatu sistem hukum yang belum diatur dalam perundang-undangan khususnya dalam Hukum Acara Perdata Indonesia merupakan suatu kesalahan dalam melaksanakan hukum atau tidak;

Menimbang, bahwa Hukum Acara Perdata Indonesia yang berlaku sampai saat ini adalah HIR/RBg yang merupakan produk sejak zaman penjajahan Belanda yang dalam beberapa aspek perlu penyesuaian dengan perkembangan zaman dan iklim demokrasi, karena peraturan perundang-undangan adalah aturan-aturan tertulis yang bersifat statis sedangkan masyarakat bersifat dinamis;

Menimbang, bahwa oleh karena sistem dalam gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) yang sifat gugatannya 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) Undang-Undang Nomor 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*) ini;

Menimbang, bahwa walaupun mekanisme atau prosedur gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) ini dapat diterima dan diterapkan sebagai salah satu prosedur beracara perdata di Indonesia, namun untuk menjamin adanya kepastian hukum hal tersebut harus memenuhi syarat-syarat tertentu;

2. Tentang Para Penggugat tidak mempunyai hak (*standing*) untuk mengajukan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) atau prosedur pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) tidak dipenuhi secara baik dan benar karena tidak memenuhi syarat formil pengajuan suatu gugatan dalam bentuk Gugatan

Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) karena Para Penggugat dalam perkara ini tidak pernah melakukan notifikasi atau pemberitahuan kepada Para Tergugat atau Turut Tergugat sebelum mengajukan gugatannya;⁶

Menimbang, bahwa mekanisme atau prosedur gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) ini adalah mekanisme atau prosedur yang berasal dari sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law* yang sebelumnya tidak dikenal di Indonesia sebagai negara yang menganut sistem Eropa Kontinental;

Menimbang bahwa oleh karena mekanisme atau prosedur dan syarat pengajuan suatu gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) ini belum diatur dalam perundang-undangan Negara Republik Indonesia maka untuk pelaksanaannya haruslah mengacu dan berpedoman kepada sistem, mekanisme dan syarat-syarat darimana sistem tersebut berasal, yakni Amerika Serikat atau negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law* lainnya seperti India, Australia, dan Afrika Selatan, yang penerapannya disesuaikan dan atau dikombinasikan dengan sistem hukum di Indonesia;

Menimbang, bahwa dengan demikian perlu dipertimbangkan lebih dahulu tentang hak (*standing*) para penggugat dan syarat formil pengajuan gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) ini oleh para penggugat, yang menurut majelis setidak-tidaknya harus memenuhi syarat-syarat atau kriteria sebagai berikut:

1. Penggugatnya harus warga negara Indonesia;
2. Tergugat utamanya adalah Negara Republik Indonesia cq. Pemerintah Republik Indonesia atau pemegang otoritas negara/pemerintah disamping pihak-pihak terkait lainnya;
3. Objeknya harus merupakan perbuatan Negara cq. Pemerintah atau pemegang otoritas negara/pemerintah baik dalam berbuat maupun tidak berbuat, yang secara perdata merugikan kepentingan publik atau Warga Negara Indonesia dan tidak bersifat individual, atau apabila Negara cq. Pemerintah atau pemegang otoritas negara/pemerintah tidak melaksanakan kewajibannya untuk melindungi, menghormati, menegakkan dan memajukan hak asasi warga negara Indonesia;
4. Harus ada pemberitahuan atau notifikasi dari Penggugat kepada Tergugat sebelum gugatan didaftarkan ke pengadilan;

Menimbang, bahwa selain itu perlu dipertimbangkan jangka waktu yang wajar dan patut antara pemberitahuan (notifikasi) dengan pengajuan gugatan oleh penggugat, dimana harus dapat diperkirakan bahwa dalam jangka waktu tersebut tergugat dapat diperbaiki kesalahan dan pelanggaran-pelanggaran yang dibuatnya yang merugikan warga negara tersebut, dan apabila dalam jangka waktu tersebut pelanggar tidak

⁶ Ibid.

melakukan perbaikan-perbaikan kesalahan sebagaimana mestinya maka penggugat dapat mengajukan gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) ke Pengadilan Negeri yang berwenang;

Menimbang, bahwa jangka waktu 60 (enam puluh) hari sebagaimana ketentuan di Amerika Serikat tempat darimana sistem atau mekanisme gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) tersebut berasal patut diterima dan diterapkan di Indonesia namun tentang tata cara pemberitahuan tersebut menurut majelis tidak perlu dengan cara dikirim langsung kepada pelanggar tetapi dapat dalam bentuk somasi terbuka sebagaimana dalam perkara nomor 228/PdtG/2006/PN.JKT.PST tanggal 21 Mei 2007;

Menimbang, bahwa memperhatikan gugatan para penggugat serta tanggapan dan kuasa hukum tergugat II, III, IV dan V serta kuasa hukum para turut tergugat, juga bukti surat-surat tersebut di atas, majelis tidak menemukan adanya pemberitahuan (notifikasi) dari para penggugat kepada para tergugat dan/atau para turut tergugat sebelum diajukannya gugatannya ini ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, baik berupa pemberitahuan (notifikasi) yang langsung dikirimkan ke alamat para tergugat dan/atau para turut tergugat maupun dalam bentuk somasi terbuka, sehingga dengan demikian majelis berpendapat gugatan para Penggugat belum memenuhi syarat formil gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*);

3. Tentang Gugatan yang diajukan Para Penggugat sebenarnya adalah Gugatan Perwakilan Kelompok, karenanya harus tunduk pada aturan-aturan hukum yang telah ditetapkan dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok;⁷

Menimbang, bahwa pada gugatan perwakilan kelompok (*class action*) salah satu syaratnya adalah harus ada kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial serta terdapat kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya, sedangkan dalam gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) tidak mensyaratkan adanya hubungan hukum antara Penggugat dengan pihak yang kepentingannya diwakili tetapi tujuan utamanya adalah kepentingan publik atau hak warga negara yang dilanggar atau dilalaikan oleh negara cq. Pemerintah atau pemegang otoritas negara/pemerintah;

Menimbang, bahwa memperhatikan gugatan para penggugat tersebut ternyata gugatan para penggugat adalah didasarkan pada dalil bahwa para tergugat dan para turut tergugat telah melanggar atau melalaikan

⁷ Ibid.

kepentingan publik atau warga negara yang semestinya dilindungi oleh para tergugat sebagai pemegang otoritas pemerintahan terkait dengan sistem transaksi dan tarif tol lingkaran luar Jakarta, dimana hal yang demikian termasuk dalam kriteria gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) dan bukan termasuk dalam kriteria gugatan perwakilan kelompok sebagaimana didalilkan oleh Kuasa Hukum Tergugat II, III, IV, dan V serta Kuasa Hukum Para Turut Tergugat;

4. Tentang Gugatan yang didalilkan para Penggugat sebagai Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) bertentangan dengan konsep *Citizen Lawsuit* karena telah meminta pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat *beschikking* yang merupakan kewenangan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara;⁸

Menimbang, bahwa yang dimaksud dengan keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata;

Menimbang, bahwa memperhatikan gugatan para penggugat dalam perkara ini yang pada pokoknya berkaitan dengan sistem transaksi dan tarif jalan tol yang berlaku untuk setiap pemakai jalan tol lingkaran luar Jakarta, yang merupakan suatu keputusan atau ketetapan yang bersifat umum dan tidak bersifat individual sebagaimana salah satu syarat dari suatu keputusan tata usaha negara. Dengan demikian keputusan atau ketetapan tersebut tidak termasuk dalam pengertian keputusan tata usaha negara sehingga dengan demikian bukan merupakan kewenangan pengadilan tata usaha negara;

Dari apa yang telah diuraikan dengan detail dalam pertimbangan hukum di atas, majelis hakim dalam perkara ini pada intinya memberikan amar putusan bahwa mekanisme atau prosedur Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) yang diajukan oleh para Penggugat pada awalnya dapat diterima namun karena tidak memenuhi syarat formil dan tidak sah menurut hukum sehingga kemudian hakim menyatakan bahwa Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) yang diajukan oleh Para Penggugat tidak dapat diterima.

⁸ Ibid.

4.2.3 Analisis

Sama halnya dengan analisis yang disampaikan oleh penulis pada perkara sebelumnya, maka untuk perkara ini pun maka penulis akan melakukan analisis yang difokuskan pada satu hal yaitu mengenai prosedur/mekanisme *Citizen Lawsuit* dalam gugatan Para Penggugat. Para Tergugat terhadap gugatan Para Penggugat pada intinya memberikan jawaban sebagai berikut:

1. Tentang mekanisme gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) belum diatur dalam hukum acara perdata atau peraturan perundang-undangan Indonesia;
2. Tentang Para Penggugat tidak mempunyai hak (*standing*) karena para Penggugat tidak melakukan notifikasi atau pemberitahuan kepada para tergugat atau turut tergugat sebelum mengajukan gugatannya;
3. Tentang Gugatan yang diajukan Para Penggugat sebenarnya adalah Gugatan Perwakilan Kelompok;
4. Tentang Gugatan Penggugat yang bertentangan dengan konsep *Citizen Lawsuit* karena telah meminta pembatalan suatu keputusan tata usaha negara;

Atas eksepsi ini, majelis hakim memberikan amar putusan yang menyatakan bahwa Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh Para Penggugat tidak dapat diterima. Hal ini disebabkan mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh Para Penggugat berupa memenuhi syarat formil pemberitahuan atau notifikasi kepada Para Tergugat sebelum gugatan didaftarkan.

Sebelum memberikan analisa terhadap pertimbangan majelis hakim, perlu diutarakan mengenai dasar pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh Penggugat dalam kasus ini dikaitkan dengan konsep *Citizen Lawsuit* itu sendiri. Sebagaimana diutarakan pada dua bab sebelumnya bahwa *Citizen Lawsuit* memiliki ciri sebagai hak gugat yang diajukan oleh warga negara yang mengatasnamakan kepentingan umum. Dalam perkara ini, jelas bahwa Para Penggugat dapat membuktikan mengenai status kewarganegaraannya. Kemudian pertanyaannya adalah, apakah penghubung antara warga negara dengan unsur kepentingan umum dalam hal mengajukan Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan karena adanya ketidakpuasan dari Penggugat terhadap perubahan sistem transaksi dan tarif tol Lingkar Luar Jakarta. Menurut penulis, penghubungnya adalah bahwa

setiap warga negara mempunyai hak untuk membela hak asasi manusianya serta memperjuangkan kepentingan umum melalui berbagai upaya hukum di Pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai hak asasi manusia yang telah diterima Negara Republik Indonesia. Selain itu, penghubung lainnya adalah posisi dari Para Penggugat yang tidak hanya sebagai warga negara yang mengatasnamakan kepentingan umum, namun juga menjadi korban atas tindakan Para Tergugat sebagai penyelenggara negara yang lalai dalam melindungi dan menjamin hak-hak asasi warga negaranya terutama dibidang pelayanan jalan tol sebagai sarana transportasi publik.

Berdasarkan eksepsi yang telah disampaikan oleh Para Tergugat dan juga pertimbangan hukum oleh majelis hakim, pada subbab ini pembahasan yang akan penulis sampaikan akan dibagi menjadi beberapa bagian yaitu sebagai berikut.

1. Tentang mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) belum diatur dalam hukum acara perdata atau peraturan perundang-undangan Indonesia

Prosedur pengajuan gugatan melalui mekanisme *Citizen Lawsuit* memang tidak dikenal dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia, sama halnya dengan mekanisme kumulasi gugatan (subjektif) yang ketentuannya tidak terdapat dalam HIR dan RBg. Lembaga kumulasi gugatan itu mengadopsi ketentuan yang terdapat dalam Rv, dan kini telah menjadi kebiasaan dalam dunia peradilan di Indonesia. Demikian halnya dengan Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) dan Gugatan Organisasi (*Legal Standing*). Secara substantif, *Class Action* dan *Legal Standing* diperkenalkan pada Tahun 1997 sejak diundangkannya UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, namun prosedur beracara Gugatan *Class Action* baru diperkenalkan pada tahun 2002 dengan dikeluarkannya PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Sedangkan sampai saat ini, belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai prosedur beracara Gugatan *Legal Standing*. Meskipun demikian, ternyata Gugatan *Class Action* dan *Legal Standing* tersebut telah banyak dipergunakan dan mendapatkan pengakuan.

Sebagai contoh, gugatan yang menggunakan mekanisme Gugatan *Class Action* terdapat pada kasus pemadaman listrik oleh PLN yang diajukan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) bersama Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) melawan PLN. Sementara itu, contoh Gugatan *Legal Standing* adalah Gugatan WALHI melawan 5 institusi Pemerintah dan PT Inti Indorayan Utama (PT IIU). Hal yang menarik adalah bahwa masing-masing gugatan tersebut justru diajukan sebelum mekanisme Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) dan Gugatan Organisasi (*Legal Standing*) diperkenalkan dalam sistem hukum di Indonesia.

Dapatlah dikatakan bahwa saat ini keberadaan *Citizen Lawsuit* masih sebatas pada praktek peradilan yang diimplementasikan dalam sebuah putusan hakim. Dengan adanya kasus dimana gugatan dengan mekanisme/prosedur *Citizen Lawsuit* dinyatakan diterima oleh hakim maka dapat dikatakan bahwa keberadaan *Citizen Lawsuit* di Indonesia telah diakui meskipun belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia namun diakomodir melalui pendapat-pendapat ahli hukum/hakim menjadi sebuah doktrin.

Dalam gugatannya, Para Penggugat menyatakan bahwa pengakuan terhadap keberadaan mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit* telah terjadi dalam praktek pengadilan di Indonesia seperti dalam Putusan Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST pada kasus deportasi Tenaga Kerja Indonesia di Nunukan dan Putusan Nomor: 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST pada perkara Korban Ujian Nasional sebagaimana telah dibahas pada subbab sebelumnya. Mengenai hal ini, majelis hakim menyatakan dapat menerima mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan, namun untuk menjamin adanya kepastian hukum maka hal tersebut harus memenuhi syarat-syarat tertentu.

Menurut penulis, dari apa yang disampaikan oleh majelis hakim diatas maka secara implisit majelis hakim menyatakan bahwa, pada dasarnya mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh Para Penggugat memiliki kemungkinan untuk dapat diterima mengingat telah ada pengakuan terhadap keberadaan mekanisme ini sebelumnya. Hukum Acara Perdata yang berlaku saat ini adalah HIR/Rbg yang merupakan produk hukum yang bersifat statis dan tidak lagi sesuai dengan perkembangan yang ada di masyarakat. Dengan

adanya perkembangan zaman dan iklim demokrasi serta masyarakat yang semakin dinamin, maka hukum tertulis yang ada sejak zaman penjajahan tersebut menjadi tertinggal oleh perkembangan masyarakat. Oleh sebab itu, sudah selayaknya apabila majelis hakim tidak hanya terpaku pada hukum acara yang berlaku menurut HIR dan Rbg saja, karena seperti yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa sumber hukum acara perdata tidak hanya HIR dan Rbg, namun meliputi juga kebiasaan, yurisprudensi, dan doktrin.

Kemungkinan penggunaan lembaga-lembaga hukum acara perdata selain yang telah diatur dalam HIR dan Rbg mengacu pada ketentuan Pasal 393 ayat (2) HIR, yang telah dicabut dengan UU Darurat No. 1 Tahun 1951. Meskipun telah dicabut, hendaklah kita merujuk pada riwayat dan maksud pembuat UU (HIR) dalam pembentukan Pasal 393 HIR tersebut. Salah satu maksud dari pembuat UU tersebut adalah apabila terdapat peristiwa hukum dimana tidak ada peraturan dalam Reglemen Indonesia (HIR dan Rbg) yang mengatur mengenai hal tersebut, maka hakim dapat, bahkan wajib mencari penyelesaian dengan menciptakan bentuk-bentuk acara yang dibutuhkan dalam praktek dengan cara menggali dan menemukan hukumnya. Dengan demikian Reglemen Indonesia (HIR dan Rbg) dapat diperluas⁹ dengan peraturan-peraturan acara yang tidak tertulis, yang dibentuk dengan putusan-putusan hakim berdasarkan kebutuhan praktek.¹⁰

Mencari penyelesaian dengan menciptakan bentuk-bentuk acara yang nyata dibutuhkan dalam praktek, maka Undang-undang telah mengakomodir hal tersebut. Dari ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman terlihat bahwa hakim sebagai penegak hukum dan keadilan berkewajiban untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, meskipun mekanisme atau prosedur *Citizen Lawsuit* belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun tidak menutup kemungkinan penerapannya di pengadilan. Hal

⁹ Gubernur Jenderal Rochussen seperti yang diikuti oleh Soepomo mengatakan bahwa “dimana tidak ada kemungkinan, dimana ada kesulitan besar, dimana terdapat perbedaan pengertian dan atau kebutuhan yang terlalu besar, maka segala sesuatu itu bukan berarti, bahwa reglemen (HIR dan Rbg) yang harus diutamakan, melainkan reglemen (HIR dan Rbg) yang harus dikesampingkan. Adalah berbahaya jikalau orang menganggap bahwa regleme (HIR dan Rbg) harus dipertahankan dalam segala keadaan. Lihat: Astuti, *Op. Cit.*, hal 126.

¹⁰ Soepomo, *Op. Cit.*, hal 9.

ini didasari pada kewenangan hakim untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) terhadap hal-hal yang tidak diatur dalam hukum tertulis namun terjadi dalam praktek di pengadilan. Dengan penemuan hukum (*rechtsvinding*) oleh hakim yang dituangkan dalam putusan, maka telah muncul sumber hukum formil baru berupa doktrin yang dapat dijadikan dasar hukum dari keberadaan mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit*. Oleh karena itu, doktrin yang telah dibuat oleh hakim dalam Kasus Tragedi Nunukan (Putusan Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST) maupun Kasus Korban UN (Putusan Nomor: 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST) dapat dijadikan dasar hukum pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit* dalam Perkara ini.

2. Tentang Para Penggugat tidak mempunyai hak (*standing*) karena Para Penggugat tidak melakukan notifikasi atau pemberitahuan kepada Para Tergugat atau Turut Tergugat sebelum mengajukan gugatannya;

Sebagaimana disebutkan dalam di atas bahwa majelis hakim dalam perkara ini menyatakan bahwa mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit* dapat diterima, namun demikian harus ada syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi oleh Para Penggugat demi kepastian hukum. Mengenai syarat-syarat tertentu, Para Tergugat menyatakan bahwa Para Penggugat tidak mempunyai *standing* karena tidak melakukan syarat formil tertentu berupa notifikasi atau pemberitahuan. Atas eksepsi ini, majelis hakim menyatakan sependapat dengan Para Tergugat dengan pertimbangan bahwa notifikasi adalah syarat formil yang harus dipenuhi oleh Para Penggugat sebagaimana diatur dalam sistem hukum darimana *Citizen Lawsuit* berasal yaitu sistem *Anglo Saxon* atau *Common Law* khususnya di Amerika Serikat.

Majelis hakim dalam pertimbangannya menyatakan bahwa perlu dipertimbangkan terlebih dahulu tentang hak (*standing*) Para Penggugat dan syarat formil pengajuan Gugatan *Citizen Lawsuit*, yang setidaknya-tidaknya harus memenuhi syarat-syarat atau kriteria tertentu. Dengan adanya syarat-syarat tertentu yang disebutkan oleh majelis hakim, maka majelis hakim dalam perkara ini telah melakukan menjalankan kewajibannya untuk menggali dan menemukan hukum terhadap hal-hal yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan

di Indonesia. Adapun syarat-syarat tertentu yang dimaksud oleh majelis hakim adalah sebagai berikut:

1. Penggugatnya harus warga negara Indonesia;
2. Tergugat utamanya adalah Negara Republik Indonesia cq. Pemerintah Republik Indonesia atau pemegang otoritas Negara/Pemerintah, disamping pihak-pihak terkait lainnya;
3. Obyeknya haruslah perbuatan Negara cq. Pemerintah atau pemegang otoritas Negara/Pemerintah baik dalam berbuat maupun tidak berbuat, yang secara perdata merugikan kepentingan publik atau warga negara Indonesia dan tidak bersifat individual, atau apabila Negara cq. Pemerintah atau pemegang otoritas Negara/Pemerintah tidak melaksanakan kewajibannya untuk melindungi, menghormati, menegakkan dan memajukan hak asasi warga negara Indonesia;
4. Harus ada pemberitahuan atau notifikasi dari Penggugat

Majelis hakim tidak memberikan pertimbangan hukum secara khusus mengenai syarat pertama, kedua dan ketiga. Tetapi apabila dikaitkan dengan gugatan yang menyatakan bahwa Para Penggugat adalah Ir. Tjandra Tedja, MSc dan 12 (dua belas) orang lainnya sebagai warga negara Republik Indonesia yang berstatus sebagai pemerhati, aktivis, dan pengguna jalan tol beserta para masyarakat yang berjumlah kurang lebih 2.366.722 pengguna jalan tol per hari dan Para Tergugat adalah Negara cq. Presiden Republik Indonesia, Wakil Presiden Republik Indonesia, Menteri Perhubungan, Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Pengatur Jalan Tol, maka syarat pertama dan kedua diatas telah terpenuhi.

Selanjutnya, mengenai syarat ketiga, menurut penulis telah dipenuhi oleh Para Penggugat. Gugatan Para Penggugat mendalilkan bahwa Tergugat I dan Tergugat II telah lalai dalam melaksanakan UUD 1945 sebagai kewajiban konstitusionalnya yang mengharuskan penyelenggaraan negara untuk mendapatkan pelayanan umum yang layak dalam semua bidang dalam hal ini bidang perhubungan dan transportasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

PMH yang dilakukan oleh Tergugat III didalilkan oleh Para Penggugat adalah atas perbuatannya yang tidak melakukan konsultasi publik dalam proses kenaikan tarif dan perubahan sistem transaksi tertutup menjadi sistem transaksi

terbuka untuk Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta, yang melanggar ketentuan Pasal 4 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa Hak Konsumen adalah hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan. Sementara itu, terhadap Tergugat IV didalilkan telah melakukan pelanggaran hukum terhadap Pasal 50 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia dan Tergugat V menurut Para Penggugat telah melalaikan kewajibannya yang meliputi pengaturan, pengusahaan dan pengawasan Badan Usaha Jalan Tol sehingga pengguna jalan tol mengalami kerugian atas pelayanan jalan tol.

Dengan dalil-dalil yang diutarakan oleh Para Penggugat mengenai PMH yang dilakukan oleh Para Tergugat secara jelas dan lengkap yang pada intinya menyatakan bahwa perbuatan Para Tergugat telah melanggar hak-hak asasi Para Penggugat dan masyarakat umum yang juga menjadi pengguna jalan tol, didukung oleh uraian tentang ketentuan perundang-undangan yang telah dilanggar, maka menurut penulis bahwa dalam Gugatan Para Penggugat telah terumuskan dengan baik mengenai Perbuatan Melawan Hukum yang disyaratkan sebagai objek dari gugatan.

Selanjutnya, mengenai persyaratan keempat yang merupakan syarat formil berupa adanya notifikasi atau pemberitahuan. Terhadap syarat ini, majelis hakim menyatakan bahwa tidak menemukan adanya pemberitahuan dari Para Penggugat kepada Para Tergugat dan/atau Para Turut Tergugat sebelum diajukannya Gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, baik berupa pemberitahuan yang langsung dikirimkan ke alamat Para Tergugat dan/atau Para Turut Tergugat maupun dalam bentuk somasi terbuka, sehingga Gugatan Para Penggugat dianggap belum memenuhi syarat formil Gugatan *Citizen Lawsuit*.

Di Amerika Serikat, ketentuan yang mengatur mengenai *Citizen Lawsuit* mensyaratkan bahwa orang perorangan warga negara harus melakukan pemberitahuan (*notice*) terlebih dahulu tentang maksud dan tujuan dari pengajuan *Citizen Lawsuit* yang dilakukan sebelum pendaftaran dan pengajuan gugatan dilakukan. Pemberitahuan tersebut dapat dikatakan sebagai pernyataan singkat atau *mini-statement* tentang kasus dan dibuat sesuai dengan syarat-syarat notifikasi

yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau peraturan lain yang mengatur tentang notifikasi ini.¹¹ Notifikasi tersebut harus mengidentifikasi pelanggaran dan tuntutan spesifik yang kemudian menjadi dasar pengajuan gugatan yang disusun oleh Penggugat untuk diberikan kepada pelaku pelanggaran dan instansi yang bertanggung jawab menerapkan peraturan perundang-undangan yang memberi hak *Citizen Lawsuit*.¹² Sedangkan di Indonesia, notifikasi dapat dipersamakan atau lazim dilakukan dengan somasi.

Ada beberapa maksud dan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya kewajiban melakukan notifikasi, antara lain:¹³

- a. Memberikan dorongan/insentif untuk pelanggar agar mulai melakukan penataan;
- b. Memberikan kesempatan secara *fair* kepada tergugat untuk mengajukan bantahan dalam kesempatan paling awal dari proses penanganan perkara;
- c. Kegagalan dalam menyediakan pemberitahuan yang memenuhi syarat dapat dipergunakan sebagai alasan untuk menolak gugatan;
- d. Memberikan pendidikan kepada Penggugat untuk mengajukan gugatan dengan dilengkapi dengan bukti dan fakta yang akurat.

Dengan melihat dari maksud dan tujuan diatas, dapat dilihat bahwa maksud dan tujuan yang hendak dicapai dari adanya syarat formil berupa notifikasi tersebut adalah maksud dan tujuan yang baik, yaitu agar dalam jangka waktu tertentu yang wajar dan patut Para Tergugat dapat menyadari kesalahannya dan melakukan perbaikan-perbaikan atas kesalahan dan pelanggaran yang merugikan warga negara. Selain itu, adanya maksud dan tujuan dari notifikasi ini adalah untuk memberikan ruang yang *fair* bagi otoritas negara guna menjawab atau membantah dalam kesempatan paling awal.

Mengenai masalah notifikasi ini, dapat dilihat bahwa majelis hakim memiliki pendapat yang sama dengan Para Tergugat dengan mengatakan bahwa

¹¹ Sugianto, *Op. Cit.*, hal. 41.

¹² Diungkapkan oleh Michael D. Axline dalam bukunya "Environmental Citizen Suit," United States of America, 1995, h.vi halaman 6-3. Dikutip oleh Indro Sugianto. Lihat: Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 41.

¹³ Sugianto, *Op. Cit.*, hal 41-42. Tulisan Indro Sugianto ini juga dikutip oleh majelis hakim dalam pertimbangan hukum pada Putusa Perkara Nomor: 40/Pdt.G/2008/PN.JKT.SEL.

syarat notifikasi belum dilakukan oleh Para Penggugat. Majelis berpandangan, meski dapat diterapkan dalam sistem beracara perdata di Indonesia, Gugatan *Actio Popularis (Citizen Lawsuit)* haruslah tetap mengacu pada syarat formil Gugatan Warga Negara yang lazim dianut negeri *Anglo Saxon* atau *Common Law*, khususnya Amerika Serikat.¹⁴ Acuan ini, menurut anggota majelis Haswandi, lantaran belum diaturnya gugatan bentuk ini dalam prosedur beracara di Indonesia.¹⁵

Dalam salah satu kesempatan wawancara dengan Hermawanto, Kepala Advokasi LBH Jakarta yang juga menjadi Anggota Tim Advokasi Masyarakat Pengguna Jalan Tol (TAMPOL), Ia menyatakan bahwa ada perbedaan penafsiran antara majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Dalam rilis berita yang dimuat di *hukumonline*, Hermawanto, menyatakan bahwa dikatakan belum menggelar somasi terbuka, sebelum gugatan dilayangkan, LBH Jakarta dan anggota Tampil lainnya sudah sering menggelar konferensi pers.¹⁶ Menurutnya, dalam perkara Ujian Nasional di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, somasi terbuka juga dilakukan dalam bentuk yang sama dimana somasi terbuka tersebut tidak dianggap oleh majelis hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat sebagai bentuk notifikasi melainkan yang dianggap sebagai notifikasi pada saat itu adalah adanya pendaftaran gugatan. Selain itu, Para Penggugat menurutnya juga telah melakukan pertemuan dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Pengaturan Jalan Tol (BPJT) dan peristiwa pertemuan itu juga tersiar dalam berita-berita di media massa melalui pers rilis dari pihak Penggugat, dimana apabila hal seperti itu dimaksudkan sebagai somasi terbuka, maka menurutnya telah Penggugat lakukan.¹⁷

Mengenai masalah notifikasi ini, penulis berpendapat bahwa tidak ada kesepahaman mengenai bagaimanakah bentuk notifikasi yang sebenarnya

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

sebagaimana menjadi syarat formil dari Gugatan *Citizen Lawsuit*. Perlu diingat bahwa *Citizen Lawsuit* adalah mekanisme atau prosedur baru yang diadopsi dari sistem hukum *Common Law* dan memiliki syarat formil berupa notifikasi atau pemberitahuan. Namun perlu juga diingat seperti yang penulis telah sampaikan dalam bab sebelumnya bahwa Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam praktek peradilan, meskipun diadopsi dari sistem hukum *Common Law*, namun dalam penerapannya di Indonesia harus disesuaikan dengan sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Pendapat penulis ini juga sesuai dengan pendapat majelis hakim dalam perkara ini yang menyatakan bahwa penerapan dari mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit* ini disesuaikan dan atau dikombinasikan dengan sistem hukum di Indonesia.

Dalam perkara Ujian Nasional yang dijadikan patokan oleh para pihak disini, hakim yang memeriksa perkara tersebut dalam putusannya tidak menyinggung tentang syarat formil dari Gugatan *Citizen Lawsuit*. Namun demikian, berdasarkan bukti-bukti yang telah diajukan oleh Para Penggugat maupun Tergugat bahwa dalam perkara Ujian Nasional telah dilakukan Somasi Terbuka tentang Menggugat Ujian Nasional pada tanggal 28 Mei 2006. Sedangkan dalam perkara ini, menurut Para Penggugat bahwa konferensi press yang telah dilakukan dapat digolongkan sebagai bentuk somasi terbuka ditambah lagi adanya pertemuan dengan Menteri Pekerjaan Umum (Tergugat IV) dan Badan Pengaturan Jalan Tol (Tergugat V) yang tersiar dalam berita-berita di media massa melalui pers rilis. Hal ini karena apa yang telah dilakukan Para Penggugat dalam perkara ini memiliki bentuk yang sama dengan perkara Ujian Nasional.

Dalam menganalisis mengenai syarat formil, menurut penulis kita harus mengacu kembali pada maksud dan tujuan dari notifikasi itu sendiri. Dari apa yang telah disampaikan sebelumnya bahwa maksud dan tujuan dari notifikasi itu sendiri pada intinya adalah sebagai dorongan kepada Tergugat agar menyadari kesalahan yang telah dilakukannya dan memberikan kesempatan kepada Tergugat untuk melakukan penataan atau perbaikan terhadap kesalahan tersebut. Selain itu, notifikasi juga dijadikan sebagai bahan pendidikan bagi Penggugat agar mengajukan gugatan dengan fakta dan bukti yang akurat dan nyata. Sehingga, menurut penulis sepanjang maksud dan tujuan dari notifikasi diatas telah tercapai

ditambah ketiadaan aturan yang baku mengenai notifikasi, maka apapun bentuk notifikasi yang dipergunakan oleh Para Penggugat, selama maksud dan tujuan dari notifikasi itu telah tercapai dan masih dalam koridor hukum, bentuk tersebut dapat dipergunakan oleh Penggugat.

Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah konferensi press dan juga pertemuan yang telah dilakukan oleh Para Penggugat dengan Tergugat IV dan Tergugat V dapat dikategorikan sebagai bentuk notifikasi. Dalam perkara ini, majelis hakim berpendapat tidak menemukan adanya notifikasi sebelum Gugatan diajukan ke Pengadilan Negeri, baik berupa pemberitahuan langsung kepada Para Tergugat maupun dalam bentuk somasi terbuka. Dari pernyataan tersebut, menurut penulis, majelis hakim dalam menganalisis bagaimana bentuk notifikasi yang harus dilakukan oleh Penggugat, mengacu pada dua bentuk yaitu pemberitahuan langsung kepada Para Tergugat atau somasi terbuka.

Dalam sistem hukum di Indonesia, salah satu model pemberitahuan sebelum suatu perkara masuk di Pengadilan dilakukan dengan menggunakan somasi. Somasi diartikan sebagai peringatan dari pihak yang menuntut suatu pemenuhan hak atau prestasi dari pihak lain yang berkewajiban untuk memenuhi kewajiban atau prestasi tertentu. Somasi dapat dilakukan secara tertutup dan tertulis misalnya dengan melayangkan surat peringatan langsung kepada pihak yang dituju sehingga mengenai isi somasi tersebut hanya diketahui oleh kedua belah pihak, atau dilakukan didepan umum dan disampaikan secara lisan yang biasa dikenal dengan istilah Somasi Terbuka.

Mengenai bentuk somasi ini, tidak ditemui peraturan yang khusus mengatur tentang ini. Namun secara logika dan juga praktek di lapangan, somasi menurut penulis hanya salah satu istilah atau proses untuk menggambarkan suatu keadaan dimana terdapat seseorang atau sekelompok orang yang menyatakan sesuatu berisikan peringatan dan atau ancaman kepada pihak lainnya didepan dan diketahui masyarakat banyak. Oleh sebab itu, apabila benar Para Penggugat telah melakukan konferensi press dan juga pertemuan dengan Tergugat IV dan Tergugat V dimana hasil pertemuan tersebut dirilis oleh berbagai media massa, maka menurut penulis tindakan tersebut merupakan salah satu bentuk notifikasi yang menjadi syarat formil Gugatan *Citizen Lawsuit*. Hal ini didasarkan pada

pemahaman bahwa dengan adanya konferensi press, kemungkinan dari tersampainya tuntutan/peringatan dari Para Penggugat kepada Para Tergugat akan sangat besar. Jikalau Para Tergugat masih belum mengetahuinya, maka dalam pertemuan yang dilakukan oleh Para Penggugat dengan Tergugat IV dan Tergugat V, sudah tentu pernyataan tuntutan/peringatan dari Para Penggugat dapat tersampaikan kepada seluruh Tergugat melalui Tergugat IV dan Tergugat V. Sehingga, Para Tergugat akan menyadari kesalahannya dan dapat melakukan perbaikan-perbaikan. Sedangkan bagi Para Penggugat, pertemuan dengan Tergugat IV dan Tergugat V memberi manfaat kepada Para Penggugat agar dapat mengetahui kekurangan dalam gugatannya sekaligus memenuhi syarat formil *Citizen Lawsuit* berupa notifikasi.

3. Tentang Gugatan yang diajukan Para Penggugat sebenarnya adalah Gugatan Perwakilan Kelompok;

Gugatan Perwakilan Kelompok atau *Class Action* lebih dahulu dikenal dalam sistem hukum Indonesia dibandingkan mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit*. Bahkan mekanisme ini telah diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan seperti dalam UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan serta Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Pada mekanisme Gugatan *Class Action*, telah ditetapkan secara tegas mengenai persyaratan *standing* Para Penggugat yang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 2 PERMA No. 1 Tahun 2002 yaitu:¹⁸

Gugatan dapat diajukan dengan mempergunakan tata cara Gugatan Perwakilan Kelompok apabila:

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan;
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya;
- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya;

¹⁸ Mahkamah Agung (b), *Op. Cit.*, Pasal 2.

- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Syarat utama dalam Gugatan *Class Action* adalah kesamaan fakta atau peristiwa dan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial serta kesamaan tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya. Artinya bahwa antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya sebagai pihak yang diwakili ada hubungan hukum yang mendasari dan memiliki kerugian yang sama. Sedangkan dalam Gugatan *Citizen Lawsuit*, tidak disyaratkan bahwa Penggugat adalah pihak yang mengalami kerugian langsung dan tidak mensyaratkan adanya hubungan hukum antara Penggugat dengan pihak yang diwakili. Hal ini karena tujuan dari Gugatan *Citizen Lawsuit* itu sendiri adalah untuk memperjuangkan kepentingan publik dan hak asasi manusia.

Para Penggugat dalam gugatannya menyatakan dengan tegas bahwa mekanisme atau prosedur gugatan yang dipergunakan adalah Gugatan *Citizen Lawsuit* sehingga ketentuan mengenai Gugatan *Class Action* tidak dapat diterapkan. Oleh karenanya, penulis sepakat dengan pertimbangan hakim yang menolak eksepsi Para Tergugat mengenai hal ini mengingat bahwa Para Penggugat dalam gugatannya jelas mendasari diri pada dalil bahwa Para Tergugat dan Turut Tergugat telah melanggar atau melalaikan kepentingan publik atau warga negara yang semestinya dilindungi oleh Para Tergugat sebagai pemegang otoritas pemerintahan berkaitan dengan sistem transaksi dan tarif Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta, dimana hal demikian termasuk dalam kriteria Gugatan *Citizen Lawsuit*.

4. Tentang Gugatan Penggugat yang bertentangan dengan konsep *Citizen Lawsuit* karena telah meminta pembatalan suatu Keputusan Tata Usaha Negara;

Pasal 1 butir 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa:

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan

perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁹

Pemeriksaan perkara di Peradilan Tata Usaha Negara (TUN) didasari dengan adanya objek perkara yang berupa Keputusan TUN. Dari ketentuan pasal diatas dapat diketahui bahwa Keputusan TUN sebagai objek pemeriksaan merupakan penetapan tertulis yang bersifat konkret, individual dan final yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Selain itu, Keputusan TUN yang dimaksud mengacu pada ketentuan diatas adalah keputusan yang bersifat individual, yang artinya hanya berlaku bagi pihak tertentu sehingga kepentingan yang ingin diperjuangkan juga bersifat kepentingan individual. Sedangkan dalam Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh Para Penggugat dalam perkara ini, yang menjadi objek gugatan adalah Perbuatan Melawan Hukum dari pemegang otoritas pemerintahan di bidang pelayanan jalan tol, bukan keputusan/kebijakan yang dikeluarkan oleh pemegang otoritas pemerintahan tersebut meskipun perbuatan melawan hukum yang dimaksud tersebut terimplementasikan dalam bentuk keputusan atau ketetapan yang berkaitan dengan sistem transaksi dan tarif Jalan Tol. Selain itu, dalam Gugatan *Citizen Lawsuit*, yang menjadi dasar gugatan adalah kepentingan umum bagi masyarakat pengguna tol yang telah melanggar hak-haknya oleh Para Tergugat sebagai pemegang otoritas pemerintahan di bidang pelayanan umum. Dengan demikian, penulis sepakat dengan pertimbangan hakim yang menyatakan menolak eksepsi dari Para Tergugat karena majelis hakim telah memberikan jawaban dengan mengacu dan berpedoman pada ketentuan hukum yang berlaku.

4.3 Praperadilan Dalam Penghentian Penuntutan Terhadap Soeharto

4.3.1 Kasus Posisi

Pemeriksaan terhadap Soeharto dimulai pada masa kepemimpinan BJ Habibi, melalui Jaksa Agung yang menjabat pada saat itu yaitu Andi Ghalib.

¹⁹ Indonesia (p), *Undang-Undang PTUN*, UU No. 5 Tahun 1986, LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 334, Pasal 1 butir 3.

Sejak pemeriksaan di era kepemimpinan BJ Habibie hingga masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, kasus Soeharto selalu mengalami pasang-surut.

Pada masa BJ Habibie, pemeriksaan terhadap Soeharto dimulai dengan melakukan penyidikan atas rekening-rekening Soeharto di Swiss dan Austria.²⁰ Pemeriksaan ini didasarkan atas adanya dugaan penyalahgunaan dana sejumlah yayasan, program mobil nasional (mobnas), kekayaan di luar negeri, perkebunan dan peternakan Tapos.²¹ Namun setelah diadakan penyelidikan, Tim Kejaksaan Agung tidak menemukan bukti yang kuat atas korupsi yang dilakukan oleh Soeharto. Oleh karena itu, penyidikan terhadap Soeharto dinyatakan dihentikan dengan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) karena minimnya bukti.

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, penyidikan terhadap Soeharto kembali dimulai. Jaksa Agung Marzuki Darusman mencabut Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) kasus Soeharto, dan mulai melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan Soeharto. Kemudian atas hasil penyidikan tersebut, Soeharto diajukan ke Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Selatan untuk diperiksa. Namun Soeharto tidak pernah menghadiri sidang di PN Jakarta Selatan dengan alasan sakit, sehingga Majelis Hakim PN Jakarta Selatan menetapkan kasus tersebut tidak bisa diteruskan dan harus dihentikan.

Pada masa kepemimpinan Megawati, melalui Jaksa Agung M.A. Rachman hampir tak ada gebrakan. Kasus Soeharto seperti jalan di tempat. Kemudian Susilo Bambang Yudhoyono, melalui Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh memberikan keputusan yang sangat kontroversial di tengah-tengah lingkungan masyarakat, yaitu mengeluarkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan Perkara (SKP3) No. TAP-01/O.1.14/Ft.1/05/2006 tanggal 11 Mei 2006 dengan alasan kesehatan Soeharto yang tidak memungkinkan untuk diperiksa di Pengadilan. Banyak kalangan masyarakat yang menyayangkan tindakan Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh yang mengeluarkan Surat SKP3 tersebut, karena

²⁰ Rihal Amel, *Op. Cit.*, hal 133.

²¹ *Ibid.*

dianggap telah cacat hukum, yaitu tidak didasarkan pada pasal 140 ayat 2 huruf a KUHAP dan Tap MPR Nomor XI Tahun 1998²².

Atas dasar keluarnya Surat Keputusan Penghentian Penuntutan Perkara (SKP3) tersebut, maka Gerakan Masyarakat Adili Soeharto (GEMAS), Asosiasi Penasihat Hukum dan HAM (APHI) dan Komite Tanpa Nama (KTN), mengajukan permohonan/gugatan praperadilan Soeharto ke PN Jakarta Selatan. Para Pemohon dalam permohonannya memohon agar PN Jakarta Selatan memeriksa, mengadili dan memberikan putusan yang intinya sebagai berikut:

a. Permohonan APHI (Pemohon I) dalam Surat Permohonan Praperadilan tertanggal 19 Mei 2006 dibawah Register No. 9/Pid.Prap/2006/PN.Jak.Sel. memohon agar Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memberikan putusan yang intinya sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan PEMOHON untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara (SKPPP) terhadap Terdakwa Soeharto atas dugaan melakukan tindak pidana korupsi dan atau penyalahgunaan dana di 7 yayasan yang didirikan dan dikuasainya, yaitu : Dharmais, Dakab, Supersemar, Amal Bhakti Muslim Pancasila, Dana Mandiri, Gotong Royong dan Trikora, yang diterbitkan oleh TERMOHON, adalah tidak sah dan bertentangan UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP);
3. Memerintahkan Termohon untuk segera melimpahkan kembali berkas perkara tindak pidana atas nama terdakwa Soeharto tersebut ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

b. Permohonan GEMAS (Pemohon II) dalam Surat Permohonan Praperadilan dibawah Register No. 10 /Pid.Prap /2006 /PN.Jak.Sel. memohon agar Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memberikan putusan yang intinya sebagai berikut:

1. Menyatakan Perbuatan TERMOHON yang mengeluarkan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara Pidana atas nama HM Soeharto adalah tidak sah;

²² Menurut pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, penghentian penuntutan dapat dilakukan apabila tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum (tersangka/terdakwa telah meninggal dunia, alasan *nebis in idem*, perkara telah daluarsa).

2. Menyatakan batal Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara Pidana atas nama HM Soeharto;
 3. Memerintahkan TERMOHON untuk menjalankan putusan Mahkamah Agung 1846/K/Pid/2000 Mahkamah Agung yang telah berkekuatan hukum tetap dan mempertanggungjawabkannya di muka persidangan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan;
 4. Memerintahkan TERMOHON untuk menyerahkan kembali Berkas Perkara Registrasi No. 842/Pid. B /2000/PN. Jak. Sel atas nama terdakwa HM. Soeharto kepada Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Selatan untuk segera disidangkan;
 5. Memerintahkan TERMOHON untuk membayar ganti kerugian sejumlah uang Rp 6.000,- (enam ribu rupiah).
- c. Permohonan KTN (Pemohon III) dalam Surat Permohonan Praperadilan dibawah Register No. 11 /Pid.Prap /2006 /PN.Jak.Sel. memohon agar Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memberikan putusan yang intinya sebagai berikut.²³

1. Menerima dan mengabulkan permohonan PEMOHON untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara (SKPPP) terhadap Terdakwa Soeharto atas dugaan melakukan tindak pidana korupsi dan atau penyalahgunaan dana di 7 yayasan yang didirikan dan dikuasainya, yaitu : Dharmais, Dakab, Supersemar, Amal Bhakti Muslim Pancasila, Dana Mandiri, Gotong Royong dan Trikora, yang diterbitkan oleh TERMOHON, adalah tidak sah dan bertentangan KUHAP jo UU No. 31 Tahun 1939 jo UU No. 18 Tahun 2004 jo UU No.29 Tahun 2004 jo TAP MPR No.XI/MPR/1998 Jo TAP MPR No.VI/MPR/2000;
3. Memerintahkan Termohon untuk segera melimpahkan kembali berkas perkara tindak pidana atas nama terdakwa Soeharto tersebut ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

Atas Permohonan Praperadilan yang diajukan oleh Para Pemohon, maka Termohon Jaksa Agung Republik Indonesia yang dalam hal ini diwakili oleh kuasa hukumnya, mengajukan jawaban atau bantahan yang memohon agar Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memutus sebagai berikut:

²³ Ibid.

1. Menolak untuk seluruhnya permohonan Praperadilan yang diajukan oleh Para Pemohon Praperadilan atau setidaknya menyatakan permohonan Para Pemohon Praperadilan tidak dapat diterima;
2. Menyatakan sah secara hukum Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP) Kepala Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan Nomor : TAP-01/0.1.14/ Ft.1/05/2006 tanggal 11 Mei 2006 atas nama terdakwa H.Muhammad Soeharto alias Soeharto;
3. Menghukum Para Pemohon Praperadilan untuk membayar semua biaya perkara.

4.3.2 Pertimbangan Hakim

Hakim Pengadilan Negeri Jakarta selatan yang mengadili perkara praperadilan yang diajukan oleh Para Pemohon, setelah memeriksa perkara ini, pada tanggal 12 Juni 2006 mengeluarkan putusan atas perkara No. 09/Pid.Prap/2006 /PN.Jak.Sel., No. 10/Pid.Prap/2006/PN.Jak.Sel., No. 11 /Pid.Prap/2006/PN.Jak.Sel. Hal yang menarik dalam kasus praperadilan terhadap Soeharto ini, majelis hakim mengeluarkan putusan yang sama terhadap tiga permohonan praperadilan terhadap Soeharto yang diajukan oleh Pemohon yang berbeda. Dapat dimaklumi apabila kemudian majelis hakim mengeluarkan putusan yang sama terhadap ketiga permohonan tersebut karena pada dasarnya substansi dari permohonan-permohonan tersebut adalah sama sehingga demi efektivitas maka majelis hakim kemudian mengeluarkan putusan yang sama terhadap permohonan-permohonan praperadilan tersebut.

Sesuai dengan tema penelitian yang penulis ambil, dalam subbab ini hanya dibahas mengenai kedudukan hukum dari para pemohon dalam mengajukan permohonan praperadilan dalam perkara Soeharto. Majelis hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutuskan dalam amar putusan pada pokoknya menyatakan bahwa para pemohon telah memenuhi syarat dan berhak untuk mengajukan permohonan praperadilan. Dalam putusan tersebut, hakim memberikan pertimbangan mengenai kedudukan hukum APHI, GEMAS, dan KTN atau Para Pemohon sebagai pihak ketiga yang berkepentingan, yaitu sebagai berikut.²⁴

²⁴ Putusan Praperadilan No.9/Pid.Prap/2006/Pn.Jkt.Sel; Putusan Praperadilan No.10/Pid.Prap/2006/Pn.Jkt.Sel; Putusan Praperadilan No.11/Pid.Prap/2006/Pn.Jkt.Sel.

1. Ketentuan pasal 80 KUHAP memberikan hak kepada pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan praperadilan atas penghentian penyidikan atau penuntutan;
2. Pengertian pihak ketiga yang berkepentingan dalam praktek terdapat pendapat yang menafsirkan secara sempit yaitu hanya saksi korban tindak pidana atau saksi pelapor dan penafsiran secara luas yang tidak hanya saksi korban tindak pidana atau saksi pelapor namun juga meliputi anggota swadaya masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat;
3. Pengadilan berpendapat bahwa kriteria yang dapat dipakai dalam mengartikan pihak ketiga yang berkepentingan adalah bagaimana bobot kepentingan umum dalam tindak pidana yang bersangkutan, Dalam kasus korupsi bobot kepentingan publik lebih dominan sehingga sangat layak dan proporsional untuk memberi hak kepada masyarakat umum yang diwakili Lembaga Swadaya Masyarakat atau Organisasi Kemasyarakatan untuk mengajukan praperadilan atas penghentian penyidikan atau penuntutan;
4. M. Yahya Harahap, SH dalam bukunya, "Pembahasan Permasalahan dalam Penerapan KUHAP- Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali" edisi kedua, Sinar Grafika, 2000, hal 11, menyatakan, ditinjau dari disiplin ilmu yurisprudensi, perkataan "pihak ketiga yang berkepentingan" yang dirumuskan dalam pasal 80 KUHAP, mengandung pengertian luas (*broad term*) atau kurang jelas pengertiannya (*unplain meaning*). Kalau dikatakan kurang jelas pengertiannya, maka beberapa penulis menyebutkan adalah menjadi tugas hakim sebagai penterjemah aturan hukum yang ada. Sebagai penterjemah, hakim bertugas menemukan hukum, baik melalui penafsiran, konstruksi, atau penghalusan hukum. Kewajiban ini timbul karena aturan yang ada tidak jelas, atau karena suatu peristiwa hukum tidak persis sama dengan lukisan yang ada dalam undang-undang (Bagir Manan, "Mengadili Menurut Hukum", Artikel, Majalah Hukum Varia Peradilan, Tahun XX, No. 238, Juli 2005, hal 11)
5. Menurut Yahya Harahap, menghadapi rumusan yang kurang jelas pengertiannya, diperlukan kemampuan menemukan makna aktual (*to discover the actual meaning*) dengan mengaitkan dengan unsur kehendak pembuat undang-undang (*legislative purpose*) dan kehendak publik (*publik purpose*);
6. Jika tujuan mempraperadilan penghentian penyidikan atau penuntutan untuk mengoreksi atau mengawasi kemungkinan kekeliruan maupun kesewenangan atas penghentian itu secara horizontal, cukup alasan untuk berpendapat bahwa kehendak pembuat undang-undang dan kehendak publik atas penerapan pihak ketiga yang berkepentingan, meliputi masyarakat luas yang diwakili oleh LSM atau Organisasi kemasyarakatan;
7. Bahwa interpretasi pengertian pihak ketiga yang berkepentingan dalam praperadilan meliputi anggota masyarakat dan LSM yang berkepentingan ternyata sejalan dengan maksud ketentuan pasal 41 UU. No. 31 Tahun 1999 *jo.* UU No.20 Tahun 2001, yang mengatur

- peran serta masyarakat dalam membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi;
8. Dengan demikian istilah pihak ketiga yang berkepentingan tidak mesti diartikan hanya saksi yang menjadi korban tetapi juga masyarakat yang menjadi korban. Juga dapat diartikan sebagai bagian dari partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi (Bandingkan Luhut M.P Pangaribuan, Interpretasi “pihak ketiga yang berkepentingan” dalam tindak pidana korupsi, termuat dalam Jurnal, dictum, LeIP, edisi 2 tahun 2004, hal 7-31).
 9. Bahwa berdasarkan hal-hal yang dikemukakan diatas, dihubungkan dengan kedudukan dan kepentingan hukum Para Pemohon dalam mengajukan permohonan praperadilan *a quo*, menurut Pengadilan adalah termasuk “pihak ketiga yang berkepentingan”, karena:
 - a. Pemohon I dan II adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya, atas kehendak dan keinginan sendiri ditengah masyarakat yang bergerak, berminat dan didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat memberikan perlindungan dan penegakkan atas kepentingan dan hak-hak asasi manusia di Indonesia, termasuk didalamnya penegakan pemberantasan tindak pidana korupsi;
 - b. Pemohon III adalah warga Negara Indonesia sebagai bagian dari anggota masyarakat yang mempunyai kepedulian dalam perlindungan dan penegakan hak-hak asasi manusia termasuk didalamnya penegakan pemberantasan tindak pidana korupsi;
 - c. Masalah korupsi merupakan masalah yang dihadapi oleh bangsa dan Negara yang menuntut peran serta dan tanggung jawab masyarakat untuk membantu pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia;
 - d. Pemohon I dan II sebagai LSM mempunyai AD/ART organisasi yang mempunyai tujuan dan misi penegakkan hukum dan hak asasi manusia, keadilan, ketertiban dan kepastian hukum;

4.3.3 Analisa

Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 (KUHAP) telah menentukan pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan/pemeriksaan praperadilan dengan mengemukakan alasan yang menjadi dasar permintaan pengajuan praperadilan yang telah ditentukan secara limitatif dalam KUHAP. Para pemohon pemeriksaan praperadilan dalam SKP3 Soeharto menggunakan hak yang telah diberikan oleh Undang-undang untuk mengajukan permohonan praperadilan yaitu dengan mengajukan diri sebagai pihak ketiga yang berkepentingan sebagaimana diatur dalam Pasal 80 KUHAP.

Pihak ketiga yang berkepentingan menurut KUHAP merupakan salah satu pihak yang dapat mengajukan permohonan/pemeriksaan praperadilan. Mengenai

siapa yang dimaksud dengan pihak ketiga yang berkepentingan ini, KUHAP sendiri tidak memberikan definisi secara jelas. Hal ini berbeda dengan definisi dari penyidik, penuntut umum, saksi atau terdakwa yang telah dinyatakan secara tegas dan juga merupakan pihak yang dapat mengajukan permohonan/pemeriksaan praperadilan.

Sebagaimana dinyatakan oleh majelis hakim bahwa pengertian pihak ketiga yang berkepentingan dalam prakteknya seringkali ditafsirkan secara sempit yaitu sebatas pada saksi korban tindak pidana atau saksi pelapor. Namun dalam putusan ini, penafsiran luas mengenai siapa saja yang dapat berkedudukan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan telah dilakukan oleh majelis hakim yang meliputi pula anggota swadaya masyarakat yang diwakili oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Argumentasi hukum yang diberikan oleh hakim bahwa kriteria yang dapat dipakai dalam mengartikan pihak ketiga yang berkepentingan adalah bagaimana bobot kepentingan umum dalam tindak pidana yang bersangkutan, yaitu dalam kasus ini adalah tindak pidana korupsi. Hakim menyatakan bahwa dalam kasus tindak pidana korupsi, bobot kepentingan publik lebih dominan sehingga sangat layak dan proporsional untuk memberi hak kepada masyarakat umum yang diwakili LSM atau Organisasi Kemasyarakatan untuk mengajukan praperadilan atas penghentian penyidikan atau penuntutan. Dengan demikian, perlu dibahas terlebih dahulu mengenai kriteria kepentingan publik (kepentingan umum) sebagaimana dimaksud oleh hakim.

Pada tindak pidana umum, pihak yang menjadi korban adalah orang yang berkaitan langsung dengan peristiwa pidana, yaitu saksi korban atau pelapor.²⁵ Sedangkan dalam tindak pidana korupsi, yang menjadi korban secara langsung maupun tidak langsung adalah masyarakat umum. Bobot kepentingan umum yang dilanggar dengan adanya tindak pidana korupsi tentulah sangat besar. Mengenai apa yang dimaksud oleh kepentingan umum itu sendiri penulis mengambil pendapat dari Emershon Yuntho dalam memberikan pengertian mengenai kepentingan umum yaitu:

²⁵ Rihal Amel, *Op. Cit.*, hal 146-147.

Kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan pribadi atau individu atau kepentingan lainnya, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat umum, rakyat banyak, dan atau pembangunan di berbagai bidang.²⁶

Dari definisi ini jelaslah bahwa kepentingan umum adalah kepentingan yang melibatkan kepentingan orang banyak dan berlaku secara luas sehingga perlu diutamakan dari kepentingan pribadi atau individu-individu tertentu, dimana dengan dilakukannya sebuah tindak pidana korupsi maka telah terjadi pelanggaran terhadap kepentingan umum.

Dalam peraturan perundang-undangan mengenai pemberantasan tindak pidana korupsi dapat ditemui bahwa dampak yang ditimbulkan dengan adanya tindak pidana korupsi telah mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap kepentingan masyarakat umum atau hajat hidup orang banyak. Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 dinyatakan bahwa korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas.²⁷ Dengan dilanggarnya hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka dapat disimpulkan bahwa masyarakatlah yang menjadi korban tindak pidana korupsi. Sehingga dalam hal ini kepentingan masyarakatlah yang dilanggar secara langsung oleh pelaku tindak pidana korupsi.²⁸

Penafsiran luas mengenai pihak ketiga yang berkepentingan dalam putusan menyangkut terjadinya tindak pidana korupsi mengingatkan kita pada Putusan

²⁶ Yuntho, *Op. Cit.*, hal. 8.

²⁷ Indonesia (n), *Op. Cit.*, Penjelasan Umum.

²⁸ Penulis mencoba menggambarkan bagaimana tindak pidana korupsi mengakibatkan kerugian bagi masyarakat umum. Para pengusaha yang menyediakan jasa kebutuhan hidup sehari-hari bagi masyarakat sebagai konsumen seringkali harus membayar pungutan-pungutan tidak resmi yang dilakukan oleh aparat/pejabat publik. Akibat adanya pungutan tersebut maka biaya yang harus dikeluarkan oleh para pengusaha tersebut menjadi lebih besar dan berakibat semakin tinggi harga atas jasa yang harus dikeluarkan oleh masyarakat sebagai konsumen. Contoh lain misalnya, korupsi yang dilakukan oleh pejabat negara yang bertanggung jawab atas kenyamanan jalan raya. Dimana seharusnya anggaran negara dipergunakan untuk membangun jalan atau memperbaiki jalan-jalan yang rusak, namun dipergunakan untuk kepentingan pribadi dapat berdampak buruk bagi masyarakat yang akan menggunakan jalan tersebut seperti dalam hal terjadinya banyak kecelakaan karena rusaknya jalan.

No: 02/Pid/Pra/1998 pada Pengadilan Negeri Samarinda atas permohonan Praperadilan yang diajukan oleh Ikatan Besar Laskar Ampera (IKBLA) Arif Rachman Hakim atas diterbitkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan terhadap Pejabat Pemda Samarinda yang menggelapkan uang PBB dan Pembagian Hasil Penerimaan PBB di sektor migas. IKBLA mengajukan permohonan praperadilan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan berdasarkan ketentuan Pasal 80 KUHAP dengan alasan IKBLA merupakan “kelompok masyarakat Kalimantan Timur yang telah dirugikan” sehingga mereka mempunyai *legal standing* untuk mengajukan praperadilan. Pengadilan Negeri Samarinda dalam putusannya yang telah diperkuat oleh Mahkamah Agung (MA) pada Peninjauan Kembali yang pertama, meskipun dimentahkan kembali pada PK kedua, menerima alasan IKBLA sebagai pihak ketiga yang berkepentingan. MA sependapat dengan Pengadilan Negeri Samarinda bahwa berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dimana uang pajak adalah untuk kepentingan rakyat, maka IKBLA secara langsung ikut dirugikan karena terbengkalainya pembangunan.²⁹

Selanjutnya dalam pertimbangan hakim dinyatakan sebagaimana mengutip dari pendapat Yahya Harahap, dikatakan bahwa “pihak ketiga yang berkepentingan” yang dirumuskan dalam pasal 80 KUHAP, mengandung pengertian luas (*broad term*) atau kurang jelas pengertiannya (*unplain meaning*).³⁰ Kalau dikatakan kurang jelas pengertiannya, adalah menjadi tugas hakim sebagai penterjemah aturan hukum yang ada atau melakukan penemuan hukum (*rechtvindings*) terhadap hal yang kurang jelas tersebut.

Atas dasar pengertian “pihak ketiga yang berkepentingan” yang mengandung pengertian luas (*broad term*) atau kurang jelas pengertiannya (*unplain meaning*) tersebut, maka pada dasarnya hakim haruslah melakukan penemuan hukum guna menemukan penafsiran yang jelas mengenai siapa yang dimaksud dengan pihak ketiga yang berkepentingan. Tindakan hakim H. Andi Samsan Nganro, yang memberikan penafsiran luas mengenai pihak ketiga yang berkepentingan merupakan tindakan yang sejalan dengan apa yang telah

²⁹ Pangaribuan, *Loc. Cit.*, hal. 25.

³⁰ Harahap (b), *Op. Cit.*, hal 11.

ditentukan dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1) yang menyatakan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara dengan dalih hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya dengan menggali nilai-nilai hukum dan rasa keadilan di masyarakat. Dengan demikian, ada kewajiban bagi hakim untuk tidak boleh menolak memberikan putusan terhadap suatu perkara praperadilan dengan alasan tidak adanya ketentuan yang memberikan penjelasan yang tegas mengenai pengertian pihak ketiga yang berkepentingan.

Penafsiran masyarakat umum sebagai pihak ketiga yang berkepentingan menurut penulis juga merupakan bagian dari pengakuan atas peran serta masyarakat dalam berbagai upaya penegakan hukum di Indonesia. Dalam pembahasan ini, tindak pidana yang terjadi adalah tindak pidana korupsi yang tentu saja segala upaya penanganan terhadap kasus ini mengacu pada Ketentuan Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam perundang-undangan tersebut, telah diatur secara tegas mengenai peran serta masyarakat dalam pencegahan dan penanggulangan tindak pidana korupsi yaitu tepatnya pada BAB V ketentuan Pasal 41 yang menyatakan bahwa:

- (1) Masyarakat dapat berperan serta membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.
- (2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diwujudkan dalam bentuk :
 - a. hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi;
 - b. hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi;
 - c. hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi;
 - d. hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari;
 - d. hak untuk memperoleh perlindungan hukum dalam hal :
 - 1) melaksanakan haknya sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dan c;
 - 2) diminta hadir dalam proses penyelidikan, penyidikan, dan di sidang pengadilan sebagai saksi pelapor, saksi, atau saksi ahli,

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai hak dan tanggung jawab dalam upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.³¹

Adanya pengakuan terhadap peran serta masyarakat, membuat masyarakat dapat melakukan berbagai upaya hukum dalam rangka mewujudkan hak dan tanggung jawab masyarakat tersebut termasuk dalam mengajukan permohonan/pemeriksaan praperadilan.

Ada keterkaitan antara penafsiran meluas mengenai masyarakat umum sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang dapat mengajukan permohonan praperadilan dalam perkara korupsi yang dalam hal ini didakwakan kepada Soeharto dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit*. Keterkaitan yang dimaksud didasari pada status sebagai warga negara yang menjadi salah satu unsur Doktrin *Citizen Lawsuit*. Bahwa setiap warga negara dilindungi dan dijamin haknya untuk melakukan upaya hukum apabila terjadi pelanggaran terhadap hak-hak asasi mereka. Oleh sebab itu, yang dimaksud masyarakat umum yang dapat berkedudukan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan adalah mereka-mereka yang berstatus sebagai warga negara. Selanjutnya, diketahui bahwa setiap warga negara Indonesia berkewajiban untuk membayar pajak dimana pelaksanaan kewajiban tersebut diformulasikan dalam bentuk Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) sebagai sumber penerimaan negara. Namun dalam tindak pidana korupsi, uang negara yang notabene berasal dari pembayaran pajak seluruh warga negara Indonesia, yang seharusnya dipergunakan untuk pembangunan dan demi kesejahteraan masyarakat, telah yang dipergunakan secara melawan hukum oleh pejabat-pejabat negara demi kepentingan pribadi. Dengan adanya penyelewengan uang negara yang berasal dari pembayaran pajak warga negaranya tersebut, tentu merugikan masyarakat umum pada akhirnya. Sebagai contoh, uang negara yang seharusnya dipergunakan untuk memberikan pelayanan publik yang sebaik-baiknya, namun karena telah disalahgunakan, maka pelayanan yang didapat oleh masyarakat semakin buruk, sementara itu harga-harga kebutuhan hidup semakin

³¹ Indonesia (I), *Op. Cit.*, Pasal 41.

tinggi. Dari sinilah dapat diketahui bahwa masyarakat pembayar pajak tersebut telah menjadi korban dari sebuah tindak pidana korupsi dan pada akhirnya dapat pula dikatakan bahwa tindak pidana korupsi telah mengakibatkan pelanggaran terhadap kepentingan umum. Dengan demikian dalam perkara ini, perluasan penafsiran masyarakat umum sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* didasari pada kedudukan masyarakat sebagai warga negara pembayar pajak yang menjadi korban dari tindak pidana korupsi.

Praperadilan merupakan sebuah lembaga hukum yang bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia, khususnya tersangka atau terdakwa dalam pemeriksaan di tingkat penyidikan, penuntutan atau pemeriksaan di persidangan sehingga harus ada pengawasan horizontal diantara aparat penegak hukum. Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan pengawasan horizontal tersebut tidak berjalan dengan baik sehingga diperlukan peran serta masyarakat sebagai pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengantisipasi pengawasan horizontal tersebut. Namun sayangnya dalam pertimbangan hukum yang disampaikan oleh hakim mengenai fungsi pengawasan ini tidak dijelaskan.

Dalam pertimbangannya, hakim tidak membahas secara detail mengenai mekanisme permohonan yang digunakan oleh Para Pemohon untuk mengajukan permohonan praperadilan atas penghentian penuntutan Terdakwa Soeharto. Namun demikian, penulis akan tetap melakukan pembahasan mengenai mekanisme yang digunakan oleh pemohon khususnya terhadap *standing* KTN atau Pemohon III yang menggunakan mekanisme gugatan/permohonan *Citizen Lawsuit* sebagaimana menjadi tema utama dari penelitian penulis namun tetap membahas meski tidak detail mengenai mekanisme *Legal Standing* yang dipergunakan oleh Pemohon I (APHI) dan Pemohon II (GEMAS). Untuk mempermudah pemahaman, penulis membagi pembahasan menjadi dua bagian yaitu sebagai berikut.

1. Mekanisme *Citizen Lawsuit* Oleh Pemohon III (Komite Tanpa Nama)

Pemohon III dalam permohonan praperadilan terhadap penghentian penuntutan dalam perkara Soeharto adalah warga negara Republik Indonesia yang menyatakan diri sebagai pihak yang mempunyai kepedulian terhadap perlindungan dan penegakan hak-hak asasi manusia di Indonesia termasuk

didalamnya penegakkan pemberantasan korupsi di Indonesia. Dalam permohonannya, dinyatakan secara tegas bahwa mekanisme/prosedur yang digunakan untuk mengajukan permohonan/pemeriksaan praperadilan ialah Hak Gugat/Permohonan Warga Negara (*Citizen Lawsuit/Actio Popularis*). Pemohon III sendiri bukan merupakan LSM atau Organisasi Kemasyarakatan, melainkan sekelompok mantan aktivis mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi yang turut berperan dalam upaya menurunkan Soeharto dari jabatan Presiden RI pada 20 Mei 1998.

Sebagaimana diketahui bahwa *Citizen Lawsuit* belum diatur secara khusus dalam suatu perundang-undangan. Namun mekanisme ini telah diakui dalam doktrin hukum dan praktek peradilan di Indonesia. Sebagai sebuah doktrin, pengakuan terhadap *Citizen Lawsuit* lahir dari pendapat para ahli hukum dan hakim yang karena kewajibannya harus melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Adapun landasan hukum Pemohon III mengajukan permohonan praperadilan dengan menerapkan doktrin *Citizen Lawsuit* adalah sebagai berikut:

1. Perundang-undangan sebagaimana secara implisit ditentukan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa: "Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia".
2. Praktek peradilan, sebagaimana nyata dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang mengakui hak gugat dari beberapa warga negara yang menggugat pelanggaran HAM oleh pemerintah terhadap tenaga kerja Indonesia (TKI) yang dideportasi dari Malaysia ke Nunukan.

Pada bab-bab sebelumnya telah penulis uraikan mengenai unsur-unsur dari Doktrin *Citizen Lawsuit* yang didapati dari berbagai pengertian mengenai *Citizen Lawsuit* yang dikemukakan oleh para ahli hukum. Unsur-unsur tersebut yaitu:

a. Setiap warga negara

Pemohon III adalah sekelompok warga negara dimana status kewarganegaraannya tersebut dapatlah dibuktikan dengan surat-surat resmi yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah di bidang kependudukan, seperti dalam kasus

ini Pemohon III menyerahkan fotokopi Kartu Tanda Penduduk sebagai barang bukti. Selain itu, syarat lain yang harus diperhatikan adalah bahwa warga negara yang mengajukan permohonan tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1330 KUH Perdata.

Dalam PP No 71 Tahun 2000 pasal 2 ayat (1) ditentukan bahwa setiap orang, Organisasi Masyarakat, atau Lembaga Swadaya Masyarakat berhak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi serta menyampaikan saran dan pendapat kepada penegak hukum dan atau Komisi mengenai perkara tindak pidana korupsi. Dengan demikian KTN sebagai perkumpulan dari mantan aktivis mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi yang turut berperan dalam upaya menurunkan Soeharto mempunyai landasan hukum untuk mengajukan permohonan praperadilan atas penghentian penuntutan Soeharto, karena sebagaimana tersebut dalam PP No 71 Tahun 2001, maka setiap orang berhak untuk berpartisipasi aktif dalam pemberantasan korupsi, yaitu dengan jalan mengajukan permohonan praperadilan sebagai bentuk dari penyampaian saran dan pendapat kepada penegak hukum agar tidak menghentikan penuntutan terhadap Soeharto.

Pengakuan mengenai *standing* dari Pemohon III ini dapat dilihat dari putusan hakim dimana dalam pertimbangan hukumnya dinyatakan bahwa dalam masalah korupsi dituntut peran serta dan tanggung jawab masyarakat untuk membantu pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Oleh pengadilan, pemohon III sebagai warga negara Indonesia dianggap sebagai bagian dari anggota masyarakat yang mempunyai kepedulian dalam perlindungan dan penegakkan pemberantasan tindak pidana korupsi sehingga menurut pengadilan adalah termasuk “pihak ketiga yang berkepentingan”.

b. Kepentingan Umum

Dalam *Citizen Lawsuit*, kepentingan umum merupakan hal yang esensial dan substansial, dimana kepentingan yang menjadi dasar penggunaan *Citizen Lawsuit* adalah kepentingan umum. Pada dasarnya, *Citizen Lawsuit* dapat diajukan oleh setiap warga negara, namun mereka harus memiliki dasar kepentingan yang tepat yaitu kepentingan umum. Seperti yang telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, tindak pidana korupsi memiliki bobot

kepentingan umum, atau dengan kata lain melibatkan kepentingan masyarakat umum mengingat dampak buruk akibat tindak pidana korupsi ada di segala aspek kehidupan masyarakat. Hakim mengakui bahwa terdapat unsur kepentingan umum dalam sebuah masalah korupsi sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangannya sebagai berikut:

Masalah korupsi merupakan masalah yang dihadapi oleh bangsa dan negara yang menuntut peran serta dan tanggung jawab masyarakat untuk membantu pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Dampak yang ditimbulkan akibat tindak pidana korupsi jelas menunjukkan adanya kerugian bagi masyarakat umum atau dengan kata lain menunjukkan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap kepentingan umum. Dan tentulah masyarakat adalah pihak yang menjadi korban. Dengan kondisi masyarakat Indonesia yang saat ini semakin sadar akan hak-haknya, melalui permohonan/pemeriksaan praperadilan untuk memperjuangkan kembali hak-hak mereka merupakan hal yang wajar terlebih ada pula unsur kepentingan umum yang harus diperjuangkan, karena apabila berbagai tindak pidana korupsi terus dibiarkan maka akan semakin merugikan masyarakat.

Dengan pendapat-pendapat yang telah penulis berikan yang didukung pula oleh pertimbangan dari hakim, jelaslah sudah bahwa ada unsur kepentingan umum dalam permohonan praperadilan ini yang ingin diperjuangkan oleh para pemohon agar hak-hak masyarakat umum yang telah terlanggar.

Meski unsur kepentingan umum dalam permohonan praperadilan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* yang dipergunakan oleh Para Pemohon telah terpenuhi, namun penulis berpendapat bahwa harus ada batasan-batasan yang jelas yang menjadi sebuah ukuran dalam menilai adakah aspek kepentingan umum dalam sebuah tindak pidana, mengingat definisi dari kepentingan umum itu sendiri masih sangat abstrak dan bersifat luas. Dengan adanya ukuran yang jelas dalam menilai kasus-kasus yang melibatkan kepentingan umum didalamnya, atau apakah terjadi pelanggaran terhadap kepentingan umum, maka dapat terhindar adanya penafsiran hakim yang bersifat subjektif, namun yang ada adalah putusan yang objektif dan mengedepankan aspek keadilan bagi masyarakat umum yang pada dasarnya menjadi korban.

Sementara dalam kasus ini yang merupakan tindak pidana korupsi, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya jelas bahwa terdapat aspek kepentingan umum yang terlanggar. Namun pertanyaannya adalah, dalam tindak pidana apa saja dimana terkandung aspek kepentingan umum. Dalam tindak pidana umum, misalnya penganiayaan, jelas yang terkandung adalah kepentingan individu karena hanya melibatkan beberapa pihak saja khususnya tersangka/terdakwa dan korban. Jelas tidak ada aspek kepentingan umum disini. Oleh karena itu perlu adanya batasan yang jelas dalam menentukan ada tidaknya aspek kepentingan umum dalam sebuah tindak pidana. Selain itu, menurut penulis, bahwa dalam hal kejahatan terhadap undang-undang tertentu atau secara khusus mengatur suatu hal seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen atau Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan yang mengatur mengenai kepentingan umum, maka jelas terkandung aspek kepentingan umum didalamnya. Dengan demikian, dalam hal penafsiran bahwa masyarakat umum adalah pihak ketiga yang berkepentingan tentu harus dibatasi pada tindak-tindak pidana khusus saja, namun hal ini penafsiran luas tersebut tidak dapat berlaku dalam hal tindak pidana umum.

c. Perbuatan Melawan Hukum

Praperadilan merupakan wewenang Pengadilan Negeri untuk memeriksa dan memutus sesuai Undang-undang tentang sah atau tidaknya upaya paksa, sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan, dan permintaan ganti rugi atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan. Dalam kasus ini, Pemohon III mengajukan pemeriksaan praperadilan karena dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penuntutan oleh (SKP3) No. TAP-01/O.1.14/Ft.1/05/2006 Tanggal 11 Mei 2006 oleh Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh dengan alasan Soeharto tidak memungkinkan untuk diperiksa di Pengadilan. Dengan keluarnya surat keputusan tersebut dianggap oleh banyak kalangan telah cacat hukum karena tidak didasari pada Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP dan TAP MPR Nomor XI Tahun 1998.

Mengingat bahwa pihak yang menjadi Termohon adalah Negara Republik Indonesia Cq. Kejaksaan Agung RI Cq. Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan atas

tindakannya yang mengeluarkan SKP3 terhadap perkara Soeharto, maka penulis katakan bahwa perbuatan melawan hukum yang menjadi unsur dari *Citizen Lawsuit* oleh pemohon III adalah perbuatan melawan hukum oleh penguasa atau pemerintah. Hal ini karena Termohon dalam hal ini baik Kejaksaan Agung maupun Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan merupakan bagian dari kekuasaan negara yaitu institusi Kejaksaan dimana dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Tentang Kejaksaan disebutkan bahwa Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan Undang-undang.

Jenis perbuatan melawan hukum dalam kaitannya dengan *Citizen Lawsuit* adalah berkaitan dengan adanya perbuatan negara/pemerintah berupa kelalaian atau ketidakhati-hatian dalam pemenuhan kewajibannya terhadap warga negaranya, baik secara aktif maupun pasif. Kemudian untuk mengetahui perbuatan mana yang dapat digolongkan sebagai perbuatan melawan hukum, maka penulis mengacu pada pernyataan Hoffman yang dikutip oleh Rosa Agustina, bahwa ada empat unsur yang menerangkan adanya perbuatan melawan hukum yaitu:³²

1. harus ada yang melakukan perbuatan;
2. perbuatan tersebut harus melawan hukum;
3. perbuatan tersebut menimbulkan kerugian pada orang lain; dan
4. perbuatan itu karena kesalahannya.

Jelas bahwa Negara cq. Kejaksaan Agung RI cq. Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan merupakan pihak yang melakukan perbuatan berupa mengeluarkan SKP3 terhadap perkara Soeharto. Perbuatan yang dilakukan oleh Negara cq. Kejaksaan Agung RI cq. Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan dianggap telah melawan hukum karena telah mengeluarkan SP3 yang tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan mengakibatkan kerugian bagi pihak lain. Kerugian bagi pihak lain ini ditujukan pada masyarakat luas yang menjadi korban dari tindak pidana korupsi. Dengan dihentikannya proses penuntutan dalam sebuah kasus korupsi, maka masyarakat kehilangan haknya untuk menuntut kembali pemenuhan hak-

³² Agustina, *Op. Cit.*, hal. 49.

hak asasi mereka yang telah dilanggar dan juga mencederai berbagai upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang saat ini gencar dilakukan. Sehingga dapat dikatakan bahwa SKP3 yang dikeluarkan oleh Negara cq. Kejaksaan Agung RI cq. Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan telah mencederai rasa keadilan bagi masyarakat. Dengan adanya kerugian yang dialami masyarakat, tentulah menunjukkan bahwa ada unsur kesalahan oleh Negara cq. Kejaksaan Agung RI cq. Kejaksaan Negeri Jakarta Selatan yang dilakukan secara sengaja.

Mengenai unsur “perbuatan tersebut harus merupakan melawan hukum” pada dasarnya merupakan bagian dari pemeriksaan pada pokok perkara atau tidak berkaitan dengan pemeriksaan hakim terhadap kedudukan hukum para pemohon. Meskipun demikian, unsur ini tentu berkaitan erat dengan penentuan diterima atau tidaknya permohonan yang diajukan oleh Pemohon sehingga harus dibahas pula dalam hal menentukan mengenai *standing* dari Pemohon. Dalam dalil permohonannya, Pemohon menyatakan bahwa SKP3 yang dikeluarkan oleh Termohon adalah cacat hukum karena tidak sesuai dengan Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP dan TAP MPR Nomor XI Tahun 1998. Mengenai alasan ini, hakim sependapat dengan dalil Pemohon sebagaimana dinyatakan yaitu:

Menimbang, bahwa berdasarkan hal-hal yang dikemukakan diatas, pengadilan berpendapat bahwa berhubung penghentian penuntutan yang disyaratkan dalam Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP, maka penghentian penuntutan perkara atas nama Terdakwa H.M Soeharto alias Soeharto sesuai dengan SKPP No. TAP-01/0.1.14/Ft.I/05/2006 Tanggal 11 Mei 2006 adalah tidak sah menurut hukum

Terhadap pertimbangan ini, penulis pun sependapat dengan Majelis hakim. Pasal 140 ayat (2) huruf a KUHAP menyatakan bahwa penghentian penuntutan dapat dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum pada tiga kondisi yaitu tidak terdapat cukup bukti; peristiwa tersebut ternyata bukan tindak pidana; atau perkara ditutup demi hukum. Termohon mengemukakan bahwa alasan dikeluarkannya SKP3 terhadap Terdakwa Soeharto karena kondisi kesehatan Terdakwa tidak memungkinkan untuk dilakukan pemeriksaan terhadapnya, bukan merupakan salah satu kondisi yang disyaratkan oleh Undang-undang untuk dilakukannya penghentian penuntutan. Dengan berdasarkan ini pula kemudian hakim

menyatakan bahwa SKP3 tersebut adalah tidak sah. Dengan demikian, atas perbuatannya mengeluarkan SKP3 pada perkara Soeharto maka Termohon dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum karena telah melanggar ketentuan yang ada dalam KUHAP.

Mengenai unsur perbuatan melawan hukum pada kenyataannya lebih dikenal dalam lingkup hukum perdata, termasuk pula PMH oleh Negara/Pemerintah. Hal ini karena PMH merupakan salah satu dasar pengajuan gugatan perdata (objek gugatan) selain wanprestasi. Namun menurut penulis, meskipun perbuatan melawan hukum merupakan salah satu objek gugatan dalam lingkup hukum perdata dan secara khusus diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata, namun tidak tertutup kemungkinan bahwa perbuatan melawan hukum, terutama perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh negara/pemerintah, dijadikan dasar pengajuan permohonan/pemeriksaan praperadilan di Pengadilan Negeri.

Permohonan/pemeriksaan praperadilan dapat diajukan oleh pihak-pihak yang secara limitatif ditentukan oleh undang-undang, dengan alasan adanya sebuah perbuatan/kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang tidak sesuai atau tidak sah menurut hukum, seperti misalnya pengajuan permohonan praperadilan atas penghentian penyidikan/penuntutan dimana kewenangan melakukan penghentian tersebut berada di tangan penyidik/penuntut umum yang notabene merupakan pejabat negara. Oleh karena itu, sudah semestinya perbuatan melawan hukum dapat dijadikan sebagai dasar dalil dalam setiap mekanisme hukum baik melalui gugatan atau permohonan di pengadilan negeri atas perbuatan dari negara/pemerintah yang dianggap melawan hukum.

d. Tuntutan Tidak Bersifat Tuntutan Materiil

Pemohon III memohon agar Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memberikan putusan yang intinya sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan PEMOHON untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan Perkara (SKPPP) terhadap Terdakwa Soeharto atas dugaan melakukan tindak pidana korupsi dan atau penyalahgunaan dana di 7 yayasan yang didirikan dan dikuasainya, yaitu : Dharmais, Dakab, Supersemar, Amal Bhakti Muslim Pancasila, Dana Mandiri, Gotong Royong dan Trikora, yang diterbitkan oleh TERMOHON, adalah tidak sah dan bertentangan

KUHAP jo UU No. 31 Tahun 1939 jo UU No. 18 Tahun 2004 jo UU No.29 Tahun 2004 jo TAP MPR No.XI/MPR/1998 Jo TAP MPR No.VI/MPR/2000;

3. Memerintahkan Termohon untuk segera melimpahkan kembali berkas perkara tindak pidana atas nama terdakwa Soeharto tersebut ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.

Tuntutan yang dilakukan oleh Pemohon dalam permohonan ini jelas bukan merupakan tuntutan ganti kerugian berupa materiil/uang tetapi intinya menuntut tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh Termohon terutama agar Pengadilan memerintahkan kepada Termohon untuk melanjutkan penuntutan terhadap Terdakwa Soeharto. Hal ini karena, dalam perundang-undangan tidak dimungkinkan untuk pemohon dalam permohonan/pemeriksaan praperadilan mengajukan ganti kerugian berupa uang. Dengan demikian, terdapat kesamaan antara jenis tuntutan yang dilakukan oleh Pemohon dengan unsur tuntutan dalam *Citizen Lawsuit*, atau dengan kata lain bahwa tuntutan yang diajukan oleh Pemohon sesuai dengan syarat tuntutan yang dapat diajukan dengan menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit*.

Dengan terpenuhinya seluruh unsur *Citizen Lawsuit* tersebut, dapat dikatakan bahwa Doktrin *Citizen Lawsuit* dapat dipergunakan dalam mekanisme permohonan/pemeriksaan praperadilan, atau dalam kasus ini maka mekanisme *Citizen Lawsuit* yang digunakan oleh Pemohon III dapat diterima. Sehingga, dalam hal hakim menyatakan menerima kapasitas dari permohonan dan mengabulkan permohonan praperadilan yang diajukan oleh Pemohon III bersama Pemohon I dan Pemohon III maka penulis menyatakan sepakat dengan apa yang telah dikemukakan oleh hakim dalam putusannya.

2. Mekanisme *Legal Standing* Pemohon I dan Pemohon II

Selain terhadap permohonan yang diajukan oleh Pemohon III, hakim juga memberikan pertimbangan hukumnya mengenai permohonan yang diajukan oleh Pemohon I dan Pemohon II. Mengingat dasar yang diajukan oleh ketiga pemohon ini adalah sama, maka terdapat keterkaitan antara putusan yang diberikan hakim atas permohonan praperadilan oleh Pemohon III yang menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit*, dengan permohonan dari Pemohon I dan Pemohon II yang menggunakan mekanisme *Legal Standing*.

Pemohon I dan Pemohon II merupakan LSM yang memiliki kepedulian yang besar terhadap segala upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Hakim dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Pemohon I dan Pemohon II merupakan pihak ketiga yang berkepentingan sehingga memiliki hak untuk mengajukan permohonan/pemeriksaan praperadilan. Pendapat hakim ini didasari pada kedudukan LSM yang juga merupakan bagian dari masyarakat yang dituntut peran serta dan tanggung jawabnya untuk membantu pencegahan dan pemberantasan korupsi di Indonesia. Hal ini sejalan dengan apa yang telah ditentukan dalam Pasal 41 UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 beserta PP No. 71 Tahun 2000 yang mengatur peran serta masyarakat dalam membantu upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi, meskipun dalam perundang-undangan tersebut tidak diatur mengenai hak gugat organisasi/*Legal Standing*.

LSM yang akan menggunakan hak gugat organisasi/*Legal Standing* harus memenuhi beberapa syarat yaitu sebagai berikut:

1. Berbentuk badan hukum dan yayasan;
2. Dalam Anggaran Dasar Organisasi yang bersangkutan, disebut dengan tegas tujuan didirikannya untuk kepentingan tertentu;
3. Telah melakukan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasar.

Pemohon I dan Pemohon telah secara nyata memberikan bukti-bukti yang menunjukkan diri telah memenuhi persyaratan untuk menggunakan hak gugat tersebut. Hal ini Pemohon I dan Pemohon II buktikan dengan menyerahkan pada pengadilan akte notaris yang membuktikan bahwa kedua Pemohon tersebut merupakan Badan Hukum atau Yayasan yang terbentuk secara sah, memiliki Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dan juga mampu membuktikan melakukan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasar. Anggaran Dasar dari Pemohon I tidak menyebutkan secara langsung yang menjadi tujuan lembaga ini adalah pemberantasan korupsi, tetapi bertujuan untuk menegakkan hukum dan hak asasi manusia, keadilan dan perlindungan hukum terhadap harkat dan martabat manusia. Namun demikian, perlu diingat bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan salah satu upaya dalam menegakkan hukum dan hak asasi manusia, karena adanya korupsi telah memperburuk supremasi hukum dan

juga melanggar hak-hak asasi masyarakat. Oleh sebab itu, penulis sependapat dengan pendapat hakim yang menerima mekanisme hak gugat organisasi/*Legal Standing* yang dipergunakan oleh Pemohon I maupun Pemohon II.

Dari pembahasan yang telah penulis lakukan di atas, terdapat keterkaitan antara *Citizen Lawsuit* dan *Legal Standing* dalam perkara ini adalah sebagai berikut:

1. *Citizen Lawsuit* dan *Legal Standing* dapat digunakan oleh pihak pemohon yang mendalilkan diri sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dalam permohonan praperadilan.
2. Adanya pengakuan terhadap *Legal Standing* dari LSM membuka kemungkinan penerapan *Citizen Lawsuit* dalam permohonan praperadilan;
3. *Citizen Lawsuit* dan *Legal Standing* sebagai sebuah hak gugat yang diterapkan dalam sebuah mekanisme permohonan/pemeriksaan praperadilan pada perkara ini pada dasarnya sama, yaitu melibatkan kepentingan masyarakat banyak. Bedanya adalah bahwa dalam *Citizen Lawsuit* yang menjadi pemohon adalah warga negara secara langsung sedangkan dalam *Legal Standing*, masyarakat diwakili oleh LSM. Dalam perkara ini, terdapat unsur *Citizen Lawsuit* berupa kepentingan umum yang terlibat dalam mekanisme *Legal Standing* yang diajukan oleh Pemohon I dan Pemohon II melalui permohonan/pemeriksaan praperadilan terhadap SKP3 Soeharto.

4.4 *Judicial Review* UU No. 37 Tahun 2004

4.4.1 Kasus Posisi

Pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi ini dimulai oleh adanya Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan dan PKPU) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang diajukan oleh 140 orang yang tergabung dalam Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI) yang kebanyakan yang menjadi pemohon dalam perkara ini adalah mantan buruh di PT Sindoll Pratama dan mempunyai kepentingan yang sama.

FISBI merupakan sebuah serikat buruh yang telah dijamin konstitusi yakni Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, yang tumbuh dan berkembang secara swadaya dan dapat dikualifikasikan sebagai kelompok orang (dalam hal ini buruh), yang selama ini mempunyai kepedulian serta menjalankan aktivitasnya dalam perlindungan dan penegakan hak-hak buruh di Indonesia, yang tugas dan peranan para Pemohon dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan perlindungan, pembelaan dan penegakan keadilan terhadap hak-hak buruh di Indonesia, tanpa membedakan jenis kelamin, suku bangsa, ras, dan agama, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Anggaran Dasar FISBI.

Dasar pengajuan permohonan dari para pemohon adalah bahwa berlakukannya UU Kepailitan dan PKPU, khususnya Pasal 29, Pasal 55 ayat (1) dan Pasal 138, akan sangat berpotensi terhadap hilangnya hak-hak buruh yang diputuskan hubungan kerjanya karena perusahaan tempatnya bekerja dinyatakan pailit, gugurnya demi hukum segala tuntutan yang sedang berjalan dan adanya pasal yang mengatur secara khusus tentang keberadaan kreditor separatis sebagai kreditor pemegang hak tanggungan yang mempunyai wewenang mutlak untuk melakukan eksekusi hak tanggungannya seolah-olah tidak terjadi kepailitan. Ketentuan Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU, tidak menjamin kepastian hukum yang adil bagi buruh serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hanya memberikan peluang serta hak-hak istimewa kepada kreditor pemegang gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, atau hak agunan atau kebendaan lainnya, yang akan menghapus perlindungan terhadap hak-hak buruh, baik selama berlangsungnya hubungan kerja maupun saat berakhirnya hubungan kerja karena kepailitan. Hal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional para buruh untuk membela hak-hak dan kepentingannya.

Bahwa UU Kepailitan dan PKPU disahkan oleh Pemerintah, berdasarkan pertimbangan krisis moneter yang melanda negara Asia termasuk Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 yang telah menimbulkan kesulitan yang besar terhadap perekonomian dan perdagangan nasional. Mengingat modal yang dimiliki oleh para pengusaha pada umumnya sebagian besar merupakan pinjaman yang berasal

dari berbagai sumber, baik dari bank, penanaman modal, penerbitan obligasi maupun cara lain yang diperbolehkan Sementara itu, Pemerintah mendalilkan rumusan UU Kepailitan dan PKPU, berdasarkan 4 (empat) asas, salah satunya asas keadilan, yang mengandung pengertian, bahwa ketentuan mengenai kepailitan dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang berkepentingan. Namun justru asas keadilan tersebut telah dilanggar sendiri oleh ketentuan Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU, yang memberikan kewenangan mutlak kepada kreditor pemegang hak tanggungan untuk mengeksekusi haknya seolah-olah tidak terjadi kepailitan. Ini merupakan bentuk kesewenang-wenangan yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh sebab itu, pemohon menyatakan bahwa Pemerintah telah lalai dalam merumuskan UU Kepailitan dan PKPU, yang cenderung hanya memikirkan penyelamatan modal yang berasal dari pinjaman bank, dengan memberikan kewenangan khusus bagi kreditor separatis sebagai pemegang hak tanggungan tanpa merumuskan perlindungan yang *extra protektif* bagi buruh yang bekerja pada debitor pailit, yang asetnya telah menjadi gadai dan agunan pihak pemberi pinjaman.

Berdasarkan alasan-alasan hukum yang telah dikemukakan oleh pemohon, maka pemohon mengajukan permohonan hak uji materiil atas ketentuan Pasal 29 UU Kepailitan dan PKPU terhadap ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU terhadap Pasal 28D ayat (2) UUD 1945. Adapun tuntutan yang diajukan oleh para pemohon adalah sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.
3. Menyatakan bahwa materi muatan Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Sementara itu, menanggapi permohonan dari Pemohon, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat masing-masing telah memberikan keterangan tertulis yang dibacakan pada persidangan yang pada pokoknya menyatakan:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4.4.2 Pertimbangan Hakim

Majelis hakim pada Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara ini menyatakan dalam amar putusannya bahwa permohonan dari para pemohon ditolak. Namun mengenai kedudukan hukum dari Pemohon pada pokoknya menyatakan bahwa Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon dalam permohonan perkara di Mahkamah Konstitusi. Adapun pertimbangan hukum yang diberikan oleh hakim terkait dengan kedudukan hukum para pemohon adalah sebagai berikut.³³

1. Menimbang bahwa sebagian para Pemohon dalam perkara *a quo*, masing-masing sebelumnya juga adalah para Pemohon dalam perkara Nomor 2/PUU-VI/2008, yang telah memohonkan pengujian Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1), dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU, yang telah diputus oleh Mahkamah pada tanggal 6 Mei 2008, dalam perkara mana para Pemohon telah diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian pasal-pasal undang-undang *a quo*, namun karena dipandang tidak bersungguh-sungguh dalam pembuktian, permohonan para Pemohon telah dinyatakan tidak dapat diterima;
2. Menimbang bahwa karena putusan Mahkamah yang menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima dan belum memasuki substansi permohonan, dan sebagaimana telah dipertimbangkan pada paragraf di atas, maka tidak terdapat hambatan prosedural untuk

³³ Putusan Nomor 18/PUU-VI/2008.

diajukannya kembali permohonan pengujian atas materi undang-undang yang sama ke hadapan Mahkamah untuk diperiksa, diadili, dan diputus menyangkut substansi atau materi permohonannya. Oleh karena itu, tanpa mempertimbangkan kembali dalil para Pemohon sepanjang mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang *a quo*, Mahkamah cukup hanya merujuk dan mengambil alih pertimbangan dalam Putusan Nomor 2/PUU-VI/ 2008 tertanggal 6 Mei 2008 mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan ini;

3. Menimbang bahwa dengan mengambil alih pertimbangan hukum yang telah disebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Pertimbangan hakim dalam menyatakan bahwa Para Pemohon memiliki kedudukan hukum dalam putusan Nomor 18/PUU-VI/2008 sebagaimana dapat dilihat di atas merupakan pengadopsian dari apa yang telah diputuskan pada Putusan Nomor 2/PUU-VI/ 2008 tertanggal 6 Mei 2008 mengenai kedudukan hukum pemohon mengingat sebagian besar pemohon pada perkara Putusan Nomor 2/PUU-VI/ 2008 tersebut juga menjadi pemohon dalam perkara putusan Nomor 18/PUU-VI/2008. Dengan mengikuti pertimbangan hakim pada Perkara Putusan Nomor 2/PUU-VI/ 2008 tersebut, maka perlu dilihat kembali pertimbangan hukum yang dikemukakan hakim dalam Putusan Nomor 2/PUU-VI/ 2008 mengenai *legal standing* pemohon. Dalam Putusan Nomor 2/PUU-VI/ 2008 ini majelis hakim dalam amar putusannya menyatakan permohonan dari para pemohon dinyatakan tidak dapat diterima dengan pertimbangan hukum yang pada pokoknya sebagai berikut:³⁴

Menimbang bahwa Para Pemohon dalam pengujian UU Kepailitan dan PKPU tersebut adalah M. Komarudin dan Muhammad Hafidz, yang masing-masing adalah Ketua Umum dan Sekretaris Umum Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI). Namun, para Pemohon mengualifikasikan diri sebagai kelompok orang warga negara Indonesia yang mempunyai kepentingan sama yakni kepentingan sebagai pekerja yang menurut para Pemohon mempunyai hak-hak konstitusional yang diberikan oleh Pasal 28D UUD 1945. Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan,*

³⁴ Putusan Nomor 2/PUU-VI/ 2008.

dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Sedangkan Pasal 28D Ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja."

Menimbang bahwa berdasarkan alat bukti tulis yang diajukan (Bukti P-1 s.d. P-6), menurut Mahkamah *prima facie* para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, namun apakah para Pemohon benar-benar mengalami kerugian hak konstitusionalnya oleh berlakunya pasal-pasal UU Kepailitan dan PKPU yang dimohonkan pengujian, masih harus dibuktikan bersama pertimbangan mengenai Pokok Permohonan;

Menimbang bahwa Mahkamah menilai para Pemohon tidak bersungguh-sungguh membuktikan kerugian hak-hak konstitusionalnya yang diakibatkan oleh berlakunya pasal-pasal UU Kepailitan dan PKPU yang dimohonkan pengujian, sehingga Mahkamah yang semula berpendapat bahwa para Pemohon yang dianggap memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), namun ternyata tidak mampu membuktikan bahwa hak-hak konstitusionalnya dirugikan, sehingga para Pemohon tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 Ayat (1) UU MK;

4.4.3 Analisa

Penulis dalam bagian ini hanya membahas mengenai kedudukan hukum dari Para pemohon agar terdapat sinkronisasi dengan tema penelitian penulis. *Standing* pemohon dalam sebuah permohonan pengujian undang-undang (yang juga dikenal dengan istilah *judicial review*) pada Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya merupakan syarat yang penting untuk menentukan diterima atau ditolaknya permohonan dari pemohon. *Standing* ini menentukan apakah pihak yang mengajukan permohonan dapat berkedudukan sebagai pemohon *judicial review* berdasarkan persyaratan yang telah ditentukan oleh Undang-undang. Selain mengemukakan alasan-alasan hukum terkait dengan pertentangan ketentuan pasal-pasal (substentif) UU Kepailitan dan PKPU terhadap UUD 1945, para pemohon dalam permohonannya mengajukan dalil-dalil mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Pembahasan mengenai *legal standing* pemohon dalam permohonan ini haruslah dimulai dengan pertanyaan apakah pemohon merupakan salah satu pihak yang dapat menjadi pemohon sebagaimana dimaksud oleh Pasal 51 ayat (1) UU MK. Para pemohon dalam perkara ini merupakan kumpulan orang perseorangan yang bergabung dalam sebuah wadah bernama Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI) dan juga Para Pengurus FISBI, atau warga negara Indonesia yang dapat dibuktikan dengan kartu identitasnya. Dengan fakta tersebut maka dapatlah dikatakan bahwa Para Pemohon termasuk kualifikasi sebagai pihak yang dapat menjadi pemohon sebagaimana ditentukan oleh Pasal 51 ayat (1) UU MK sebagai kategori “perorangan warga negara Indonesia”,

Perorangan warga negara Indonesia sebagai salah satu kelompok subjek hukum yang memenuhi kualifikasi sebagai pemohon dalam hal *judicial review* sama halnya dengan unsur *Citizen Lawsuit* dimana pihak yang menerapkan doktrin ini di Pengadilan Negeri juga disyaratkan merupakan warga negara. Dalam perkara ini, Pemohon sebagai sekumpulan orang yang tergabung dalam sebuah wadah organisasi (organisasi serikat buruh) mendalilkan penerapan Doktrin *Organization Standing (Legal Standing)*. Pemohon mendalilkan bahwa *Organization Standing/Legal Standing* tidak hanya dikenal dalam doktrin, tetapi juga telah diadopsi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, antara lain dalam UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 23 Tahun 1997 Tentang Lingkungan Hidup, UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, UU No. 18 Tahun 1999 Tentang Jasa Industri, UU No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan UU No. 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen. Selain itu, pemohon juga menyatakan bahwa terjadi perkembangan dalam hukum di Indonesia dimana adanya pengakuan terhadap hak orang atau lembaga tertentu untuk mengajukan gugatan, termasuk juga permohonan, dengan mengatasnamakan kepentingan publik, yang dalam doktrin

hukum universal dikenal dengan nama “Organization Standing” atau “Legal Standing”.³⁵

Meskipun hakim menyatakan mengakui kedudukan hukum dari para pemohon, namun dalam putusannya hakim tidak menyinggung mengenai Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* yang digunakan oleh pemohon. Pemohon sendiri mengajukan bukti-bukti yang menunjukkan bahwa FISBI merupakan organisasi yang memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana telah ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi yaitu:

- a. berbentuk badan hukum atau yayasan;
- b. dalam Anggaran Dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut;
- c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Terhadap hal tersebut, Pemerintah dan DPR dalam keterangannya menyatakan bahwa FISBI tidaklah memenuhi syarat-syarat tersebut karena dianggap bukan merupakan badan hukum. Sedangkan majelis hakim dalam Putusan Perkara Nomor 18/PUU-VI/2008 yang menerima permohonan Para Pemohon tidak membahas mengenai hal tersebut sehingga dapat diartikan bahwa dengan diterima permohonan ini, secara tidak langsung hakim juga tidak mempermasalahkan atau bahkan mengakui penerapan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* ini. Namun demikian, hal tersebut menurut penulis harus tetap dibahas.

Pemohon menyatakan dalam permohonannya bahwa Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* yang dipergunakan bersandar pada kepentingan umum. Sementara itu, sebagaimana kita ketahui bahwa keberlakuan sebuah Undang-undang yang menjadi objek *judicial review* adalah mengikat bagi setiap warga negara Indonesia. Artinya adalah, Undang-undang merupakan ketentuan yang berlaku secara umum sehingga ada unsur kepentingan umum

³⁵ Pemohon maksudkan dalam hal ini adalah dalam hukum acara perdata, asas yang berlaku adalah bahwa hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja yaitu orang yang merasa hak-haknya dilanggar oleh orang lain, yang dapat mengajukan gugatan, termasuk juga permohonan (asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum atau *zonder belang geen rechtsingan*). Namun dalam perkembangannya, asas ini tidak berlaku mutlak berkaitan dengan diakuinya hak orang atau lembaga tertentu untuk mengajukan gugatan/permohonan dengan mengatasnamakan kepentingan publik.

dalam keberlakuan Undang-undang. Apabila suatu ketentuan Undang-undang memuat pasal-pasal atau ayat-ayat yang merugikan hak asasi manusia, maka yang menjadi korban adalah seluruh warga negara Indonesia. Oleh karena itu, mendalilkan adanya unsur kepentingan umum dalam permohonan pada perkara di Mahkamah Konstitusi ini jelas merupakan hal yang tepat, karena dalam perkara ini, UU Kependidikan dan PKPU sebagai objek *judicial review* merupakan sebuah ketentuan yang berlaku secara umum dan penting bagi masyarakat yang berstatus sebagai tenaga kerja/buruh dengan jumlah yang sangat besar.

Adanya unsur kepentingan umum yang akan diperjuangkan oleh Para pemohon dalam penerapan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* ini jelas sama halnya dengan unsur Doktrin *Citizen Lawsuit* yang juga menjadikan kepentingan umum sebagai dasar gugatan/permohonan. Penerapan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* ini sendiri sebelumnya telah digunakan dan diakui keberadaannya oleh hakim dalam Putusan Perkara Nomor 026/PUU-III/ 2005, yang telah memberikan kedudukan hukum (*legal standing*) kepada PGRI sebagai organisasi profesi dengan kualifikasi sebagai perseorangan atau kumpulan perseorangan sebagaimana dimaksud Pasal 51 UU MK untuk mengajukan permohonan pengujian UU Nomor 13 Tahun 2005 tentang APBN Tahun Anggaran 2006. Dengan demikian, apabila dalam permohonan *judicial review* keberadaan dari Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* telah diakui, sudah seharusnya penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* juga diakui. Terlebih dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan dengan tegas bahwa salah satu subjek hukum yang masuk dalam kualifikasi sebagai pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia. Perbedaannya hanya pada apakah warga negara tersebut mengajukan diri atas namanya sendiri sebagai warga negara Indonesia atau melalui sebuah organisasi/lembaga kemasyarakatan sebagai wakilnya. Walaupun demikian, meski sekelompok warga negara tersebut tergabung dalam sebuah organisasi, pada dasarnya mereka berkedudukan sebagai warga negara, yang membedakannya hanyalah mereka menggunakan status mereka sendiri sebagai warga negara atau melalui organisasi sebagai wakilnya.

Ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak

yang diatur dalam UUD 1945, sehingga agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Dengan persyaratan yang telah ditentukan dalam Undang-undang, maka pemohon harus mampu membuktikan dan menjelaskan mengenai hak konstitusionalnya yang dianggap telah dirugikan oleh Undang-undang yang diuji. Selain itu, pemohon juga harus membuktikan dan menjelaskan mengenai kerugian konstitusional pemohon yang bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya

bersifat potensial yang menurut wajar secara nalar dapat dipastikan akan terjadi. Mengenai hal ini, hakim yang memeriksa perkara Nomor 18/Puu-vii/2008 ini pun tidak memberikan penjelasan detail dan hanya merujuk pada pertimbangan hakim dalam putusan perkara Nomor 2/PUU-VI/2008 sebagai bahan pertimbangan untuk akhirnya menyatakan menerima permohonan yang diajukan pemohon. Namun perlu diingat bahwa dalam Putusan Perkara Nomor 2/PUU-VI/2008 hakim menyatakan dalam amar putusannya bahwa permohonan pemohon tidak dapat diterima karena pemohon dianggap tidak sungguh-sungguh membuktikan kerugian konstitusionalnya akibat UU Kepailitan dan PKPU sehingga diawal hakim telah menerima bahwa pemohon telah memiliki *legal standing* namun pada akhirnya permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima.

Para Pemohon pada perkara Nomor 18/PUU-VII/2008 dalam permohonannya telah menjelaskan secara detail mengenai hak konstitusional yang telah dirugikan oleh UU Kepailitan dan PKPU sekaligus membuktikan adanya kerugian konstitusionalnya. Menurut Para Pemohon, Para Pemohon merupakan pihak yang memiliki hak konstitusional yang diberikan oleh Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, yaitu sebagai kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama di dalam sebuah serikat buruh Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI), serta para Pemohon juga memiliki hubungan sebab dan akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji karena ketentuan Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. UU Kepailitan dan PKPU merugikan hak konstitusional para Pemohon sebagai buruh atau pekerja sehubungan dengan terjadinya pemutusan hubungan kerja oleh perusahaan yang dinyatakan pailit. Selain itu, keberadaan Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1), dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU tidak menjamin kepastian hukum yang adil bagi buruh, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum karena hanya memberi peluang, serta hak-hak istimewa kepada kreditor pemegang gadai, jaminan, fidusia, hak tanggungan, hipotek, hak agunan atas kebendaan lainnya, yang akan menghapuskan jaminan perlindungan hukum terhadap hak-hak buruh, baik selama berlangsungnya hubungan kerja maupun saat berakhirnya hubungan kerja karena kepailitan.

Terlepas dari putusan hakim yang menyatakan bahwa Bahwa Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, menurut penulis, pemohon telah memberikan penjelasan yang detail dan lengkap mengenai hak konstitusional dan kerugian konstitusionalnya karena adanya UU Kepailitan dan PKPU. Pembuktian dan penjelasan pemohon ini dilakukan dengan sungguh-sungguh karena telah menguraikan dalil-dalilnya berupa uraian ketentuan pasal dalam UUD 1945 yang dijadikan sebagai hak konstitusional dan uraian hubungan sebab akibat antara ketentuan pasal-pasal dalam UU Kepailitan dan PKPU dengan UUD 1945 yang menimbulkan kerugian konstitusional Para Pemohon dengan menghubungkannya pada fakta-fakta hukum yang terjadi. Para pemohon juga telah mengajukan bukti-bukti nyata baik bukti-bukti tertulis maupun keterangan ahli. Oleh sebab, nyatalah sudah bahwa para pemohon telah memenuhi persyaratan untuk diterima sebagai pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena mampu menjelaskan dan membuktikan dengan detail mengenai hak konstitusionalnya dan juga hubungan sebab akibat antara ketentuan UU Kepailitan dan PKPU yang merugikan hak konstitusional pemohon dan bertentangan dengan UUD 1945.

Terkait dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi ini seperti yang diuraikan sebelumnya bahwa ada kemungkinan Doktrin *Citizen Lawsuit* diterapkan. Hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK yang menyebutkan bahwa salah satu subjek hukum yang dapat menjadi pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia, sama halnya dengan dalam persyaratan dari diterapkannya Doktrin *Citizen Lawsuit*. Aspek lainnya yang dapat menjadi dasar argumentasi penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* adalah mengenai objek dari permohonan itu sendiri berupa aspek kepentingan umum yang tercermin dari produk hukum sebagai hasil keputusan/kebijakan Pemerintah dengan DPR yaitu Undang-undang. Ketentuan mengenai objek permohonan perkara di Mahkamah Konstitusi itu sendiri dapat dilihat dari beberapa ketentuan pasal dalam UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi yaitu sebagai berikut:

Pasal 1 butir 3

Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai:

- a. pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. pembubaran partai politik;
- d. perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
- e. pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 10 ayat (1) butir a

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dari ketentuan pasal-pasal tersebut dapat diketahui bahwa objek pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi salah satunya adalah Undang-undang yang kemudian akan dilakukan pemeriksaan oleh hakim-hakim konstitusi guna mendapatkan jawaban apakah suatu undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak.

Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.³⁶ Berlakunya sebuah Undang-undang adalah bagi seluruh warga Negara Indonesia tanpa terkecuali. Oleh sebabnya, Undang-undang merupakan sebuah ketentuan yang mengatur mengenai kepentingan umum. Adanya unsur kepentingan umum dalam sebuah undang-undang itu sendiri dapat dilihat dari materi muatannya yang meliputi segala aspek kehidupan warga negara. Ketentuan pasal tersebut dapat

³⁶ Indonesia (q), *UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389, Pasal 1 butir 3.

dilihat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu sebagai berikut:³⁷

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:

- a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;
 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 4. wilayah negara dan pembagian daerah;
 5. kewarganegaraan dan kependudukan;
 6. keuangan negara,

Dengan adanya unsur kepentingan umum dalam sebuah Undang-undang yang menjadi objek permohonan dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi, maka secara langsung ada aspek kepentingan umum yang dilibatkan dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi dimana kepentingan umum tersebut merupakan bagian dari hal yang ingin diperjuangkan oleh para pemohon sama halnya dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dimana kepentingan umum merupakan dasar atau dalil yang digunakan dalam mengajukan gugatan atau permohonan di Pengadilan Negeri.

Unsur kepentingan umum dalam suatu permohonan pengujian Undang-undang atau *judicial review* juga terjadi dalam perkara ini (Putusan Perkara Nomor 18/PUU-VII/2008) dimana Pemohon merupakan kumpulan mantan buruh atau tenaga kerja pada PT Sindoll. Aspek kepentingan yang dalam perkara ini adalah keberlakuan dari UU Kepailitan dan PKPU. Hal ini dapat digambarkan dengan konstruksi berikut. Akibat ketentuan UU Kepailitan dan PKPU, mereka harus kehilangan pekerjaan karena diputusnya hubungan kerja. Dengan pemutusan hubungan kerja tersebut, tentu merugikan bagi ratusan buruh tersebut karena mereka harus kehilangan pekerjaan sekaligus kehilangan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Menurut penulis, terdapat aspek kepentingan umum disini yang melibatkan Para Pemohon dan juga ratusan juta warga negara

³⁷ *Ibid.*, Pasal 8.

Indonesia yang berstatus sebagai buruh yang suatu saat mungkin mengalami nasib yang sama dengan Para Pemohon apabila perusahaan tempat mereka bekerja dinyatakan pailit.

Terdapat hubungan antara penerapan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* dalam perkara ini dengan aspek kepentingan umum yang terkandung dalam keberlakuan suatu Undang-undang. Hubungan tersebut adalah bahwa Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* diajukan dalam permohonan Para Pemohon yang mengatasnamakan kepentingan umum yang telah dilanggar dengan keberlakuan UU Kepailitan dan PKPU. Dengan kata lain, dalam Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* terkandung unsur kepentingan umum yang juga menjadi unsur dari Doktrin *Citizen Lawsuit*. Oleh karenanya, penulis berpendapat terdapat kombinasi antara penerapan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* dengan Doktrin *Citizen Lawsuit* pada perkara ini.

Pertimbangan lain yang memungkinkan Doktrin *Citizen Lawsuit* dipergunakan dalam mekanisme permohonan di Mahkamah Konstitusi adalah jenis tuntutan yang diajukan oleh Pemohon. Bahwa dalam *Citizen Lawsuit* tidak dimaksudkan untuk menuntut ganti kerugian berupa uang, tetapi hanya dimungkinkan untuk mengajukan tuntutan berupa perbaikan kebijakan atau tindakan yang bertujuan untuk memperbaiki suatu keadaan atau kerugian yang timbul. Sama halnya dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi dimana tuntutan ganti kerugian berupa uang tidaklah dimungkinkan atau mustahil terjadi. Hal ini karena latar belakang dari munculnya perkara di Mahkamah Konstitusi adalah adanya Undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan merugikan hak konstitusional pemohon yang tidak ada kaitannya dengan hal-hal materiil. Sehingga, tuntutan yang dapat diajukan oleh pemohon dan yang dapat dikabulkan oleh hakim hanya sebatas pada tuntutan untuk mengabulkan atau menolak permohonan pemohon atau memohon agar pengadilan menyatakan bahwa Undang-undang/ketentuan pasal-pasal dalam Undang-undang yang diuji bertentangan dengan UUD 1945 serta menyatakan bahwa Undang-undang/pasal-pasal dari Undang-undang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Pada bab sebelumnya disebutkan bahwa dalam praktek, Doktrin *Citizen Lawsuit* adalah mekanisme yang sering digunakan oleh masyarakat yang tidak menjadi korban secara langsung, untuk menggugat Pemerintah yang dianggap lalai dalam menjamin hak-hak asasi dari warga negaranya. Selanjutnya penulis katakan dalam bab sebelumnya bahwa Doktrin *Citizen Lawsuit* hanya dapat diterapkan apabila pemohon adalah kumpulan orang yang tidak selalu menjadi korban. Sedangkan jika pemohon adalah perorangan atas namanya sendiri maka kepentingan yang kemungkinan besar akan diperjuangkan adalah kepentingan individu dan pihak tersebut akan menguraikan kerugian konstitusionalnya berdasarkan fakta-fakta yang hanya berkaitan dengan kepentingannya.

Apabila sekelompok masyarakat tersebut merupakan sekelompok orang yang memiliki kepentingan dan mengalami kerugian konstitusional yang sama, maka membuktikan kerugian konstitusionalnya tidaklah sulit. Namun ini akan menjadi sebuah hambatan bagi masyarakat yang tidak mengalami suatu peristiwa yang dapat dikatakan sebagai kerugian konstitusional (belum ada peristiwa hukum yang terjadi), namun memiliki kepedulian terhadap penegakan hukum dan hak asasi manusia. Dengan adanya ketentuan bahwa Pemohon harus menguraikan mengenai kerugian konstitusionalnya, bagi masyarakat tersebut akan sulit karena tidak mampu membuktikan adanya kerugian konstitusional karena tidak adanya suatu peristiwa yang nyata telah terjadi.

Namun apabila kita melihat pada persyaratan hak konstitusional yang ada dalam yurisprudensi yang menyatakan bahwa “kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi”, maka ini dapat menjadi celah bagi masyarakat yang tidak menjadi korban langsung untuk menjadi pemohon dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi. Karena dalam hal ini, mereka hanya perlu menjelaskan kemungkinan/potensi kerugian (*potential loss*) yang dapat terjadi dengan keberlakuannya suatu Undang-undang, dimana menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi jika Undang-undang tersebut diberlakukan tanpa perlu dibarengi dengan sebuah peristiwa yang sudah terjadi. Dengan menggunakan ketentuan ini maka hakim tidak dapat “memaksa” para pemohon untuk membuktikan kerugian

konstitusionalnya yang secara nyata telah terjadi, namun hanya diwajibkan untuk menguraikan potensi-potensi kerugian yang akan terjadi dengan keberlakuan suatu Undang-undang. Dengan demikian, penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* akan lebih mudah dan tepat digunakan dalam hal adanya *potential loss* yang secara nalar dapat terjadi dengan keberlakuan suatu Undang-undang sehingga bagi masyarakat yang tidak menjadi korban secara langsung dimungkinkan untuk menjadi pemohon dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi.

4.5 Rangkuman

Penulis melakukan pembahasan terhadap empat kasus yang semuanya memiliki keterkaitan dengan Doktrin *Citizen Lawsuit* dan penerapannya. Perkara pertama adalah kasus dalam lingkup perdata yang melibatkan para korban Ujian Nasional yang dinyatakan tidak lulus sebagai Penggugat. Para Penggugat menggunakan mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit*. Terhadap mekanisme ini, majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan mengutus menyatakan menerima Gugatan dan *standing* dari Para Penggugat. Pertimbangan hukum yang disampaikan oleh hakim pada intinya adalah bahwa Gugatan Para Penggugat telah memenuhi persyaratan-persyaratan dari mekanisme atau prosedur Gugatan *Citizen Lawsuit*.

Kasus kedua adalah kasus perdata berkaitan dengan perubahan sistem transaksi dan tarif Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta. Pada kasus ini, majelis hakim menyatakan bahwa Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh Para Penggugat tidak dapat diterima karena belum memenuhi syarat formil berupa adanya notifikasi. Terhadap pertimbangan hakim tersebut, penulis menyatakan tidak sependapat karena menurut pemahaman penulis bahwa Para Penggugat telah memenuhi syarat formil Gugatan *Citizen Lawsuit* dengan melakukan notifikasi.

Kasus ketiga adalah kasus dalam lingkup hukum pidana. Perkara ini berawal dari adanya penghentian penyidikan oleh Jaksa Agung dalam kasus korupsi yang melibatkan Soeharto. Hakim yang memeriksa mengeluarkan putusan gabungan atas tiga permohonan pemeriksaan praperadilan dalam kasus Soeharto. Para pemohon mengajukan diri sebagai pihak ketiga yang berkepentingan. Salah

satu pemohon yang berkedudukan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan tersebut yaitu Pemohon III menggunakan mekanisme atau prosedur Gugatan/Permohonan *Citizen Lawsuit*. Dalam putusannya, hakim menyatakan bahwa permohonan Pemohon dapat diterima. Dengan kata lain bahwa *standing* Pemohon sebagai pihak ketiga yang berkepentingan telah diakui oleh hakim sekaligus mekanisme atau prosedur *Citizen Lawsuit* yang dipergunakan oleh Pemohon menurut hakim dapat diterapkan. Adapun pertimbangan hakim dalam perkara ini dalam memutuskan hal tersebut adalah karena dalam kasus korupsi, masyarakat adalah korban dan ada kepentingan umum yang terlanggar akibat adanya tindak pidana korupsi dan juga penghentian penuntutan terhadap terdakwa Soeharto.

Kasus keempat adalah permohonan sekumpulan orang yang bergabung dalam sebuah organisasi bernama FIBSI yang mengajukan permohonan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi atas UU Kepailitan dan PKPU yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan melanggar hak konstitusionalnya. Para pemohon dalam perkara ini sebenarnya menggunakan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing*. Namun berdasarkan analisis yang telah penulis lakukan, bahwa dalam kasus tersebut ada kemungkinan untuk diterapkannya Doktrin *Citizen Lawsuit* karena adanya kesamaan unsur yaitu kepentingan umum. Dengan kata lain, sesungguhnya dengan menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit* ini maka Pemohon juga menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit*. Oleh karena itu, pada bagian analisis penulis ingin sampaikan bahwa apabila majelis hakim yang memeriksa permohonan ini kemudian menyatakan menerima permohonan tersebut dan menyatakan bahwa pemohon memiliki *standing* atas penerapan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* tersebut, maka ada kemungkinan majelis hakim juga dapat memutuskan menerima permohonan dari pemohon dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* namun tetap dengan batasan-batasan tertentu.

BAB 5 PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Indonesia sebagai negara berdasarkan hukum menjamin pemenuhan hak-hak dasar dari warga negara yang disebut dengan Hak Asasi Manusia. Jaminan atas perlindungan HAM tersebut tertuang dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya serta berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Namun demikian, sering terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak asasi warga negara yang dilakukan oleh Negara cq. Pemerintah Republik Indonesia atau otoritas resmi lainnya. Akibat perbuatan Negara cq. Pemerintah Republik Indonesia atau otoritas resmi lainnya tersebut pada akhirnya melahirkan salah satu alternatif mekanisme atau prosedur baru yang telah diakui dalam praktek di pengadilan selain *Legal Standing* dan *Class Action* yang lebih dahulu dikenal di Indonesia dan dasar hukum penerapannya adalah dengan menggunakan doktrin yang telah dilahirkan oleh hakim.

Berdasarkan pembahasan baik secara teoritis maupun dengan melihat korelasinya dengan analisa dalam studi kasus, dengan kerendahan hati penulis memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. *Citizen Lawsuit* adalah hak gugat warga negara yang diimplementasikan dalam bentuk mekanisme atau prosedur pengajuan gugatan/permohonan di Pengadilan yang memberikan akses kepada warga negara Indonesia untuk menggugat Negara cq. Pemerintah Republik Indonesia atau otoritas resmi lainnya yang dianggap gagal atau lalai dalam melindungi dan menjamin hak-hak warga negaranya, tanpa menuntut pembayaran ganti kerugian berupa uang, melainkan menuntut adanya tindakan-tindakan perbaikan atau penataan terhadap kesalahan tersebut. *Citizen Lawsuit* di Indonesia lahir karena dalam praktek pengadilan dimana Kasus deportasi Tenaga Kerja Indonesia di Nunukan (Putusan Perkara Nomor: 28/Pdt.G/PN.JKT.PST) menjadi sebuah terobosan baru dalam dunia hukum karena untuk pertama kalinya pengadilan menyatakan menerima model Gugatan dengan mekanisme atau prosedur

Citizen Lawsuit yang selama ini hanya dikenal di negara-negara dengan sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law*. Pada kasus tersebut, meskipun *Citizen Lawsuit* belum dikenal dan diatur dalam perundang-undangan di Indonesia, namun majelis hakim menerapkan ketentuan dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa Pengadilan dilarang untuk menolak untuk memeriksa suatu perkara dalam belum ada aturannya dan yang menyatakan bahwa hakim wajib menggali dan menemukan hukum. Dengan berpedoman pada ketentuan tersebut, kemudian majelis hakim yang memeriksa perkara Nunukan ini telah mengeluarkan terobosan baru dengan menerima Gugatan *Citizen Lawsuit* dan juga telah menjalankan kewajibannya untuk melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*). Oleh sebab itu, dapat disimpulkan bahwa dasar hukum dari penerapan mekanisme atau prosedur gugatan/permohonan *Citizen Lawsuit* saat ini berasal dari doktrin yang dihasilkan oleh majelis hakim yang telah menyetujui penggunaan *Citizen Lawsuit* dalam praktek di pengadilan. Sehingga, tidaklah salah jika *Citizen Lawsuit* yang menjadi sebuah mekanisme atau prosedur pengajuan gugatan/permohonan di pengadilan ini juga disebut dengan Doktrin *Citizen Lawsuit*.

Dari definisi-definisi yang diutarakan oleh para ahli hukum mengenai *Citizen Lawsuit*, dapat ditarik beberapa unsur yang terkandung dalam doktrin tersebut yaitu unsur “setiap orang atau setiap warga negara”, unsur “kepentingan umum”, unsur “perbuatan melawan hukum”, unsur “tuntuan yang tidak berupa tuntutan ganti rugi”, dan unsur lainnya yang juga merupakan syarat formil dari penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* yaitu unsur “notifikasi”.

2. Mengetahui penerapan dari Doktrin *Citizen Lawsuit* tentu dengan melihat pada proses penggunaan doktrin tersebut di Pengadilan. Dalam sejarahnya, Doktrin ini pertama kali diterapkan pada kasus deportasi TKI di Nunukan. Kasus tersebut diajukan dalam lingkup perdata, yang artinya bahwa Doktrin *Citizen Lawsuit* pertama kalinya diterapkan dalam bentuk gugatan secara perdata dimana warga negara Indonesia berkedudukan sebagai Penggugat dan Negara cq. Pemerintah atau otoritas resmi lainnya menjadi Tergugat. Apa yang terjadi di Indonesia pada dasarnya sama dengan penerapan Doktrin

Citizen Lawsuit di negara-negara *Common Law* pada perkara lingkungan hidup dan diajukan secara perdata. Namun dari penerapan dari Doktrin *Citizen Lawsuit* ini, timbul pertanyaan apakah Negara cq. Pemerintah dapat berkedudukan sebagai Tergugat dalam perkara perdata yang pada dasarnya bersifat individual yaitu hanya melibatkan kepentingan pihak-pihak tertentu saja secara individu. Untuk mengetahui jawaban dari pertanyaan tersebut penulis mencoba menguraikan mengenai latar belakang lahirnya Doktrin *Citizen Lawsuit*. Dari pembahasan tersebut dapat diketahui bahwa Negara cq. Pemerintah dapat berkedudukan sebagai pihak, yang dalam *Citizen Lawsuit* menjadi Tergugat. Hal ini didasari dari konsep kontrak sosial yang menjadi dasar munculnya kedaulatan rakyat yang kemudian secara sadar memberikan kepercayaan kepada Pemerintah untuk menjalankan segala urusan/penyelenggaraan negara. Dengan konsep adanya pelimpahan kedaulatan dari rakyat, maka sudah seharusnya Negara cq. Pemerintah dapat dituntut apabila tidak melaksanakan kewajibannya dalam menjamin hak-hak warga negaranya. Selain itu, dari uraian mengenai latar belakang lahirnya Doktrin *Citizen Lawsuit* dapat diketahui bahwa hambatan-hambatan dalam penerapan mekanisme atau prosedur *Legal Standing* atau *Class Action*, Pengakuan Terhadap Hak Asasi Manusia serta Prinsip demokrasi yang dianut negara kita telah membuka jalan bagi munculnya Doktrin *Citizen Lawsuit* sebagai alternatif lain dalam pengajuan gugatan/permohonan di Pengadilan. Doktrin *Citizen Lawsuit* banyak diterapkan dalam lingkup hukum perdata, yang diimplementasikan melalui Gugatan secara perdata. Hal ini dapat dilihat dalam prakteknya, banyak sekali gugatan perdata yang mengatasnamakan kepentingan umum dengan menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit*. Contohnya adalah dalam studi kasus yang penulis lakukan dimana dari empat kasus, dua diantaranya adalah kasus perdata yang melibatkan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* yaitu pada kasus Ujian Nasional dan kasus Perubahan Sistem Transaksi dan Tarif Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta.

Namun seiring dengan jalannya waktu, dan semakin meningkatnya kesadaran masyarakat akan hak-hak asasinya yang harus dilindungi dan dijamin oleh Negara serta peran sertanya dalam pemerintahan, Doktrin *Citizen Lawsuit*

mulai dipergunakan dalam lingkup hukum publik yaitu pemeriksaan praperadilan. Contoh yang penulis temukan adalah dalam permohonan/pemeriksaan praperadilan terhadap tindakan Jaksa Agung yang menghentikan penuntutan terhadap Terdakwa Soeharto. Pemohon adalah sekelompok orang yang merupakan mantan aktivis mahasiswa dalam tragedi semanggi yang berhasil menurunkan Presiden Soeharto dari tahtanya. Dalam permohonannya, jelas Pemohon menyatakan berkedudukan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang menggunakan mekanisme atau prosedur Gugatan/Permohonan *Citizen Lawsuit*. Dengan menguraikan dalil-dalil yang pada intinya menyatakan bahwa Pemohon dapat berkedudukan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dan Pemohon beserta masyarakat luas adalah korban dari suatu tindak pidana korupsi, Para Pemohon telah melakukan suatu upaya hukum baru dengan menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam permohonan/pemeriksaan praperadilan di Pengadilan. Preseden baru ini kemudian didukung oleh putusan hakim yang menyatakan menerima permohonan dan *standing* dari Para Pemohon, yang artinya ada pengakuan dari Pengadilan mengenai penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam lingkup pemeriksaan praperadilan pada khususnya dan lingkup hukum publik yaitu hukum pidana dan hukum acara pidana pada umumnya.

Dari praktek di pengadilan pula, penulis mendapati kemungkinan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi. Meskipun penulis belum menemukan bentuk nyata penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* sebagai sebuah mekanisme Permohonan di Mahkamah Konstitusi, namun dari analisis yang penulis lakukan dapat disimpulkan bahwa penerapan *Citizen Lawsuit* dapat dilakukan dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi. Kemungkinan tersebut terjadi apabila pemohon adalah sekelompok warga negara yang memiliki kepentingan yang sama, yang telah melanggar hak-hak konstitusionalnya karena keberlakuan suatu Undang-undang sehingga kepentingan tersebut pada akhirnya melibatkan kepentingan masyarakat umum. Selain itu, kemungkinan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* ini dalam pemeriksaan perkara di Mahkamah Konstitusi juga didukung oleh adanya penerapan Doktrin *Organization Standing/Legal Standing* yang telah diakui

keberadaannya oleh hakim konstitusi dan adanya potensial kerugian yang secara nalar dapat dipastikan terjadi dengan berlakunya suatu Undang-Undang.

3. Majelis hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus suatu Gugatan/Permohonan dengan *Citizen Lawsuit* memiliki penafsiran dan pemahaman masing-masing mengenai konsep Doktrin *Citizen Lawsuit*. Para kasus Ujian Nasional (Putusan Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST), penulis menyimpulkan bahwa alasan majelis hakim untuk menerima Gugatan *Citizen Lawsuit* dari Penggugat karena tidak terbuktinya dalil-dalil dalam tanggapan Tergugat yang dianggap menyalahi konsep *Citizen Lawsuit* dan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Alasan lain yang mendasari majelis hakim dalam perkara ini juga dikarenakan Gugatan yang diajukan oleh Para Penggugat telah memenuhi semua unsur dari *Citizen Lawsuit* itu sendiri. Sedangkan dalam kasus perubahan sistem transaksi dan tariff Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta, majelis hakim menyatakan bahwa Gugatan dari Para Penggugat tidak dapat diterima karena Penggugat belum memenuhi syarat formil dari Gugatan *Citizen Lawsuit* berupa notifikasi atau pemberitahuan kepada Para Tergugat sebelum gugatan diajukan ke Pengadilan. Permasalahan berupa notifikasi pada perkara ini apabila dibandingkan dengan Gugatan-gugatan *Citizen Lawsuit* sebelumnya yang tidak mempermasalahkan soal notifikasi ini, menjadi lebih essential karena telah menggagalkan upaya Para Penggugat dalam memperjuangkan hak-haknya. Dari masalah ini, dapat disimpulkan bahwa terdapat perbedaan penafsiran diantara majelis hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara *Citizen Lawsuit*. Namun demikian, secara keseluruhan dari analisis yang penulis lakukan dalam korelasinya dengan studi kasus, dapat disimpulkan bahwa alasan-alasan yang kerap dipergunakan oleh hakim untuk menerima penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam gugatan maupun permohonan adalah karena pihak yang melakukan tuntutan adalah warga negara Indonesia, ada unsur kepentingan umum yang telah terlanggar akibat perbuatan Negara cq. Pemerintah, dan tuntutan yang tidak berupa uang. Sedangkan mengenai alasan majelis hakim untuk menolak menerima penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam gugatan

maupun permohonan adalah karena tidak terpenuhi syarat formil dari mekanisme atau prosedur *Citizen Lawsuit* dan ketidakseriusan pihak yang menuntut dalam mendalilkan kepentingannya.

5.2 Saran

Saran yang dapat Penulis sampaikan dalam kaitannya dengan penulisan skripsi ini adalah:

1. Demi menciptakan kepastian hukum dan mencegah perbedaan penafsiran oleh hakim, mekanisme atau prosedur *Citizen Lawsuit* perlu diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan kepentingan umum dimana dalam ketentuan tersebut diatur secara jelas mengenai syarat-syarat materiil maupun syarat-syarat formil dalam menerapkan Doktrin *Citizen Lawsuit*.
2. Untuk mengisi kekosongan hukum, pengaturan *Citizen Lawsuit* dalam hukum positif Indonesia dapat dilakukan melalui pembentukan Peraturan Mahkamah Agung yang bertujuan untuk mengatur prosedur beracara *Citizen Lawsuit* sambil menunggu terbentuknya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang *Citizen Lawsuit*. Pembentukan PERMA tersebut dapat dilakukan dengan mengadopsi ketentuan-ketentuan *Citizen Lawsuit* di negara lain namun disesuaikan dengan sistem hukum di Indonesia. Sehingga ketika belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang *Citizen Lawsuit*, tercipta kepastian hukum bagi mereka yang akan menerapkan doktrin ini.
3. Peran serta masyarakat dalam upaya penegakan hukum di Indonesia seharusnya diperluas. Artinya, dalam segala aspek kehidupan dari penyelenggaraan negara ini, Pemerintah harus melibatkan masyarakat dalam menentukan suatu keputusan atau kebijakan. Dengan semakin besar kadar peran serta masyarakat tersebut, diharapkan keputusan atau kebijakan yang akan dikeluarkan oleh Pemerintah akan lebih mencerminkan kebutuhan dan perlindungan dari hak-hak asasi warga negara dan meminimalisir bahkan mencegah terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hak-hak asasi warga negara yang dilakukan oleh Pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

1. BUKU

- Abdurrahman. *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi dan Pengairan Seri Hukum Agraria II*. Bandung, Alumni, 1972.
- Afiah, Ratna Nurul. *Praperadilan Dan Ruang Lingkupnya*. Jakarta: Akademika Pressindo, 1986.
- Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Universitas Indonesia, 2003.
- Anawar, Mochamad; Chalimah Suyanto; dan Sunanto. *Praperadilan*. Jakarta: IND-HIL-CO, 1989.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Cet. X. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994.
- Azed, Abdul Bari dan Makmur Amir. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: PSHTN UI, 2005.
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1995.
- Badruzaman, Mariam Darus. *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni, 1996.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 7th ed. St. Paul Minnesota: West Publishing, 1991.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Ed. III. Cet. II. Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Fatkurohman, et. al. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Cet. I. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Hamzah, Andi. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Ed. Revisi. Jakarta: Sinar Grafika, 2001.
- Harahap, Yahya. *Hukum Acara Perdata: tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Cet. III. Jakarta: Sinar Grafika, 2005.

- _____. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyidikan dan Penuntutan*. Cet. II. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- _____. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- Hasan, Djuhendah. *Istilah dan Pengertian Perbuatan Melawan Hukum dalam Laporan Akhir Kompendium Bidang Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1996/1997.
- HS, Salim. *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*. Cet. III. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Cet. VIII. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Kansil, C.S.T. *Kamus Istilah Aneka Hukum*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Koesnadi Hardjasoemantri. *Hukum Tata Lingkungan*. Ed. VIII. Cet. XVIII. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Lotulung, Paulus Effendi. *Penegakkan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Mamudji, Sri. *et al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 2002.
- _____. *Mengenai Hukum*. Cet. II. Yogyakarta: Liberty, 2002.
- _____. *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*. Ed. I. Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Mulyadi, Lilik. *Hukum Acara Pidana: Suatu Tinjauan Khusus Terhadap Surat Dakwaan, Eksepsi Dan Putusan Peradilan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.

- Nasution, Az. *Penulisan Karya Ilmiah Tentang Perlindungan Konsumen dan Peradilan di Indonesia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Republik Indonesia, 1993.
- _____. *Konsumen dan Hukum*. Cet. I. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- _____. *Hukum Konsumen Suatu Pengantar*. Cet. I. Jakarta: Daya Widya, 1999.
- Pangaribuan, Luhut M.P. *Hukum Acara Pidana, Surat-surat resmi di Pengadilan oleh advokat Praperadilan, Eksepsi, Pledoi, Duplik, Memori Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*. Jakarta: Djambatan, 2005.
- Prinst, Darwan. *Praperadilan dan Perkembangannya di dalam Praktek*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang Dari Sudut Perdata*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Rousseau, Jean-Jacques. *Perihal Kontrak Sosial Atau Prinsip-Prinsip Hukum Politik*. Cet. I. Jakarta: Dian Rakyat, 1898.
- Santoso, Mas Achmad dan Sulaiman N. Sembiring. *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Enivironmental Legal Standing)*. Cet. II. Jakarta: ICEL, 1997.
- Schwartz, Bernard. *Lions Over The Throne: The Judicial Revolution in English Administrative Law*. New York: University Press, 1987.
- Sembiring, Sulaiman N. *Recognition of Standing in Environmental Litigation, Indonesian Journal of Environmental Law*. 1st Edition. Jakarta: Indonesian Center For Environmental Law, August 1996.
- Setiawan, R. *Pokok-pokok Hukum Perikatan*. Bandung: Binacipta, 1979.
- Siahaan, N.H.T. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*. Jakarta: Erlangga, 2004.
- _____. *Hukum Lingkungan*. Jakarta: Pancuran Alam, 2006.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Soekanto, Soejono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2007.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan*. Cet. XI. Yogyakarta: Kanisius, 2006.
- Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*. Cet. V. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.
- s.n. *Pedoman pelaksanaan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*. Cet. II. Jakarta: Departemen kehakiman RI, 1982.
- Subekti. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta: Sinar Pustaka, 2004.
- Sundari. *Pengajuan Gugatan Secara Class Action Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002.
- Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. *Buku Ajar Ilmu Negara*. Depok: FHUI, 2004.
- Tim Penyusun Cetak Biru Mahkamah Konstitusi. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004.
- Utrecht. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Cet. III. Jakarta: N.V. Penerbitan dan Balai Buku Djakarta, 1956.
- Wahyono, Padmo. *Pejabat Sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: CV Sri Rahayu, 1989.
- _____. *Ilmu Negara Himpunan Kuliah*. Cet. I. Jakarta: IND-co, 1996.
- Widjaja, Gunawan dan Ahmad Yani. *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*. Cet. I. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2000.
- Yazid, Abdullah. et.al. *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*. Malang: Program Penguatan Sampul Demokrasi dan Averroes Press, s.n.
- YLBHI, PSHK, dan AusAID. *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*. Ed. II. Cet. I. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Yuntho, Emerson. *Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara X Tahun 2005 Class Action Suatu Pengantar*. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005.

Zen, A. Patra. *Panduan Bantuan Hukum Di Indonesia, Pedoman Memahami Dan Menyelesaikan Masalah Hukum*. Jakarta: YLBHI dan PSHK, 2004.

2. INTERNET

Imran. "Pelanggaran Hak ekonomi, Sosial dan Budaya Dalam Kasus Korupsi." <<http://pushamuii.org/index.php?lang=id&page=caping&id=15>>. diakses 6 Maret 2009.

Kaban, MS. "Perlindungan dan Pemberdayaan Hutan; Wujud Bela Negara dalam Perspektif Kebangkitan Nasional." <http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=527&Itemid=116>. diakses pada 23 Februari 2009.

Mertokusomo, Sudikno. "Gugatan *Actio Popularis* dan Batas Kewenangan Hakim." <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=15774&cl=Kolom>>. diakses pada 11 Desember 2008.

Mertokusumo, Sudikno. "Kepentingan Umum." <<http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/kepentingan-umum.html>>. diakses pada 17 Februari 2009.

Pan Mohamad Faiz Kusumawijaya, "Mahkamah Konstitusi: The Guardian And The Interpreter Of The Constitution," hal 1.

S. Anwary. "Penegakan Negara Hukum di Republik Indonesia." <<http://www.iseps-amra.or.id/>>. diakses pada tanggal 7 Februari 2009.

Saputra, Rizki. Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik terbitan FISIP Unair, Tahun II, No 2, Triwulan 1, 1988. Yang dimuat kembali dalam <<http://rizkisaputro.wordpress.com/2007/07/24/teori-kontrak-sosial-hobbes-locke-dan-rousseau/>>.

Sari, Desita dan Hesti Setyowati. "Permohonan Praperadilan atas Penundaan Pelaksanaan Penetapan Hakim Dalam Perkara Kesaksian Palsu." <<http://www.pemantauperadilan.com>>. diakses 2 Februari 2009.

Utomo, Budi. "Perkembangan Demokrasi, Civil Society dan Kecenderungan Oligarki Partai Politik." <<http://pps.fisip.unpad.ac.id/?q=node/126>>. diakses pada 3 Maret 2009.

"Clean Water Act." <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse_usc&docid=Cite:33USC1365>. diakses pada 21 Januari 2009.

- “Resource Conservation and Recovery Act.”
<http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=browse_Us&docid=Cite:+420SC6972>. diakses pada 21 Januari 2009.
- “Environment Act.” <<http://www.helplineaw.com/docs/env-protection/05.php>>. diakses pada 2 Februari 2009.
- “Citizen Law Suit Kasus Nunukan Kalah di Tingkat Banding.”
<<http://hukumonline.com/detail.asp?id=8155&cl=Berita>>. diakses pada 18 Januari 2009.
- “Pro-kontra Citizen Law Suit: Belajar dari Kasus Nunukan.”
<<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=8003&cl=Fokus>>. diakses pada 20 Januari 2009.
- “Kekosongan Hukum.”
<http://www.jdih.bpk.go.id/informasihukum/Kekosongan_hukum.pdf>. diakses pada 24 Februari 2009.
- “Citizen Law Suit Kasus Nunukan Kalah di Tingkat Banding.”
<<http://hukumonline.com/detail.asp?id=15797&cl=Berita>>. diakses pada 2 Januari 2009.
- “Lakukan Terobosan Hukum, PN Jakpus Akui Eksistensi *Citizen Lawsuit*.”
<<http://hukumonline/detail.asp?id=9279&cl=Berita>>. diakses pada 27 Desember 2009.
- “Standing to sue: The First Step in Access to Justice.”
<<http://www.helplineaw.com/docs/actiopopularis/indes.php>>. diakses pada 23 Februari 2009.
- “Democracy, Access to Justice and Environment, *Actio Popularis* and Dutch Environmental Law.”
<<http://www.helplineaw.com/docs/actiopopularis/indes.php>>. diakses pada 23 Februari 2009.
- “Gugatan Actio Popularis Yang Nyaris Kandas.”
<<http://www.suarapembaruan.com/News/2005/09/08/Sorotan/sor03.htm>>. diakses pada 21 Januari 2009.
- “Menggagas Constitutional Complaint Lewat Kasus Ahmadiyah.”
<<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19269&cl=Fokus>>. diakses pada 16 Juni 2009.
- “*Constitutional Complaint* Sebaiknya Masuk UUD.”
<<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=19531&cl=Berita>>. diakses 16 Juni 2009.

“Gugatan Warganegara Mesti Diawali Notifikasi.”

<<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19275&cl=Berita>>. diakses pada 14 Mei 2009.

3. SKRIPSI

Amel, Rihal. "Legal Standing Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Dalam Permohonan Praperadilan." Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2008.

Asmawati, Cucu. "Permohonan Praperadilan Oleh Pihak Ketiga Yang Berkepentingan (Studi Kasus Permohonan Praperadilan Oleh H. Iskandar Hutualy)." Skripsi Universitas Indonesia, Depok 2003.

Astuti, Retno Kusumo. "Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatas Mengatasnamakan Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Menurut Hukum Acara Perdata Indonesia." Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2005.

Elisabeth, Marion. *Karakteristik Tuntutan dalam Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (Citizen Lawsuit) Atas Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah*. Depok: Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

IS, Nur Dahliana. "Class Action Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen." Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok 2003.

Layungsari, Endah. "Lembaga Peran Serta Masyarakat Dalam Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia." Skripsi Sarjana Universitas Katholik Parahyangan, Bandung, 2001.

Rahayu, Jumi. "Lembaga Hukum Citizen Law Suit di Indonesia (Studi Proses Berperkara Dalam Kasus Tragedi Nunukan)." Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2003.

Siddiq, Ahmad. "Kedudukan Hukum (Legal Standing) Dalam Hukum Acara Pengujian Undang-Undang Pada Mahkamah Konstitusi." Skripsi Universitas Indonesia, Depok 2008.

4. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *UUD 1945*. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

_____. *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*. UU No. 39 Tahun 1999. LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886.

- _____. *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*. UU No. 4 Tahun 2004. LN No. 8 Tahun 2004, TLN No. 4358.
- _____. *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya*. UU No. 20 Tahun 1961. LN No. 288 Tahun 1961, TLN No. 2324.
- _____. *Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. UU No. 9 Tahun 2004. LN No. 35, TLN No. 4380.
- _____. *Undang-Undang Kejaksaan RI*. UU No. 16 Tahun 2004. LN No. 67 Tahun 2005, TLN No. 4401.
- _____. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. Lembaran Lepas 2005.
- _____. *Undang-Undang Perlindungan Konsumen*. UU No. 8 Tahun 1999. LN No. Tahun 1999, TLN No. 3821.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Perlindungan Hutan*. PP No. 28 Tahun 1985.
- _____. *Undang-Undang Tentang Hukum Acara Pidana*. UU No. 8 Tahun 1981. LN No. 76 Tahun 1981. TLN No. 3209.
- _____. *Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU No. 31 Tahun 1999. LN No. 140 Tahun 1999, TLN No. 3874.
- _____. *PP tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. PP No. 71 Tahun 2000, TLN No. 3995.
- _____. *Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU No. 20 Tahun 2001. LN No. 134 Tahun 2001, TLN No.4150.
- _____. *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*. UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316.
- _____. *Undang-Undang PTUN*. UU No. 5 Tahun 1986. LN No. 77 Tahun 1986, TLN No. 334.
- _____. *UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 10 Tahun 2004. LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4389.

Mahkamah Agung. *Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok*. PERMA No. 1 Tahun 2002.

_____. *Peraturan Mahkamah Agung Tentang Hak Uji Materiil*. PERMA No. 1 Tahun 2004.

5. JURNAL

Pangaribuan, Luhut M.P. "Interpretasi Pihak Ketiga Yang Berkepentingan Dalam Praperadilan Tindak Pidana Korupsi: Suatu Catatan Kritis Atas Dua Putusan Permohonan Praperadilan oleh Organisasi Masyarakat (IKBLA dan ICW)." *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum Masyarakat Menggugat*, Edisi 2 (2004).

Santosa, Mas Achmad. "Gugatan AJI: Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)." *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum*, Edisi 2 (2004).

Sugianto, Indro. "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Law Suit*) Terhadap Negara." *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum Masyarakat Menggugat*, Edisi 2 (2004).

Susilo, I Basis. *Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* terbitan FISIP Unair, Tahun II, No 2, Triwulan 1, 1988.

6. PUTUSAN PENGADILAN

Putusan No. 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST.

Putusan No. 40/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Sel

Putusan Praperadilan No.9/Pid.Prap/2006/Pn.Jkt.Sel; Putusan Praperadilan
No.10/Pid.Prap/2006/Pn.Jkt.Sel; Putusan Praperadilan
No.11/Pid.Prap/2006/Pn.Jkt.Sel.

Putusan Nomor 18/PUU-VI/2008.

Putusan Nomor 2/PUU/VI/ 2008.

PIHAK KETIGA YANG BERKEPENTINGAN SEBAGAI PENERAPAN DOKTRIN *CITIZEN LAWSUIT* DI PENGADILAN

(Studi Kasus: Perkara Ujian Nasional, Perubahan Sistem
Transaksi dan Tarif Tol Lingkar Luar Jakarta, Praperadilan
Soeharto dan *Judicial Review* UU No. 37 Tahun 2004 Tentang
Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang)

oleh
YULIA PRIHANDINI
0505002743

LATAR BELAKANG

1. Konsep negara berdasarkan hukum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana hak asasi manusia (HAM) dan jaminan terhadap perlindungan HAM menjadi unsur utama
2. Banyak terjadi kelalaian dari Negara atau Pemerintah dalam melindungi dan menjamin hak-hak asasi dari warga negaranya
3. Semakin meningkatkannya kesadaran warga negara (masyarakat) sebagai korban untuk menuntut negara/pemerintah agar mengembalikan hak-hak asasinya sebagaimana mestinya sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi dan perundang-undangan.

4. Telah ada pengakuan terhadap keberadaan *Citizen Lawsuit* dalam sistem hukum di Indonesia dimana untuk pertama kalinya, majelis hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menyatakan mengabulkan Gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh 53 orang sebagai warga negara bersama Tim Advokasi Tragedi Kemanusiaan Nunukan (TATKN) dalam kasus deportasi Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia ke Nunukan.
5. Belum adanya pengaturan tertulis yang secara khusus mengatur tentang mekanisme pengajuan tuntutan di pengadilan oleh sekumpulan warga negara yang peduli akan jaminan terhadap HAM yang dimiliki oleh warga negara Indonesia, namun tidak menjadi pihak yang secara langsung menjadi korban atas nama kepentingan umum.

POKOK PERMASALAHAN

1. Apakah yang dimaksud dengan Doktrin *Citizen Lawsuit*?
2. Bagaimanakah pertimbangan/pendapat hakim mengenai penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam tuntutan yang diajukan oleh pihak ketiga yang berkepentingan di pengadilan?
3. Alasan hukum apa yang kerap dipergunakan oleh hakim untuk menerima atau menolak tuntutan pihak ketiga yang berkepentingan dengan dasar Doktrin *Citizen Lawsuit*?

TUJUAN PENELITIAN

1. Mengetahui definisi dan karakteristik dari Doktrin *Citizen Lawsuit* karena dengan mengetahui definisi dan karakteristik dari Doktrin *Citizen Lawsuit*, maka doktrin ini dapat dipergunakan dalam pengajuan gugatan/permohonan di Pengadilan.
2. Mengetahui bagaimana penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit* dalam menjawab tuntutan yang diajukan oleh pihak ketiga yang berkepentingan dalam proses pemeriksaan di pengadilan.
3. Mengetahui hal-hal apa saja yang melatarbelakangi pendapat-pendapat hukum yang kerap dipergunakan oleh hakim untuk menerima atau menolak tuntutan pihak ketiga yang berkepentingan dengan penerapan Doktrin *Citizen Lawsuit*.

CITIZEN LAWSUIT MENURUT AHLI HUKUM

1. Michael D. Axline

Citizen Lawsuit adalah hak gugat warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar Undang-Undang atau yang gagal memenuhi kewajibannya.

2. Sjahdeini

Citizen Lawsuit adalah prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan, dapat dilakukan dengan acuan bahwa setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak membela kepentingan umum dengan melakukan gugatan terhadap negara atau Pemerintah atau pihak manapun yang melakukan perbuatan melawan hukum dan telah secara nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.

3. Mas Achmad Santosa

Citizen Lawsuit atau *Private Standing* adalah hak warga atau perseorangan untuk bertindak karena mengalami kerugian atas masalah hak kepentingan umum.

4. Andriani Nurdin

Citizen Lawsuit merupakan gugatan perwakilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau sekelompok warga negara, dimana dalam bentuk gugatan ini warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya adalah pihak yang mengalami kerugian langsung (riil).

6. N.H.T Siahaan

Citizen Lawsuit adalah hak gugat yang diberikan bagi setiap warga negara berkaitan dengan kebijakan pembuat keputusan yang merugikan kepentingan umum, dalam *Citizen Lawsuit*, orang yang menggugat tidak berkedudukan sebagai korban yang mengalami kerugian langsung.

7. Indro Sugianto

Citizen Lawsuit adalah akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan seluruh warga negara, atau kepentingan publik, termasuk kepentingan lingkungan (dalam hal ini hukum lingkungan), untuk mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar Pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya, atau untuk memulihkan kerugian masyarakat atau publik yang telah terjadi.

8. Sudikno Mertokusumo

Actio Popularis (Citizen Lawsuit) adalah hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan umum adalah tanpa syarat, sehingga orang yang mengambil inisiatif mengajukan gugatan tidak harus orang yang mengalami sendiri kerugian secara langsung, dan juga tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya

UNSUR-UNSUR *CITIZEN LAWSUIT*

1. "Setiap warga negara"

2. "Kepentingan Umum"

3. "Perbuatan Melawan Hukum

=> Definisi PMH merujuk pada Pasal 1365 KUH Perdata

=> Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa/Pemerintah

4. "Tuntutan tidak dalam bentuk materi"

Menuntut pihak lain untuk melakukan pencegahan, pemulihan kondisi serta tindakan tertentu.

5. "Notifikasi sebagai syarat formil"

STUDI KASUS 1

PERKARA UJIAN NASIONAL

Kasus Posisi:

Gugatan *Citizen Lawsuit* ini muncul karena banyaknya siswa-siswi menengah atas dan siswa-siswi tingkat lanjutan pertama yang tidak lulus dalam Ujian Nasional yang diselenggarakan pada Tanggal 16-18 Mei 2006 untuk satuan pendidikan SMU, SMK, MA dan sederajat, serta tanggal 22-24 Mei 2006 untuk satuan pendidikan SMP, MTs, dan sederajat.

Penggugat:

58 orang yang mengatasnamakan kepentingan dari 398.049 warga negara Indonesia lainnya yang merupakan peserta Ujian Nasional

Tergugat:

Negara cq. Presiden RI, Wapres RI, Mendiknas RI dan Ketua BSNP

PERTIMBANGAN DAN PUTUSAN HAKIM

1. Bahwa konsep gugatan warga negara (Citizen Lawsuit) merupakan gugatan perwakilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau sekelompok warga negara;
2. Dari konsep tersebut, maka majelis hakim berpendapat bahwa termasuk didalamnya adalah kepentingan atas hak-hak asasi warga negara dibidang pendidikan yaitu hak untuk memperoleh pendidikan dan mencerdaskan diri;
3. Majelis hakim menyatakan memberikan standing kepada Para Penggugat sebagai warga negara untuk mengajukan gugatan dengan mengatasnamakan kepentingan umum
4. Majelis hakim menerima mekanisme Gugatan Citizen Lawsuit yang dipergunakan oleh Para Penggugat

ANALISA

Unsur-unsur Citizen Lawsuit telah terpenuhi oleh Para Penggugat

1. Setiap warga negara

⇒ Penggugat adalah 58 WN yang mengatasnamakan kepentingan dari 398.049 warga negara Indonesia lainnya yang merupakan peserta Ujian Nasional

2. Kepentingan Umum

⇒ Keberlakuan UN untuk seluruh WN Indonesia yang masih duduk di bangku sekolah serta dari jumlah peserta UN yang tidak lulus dapat diketahui bahwa ada aspek kepentingan umum

1. Perbuatan Melawan Hukum

⇒ PMH dilakukan oleh Negara yang lalai melakukan menjamin Hak asasi warga negara dalam bidang pendidikan

1. Tuntutan

⇒ Tidak menuntut ganti kerugian berupa uang, melainkan berupa tindakan dari Negara untuk mengubah sistem pendidikan di Indonesia

STUDI KASUS 2: PERUBAHAN SISTEM TRANSAKSI DAN TARIF TOL LINGKAR LUAR

Kasus Posisi:

Gugatan *Citizen Lawsuit* muncul karena adanya perubahan terhadap kenaikan tarif tol dan sistem transaksi pada Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta karena dianggap menimbulkan ketidakadilan bagi pengguna jalan tol khususnya untuk jarak pendek.

Penggugat:

Ir. Tjandra Tedja dan 12 orang lainnya sebagai warga negara RI

Tergugat:

Negara RI cq Presiden RI ca. Wapres RI cq. Menteri PU cq. Menhub cq. BPJT

PERTIMBANGAN DAN PUTUSAN HAKIM

1. *Citizen Lawsuit* adalah mekanisme bagi setiap warga negara untuk kepentingan seluruh warga negara atau kepentingan publik untuk mengajukan gugatan ke pengadilan guna menuntut agar negara cq. Pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya atau melakukan pemulihan kerugian publik yang terjadi akibat kesalahan atau kelalaian yang dilakukan;
2. Berdasarkan ketentuan Pasal 28 ayat (1) UU No. 4 Thn 2004 yang mewajibkan hakim untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, hakim dapat menerima mekanisme atau prosedur gugatan *Citizen Lawsuit*, namun demi kepastian hukum harus terpenuhi syarat-syarat tertentu
3. Majelis hakim menganggap tidak adanya pemberitahuan (notifikasi) sebagai syarat formil gugatan *Citizen Lawsuit* dari penggugat kepada tergugat sebelum diajukannya gugatannya ini ke PN Jaksel
4. Karena notifikasi tidak dilakukan maka gugatan Penggugat dinyatakan tidak dapat diterima

ANALISA

Unsur-unsur Citizen Lawsuit telah terpenuhi oleh Para Penggugat

1. Setiap warga negara

=> Penggugat adalah Ir. Tjandra Tedja dan 12 orang lainnya sebagai warga negara RI beserta masyarakat pengguna jalan tol

2. Kepentingan Umum

=> Jalan tol merupakan bagian dari pelayanan umum/sarana publik

3. Perbuatan Melawan Hukum

=> PMH dilakukan oleh Para Tergugat yang lalai melakukan kewajibannya untuk memberikan pelayanan umum yang layak

4. Tuntutan

=> Tidak menuntut ganti kerugian berupa uang, melainkan berupa tindakan dari Negara untuk mengubah sistem pendidikan di Indonesia

NOTIFIKASI

Maksud dan tujuan:

- a. Memberikan dorongan/insentif kepada pelanggar agar mulai melakukan penataan
- b. Memberikan kesempatan secara fair kepada tergugat untuk mengajukan bantahan dalam kesempatan paling awal dari proses penanganan perkara
- c. Kegagalan dalam menyediakan pemberitahuan yang memenuhi syarat dapat dipergunakan sebagai alasan untuk menolak gugatan
- d. Memberikan pendidikan kepada Penggugat untuk mengajukan gugatan dengan dilengkapi dengan bukti dan fakta yang akurat

“Selama maksud dan tujuan diatas tercapai, bentuk notifikasi seperti apapun seharusnya dapat diterima sebagai syarat formil Citizen Lawsuit”

STUDI KASUS 3: PRAPERADILAN SOEHARTO

Kasus Posisi:

Jaksa Agung mengeluarkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan Perkara (SP3) dalam perkara Soeharti dengan alasan kesehatan Soeharto yang tidak memungkinkan untuk diperiksa di Pengadilan

Pemohon:

KTN dengan menggunakan mekanisme Citizen Lawsuit bersama-sama APhi dan GEMAS dengan mekanisme Legal Standing mendudukan diri sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang memiliki hak untuk mengajukan permohonan praperadilan.

Termohon:

Kejaksaan Agung RI

PERTIMBANGAN DAN PUTUSAN HAKIM

1. Pasal 80 KUHAP memberikan hak kepada pihak ketiga yang berkepentingan untuk mengajukan praperadilan
2. Hakim menggunakan kriteria “bagaimana bobot kepentingan umum” dalam mengartikan pihak ketiga yang berkepentingan
3. Karena tindak pidana korupsi, masyarakat juga menjadi korban, tidak sebatas pada saksi korban, sehingga masyarakat juga dapat diartikan sebagai “pihak ketiga yang berkepentingan”
4. Hakim tidak mempersoalkan mengenai mekanisme/prosedur permohonan apa yang dipergunakan oleh para pemohon
5. Hakim menyatakan mengabulkan permohonan Para Pemohon dan memerintahkan penuntutan terhadap Soeharto dilanjutkan

ANALISA

- Dalam tindak pidana korupsi, terdapat aspek kepentingan umum yang dilanggar. Hal ini dapat dilihat dari:
 - *“Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 dinyatakan bahwa korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan Negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas”*
 - Oleh sebab itu, masyarakat juga merupakan korban dari tindak pidana korupsi sehingga dapat berkedudukan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan
 - Dengan diterimanya Permohonan yang diajukan oleh KTN, dapat dikatakan bahwa majelis hakim juga secara implisit menyatakan bahwa KTN merupakan pihak ketiga yang berkepentingan serta mengakui/menerima mekanisme Citizen Lawsuit yang dipergunakan

STUDI KASUS 4:

PENGUJIAN UU NO. 37/2004 TERHADAP UUD 1945

Kasus Posisi:

Keberlakuan UU No. 37 Thn 2004 (UUPKPU) khususnya Pasal 29, 55 (1) dan 138 bertentangan dengan Pasal 28D (1) dan (2) karena berpotensi menghilangkan hak-hak buruh dalam hal perusahaan pailit

Pemohon:

140 orang/warga negara yang tergabung dalam Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI) yang menggunakan doktrin Organization Standing/Legal Standing

Termohon:

Pemerintah dan DPR

PERTIMBANGAN HAKIM

1. Majelis Hakim menyatakan bahwa Para pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon karena telah masuk dalam kualifikasi sebagai kelompok orang warga negara Indonesia
2. Tidak membahas mengenai mekanisme Organization Standing/Legal Standing yang dipergunakan oleh Pemohon
3. Majelis hakim menyatakan menerima *legal standing* pemohon dengan mengambil alih pertimbangan hukum pada Putusan Nomor 2/PUU-VI/2008 dimana dalam perkara tersebut para pemohonnya juga merupakan pemohon para perkara ini (Putusan Nomor 18/PUU-VI/2008). Namun karena Para pemohon pada perkara No. 2/PUU-VI/2008 tersebut tidak sungguh-sungguh dalam pembuktian, maka permohonan para pemohon tidak dapat diterima.

ANALISA

Pemohon telah memiliki legal standing:

⇒ Pemohon sebagai sekumpulan orang warga negara RI = memenuhi persyaratan kualifikasi Pasal 51 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 yaitu “perorangan warga negara”

⇒ Dapat membuktikan mengenai hak konstitusionalnya dan mampu menguraikan kerugian konstitusional yang ada akibat keberlakuan UUPKPU

“Mengenai mekanisme Doktrin Organization Standing/Legal Standing yang dipergunakan oleh Pemohon tidak dibahas oleh hakim”

DOKTRIN ORGANIZATION STANDING/LEGAL STANDING FISBI

- Dipergunakan oleh Pemohon, dimana permohonan judicial review yang diajukan oleh Pemohon adalah mengatasnamakan kepentingan umum
- Pemohon sebagai sekumpulan warga negara yang tergabung dalam FISBI dan juga dasar kepentingan umum yang ingin diperjuangkan sama halnya dengan konsep Citizen Lawsuit
- Terdapat kombinasi antara konsep Organization Standing/Legal Standing dan Citizen Lawsuit

KESIMPULAN

1. *Citizen Lawsuit* adalah hak gugat warga negara yang diimplementasikan dalam bentuk mekanisme atau prosedur pengajuan gugatan/permohonan di Pengadilan yang memberikan akses kepada warga negara Indonesia untuk menggugat Negara cq. Pemerintah Republik Indonesia atau otoritas resmi lainnya yang dianggap gagal atau lalai dalam melindungi dan menjamin hak-hak warga negaranya, tanpa menuntut pembayaran ganti kerugian berupa uang, melainkan menuntut adanya tindakan-tindakan perbaikan atau penataan terhadap kesalahan tersebut.
2. Pengakuan terhadap *Citizen Lawsuit* dilakukan oleh hakim berdasarkan adanya kewajiban hakim untuk melakukan penemuan hukum;
3. Terdapat perbedaan penafsiran oleh tiap-tiap hakim yang memeriksa gugatan/permohonan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* mengenai konsep *Citizen Lawsuit*. Ada kalanya, dengan adanya “unsur kepentingan umum” saja, maka *Citizen Lawsuit* dapat dipergunakan tanpa memperhatikan syarat formalnya. Namun ada pula yang menganggap bahwa syarat formil sebagaimana diatur dalam sistem *Common Law* juga harus dipenuhi dalam mengajukan gugatan/permohonan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit*.

SARAN

1. *Citizen Lawsuit* perlu diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan kepentingan umum
2. Untuk mengisi kekosongan hukum, pengaturan *Citizen Lawsuit* dalam hukum positif Indonesia dapat dilakukan melalui pembentukan Peraturan Mahkamah Agung yang bertujuan untuk mengatur prosedur beracara *Citizen Lawsuit* sambil menunggu terbentuknya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang *Citizen Lawsuit*.
3. Peran serta masyarakat dalam upaya penegakan hukum di Indonesia sebaiknya harus diperluas

**SEKIAN
TERIMA KASIH**