



UNIVERSITAS INDONESIA

**KONSEP DAN PENERAPAN *CITIZEN LAWSUIT* DALAM
GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM (ANALISA
PUTUSAN NO. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST)**

SKRIPSI

**RIDHO CIPTA
0706202225**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK
JUNI 2011**



UNIVERSITAS INDONESIA

**KONSEP DAN PENERAPAN *CITIZEN LAWSUIT* DALAM
GUGATAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM (ANALISA
PUTUSAN NO. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST)**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana hukum

**RIDHO CIPTA
0706202225**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
DEPOK
JUNI 2011**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Ridho Cipta

NPM : 0706202225

Tanda Tangan :



Tanggal : 1 Juli 2011



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Ridho Cipta
NPM : 0706202225
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Konsep dan Penerapan *Citizen LawSuit* dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) (Analisa Putusan No. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST)

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 : Abdul Salam, S.H., M.H. (.....)

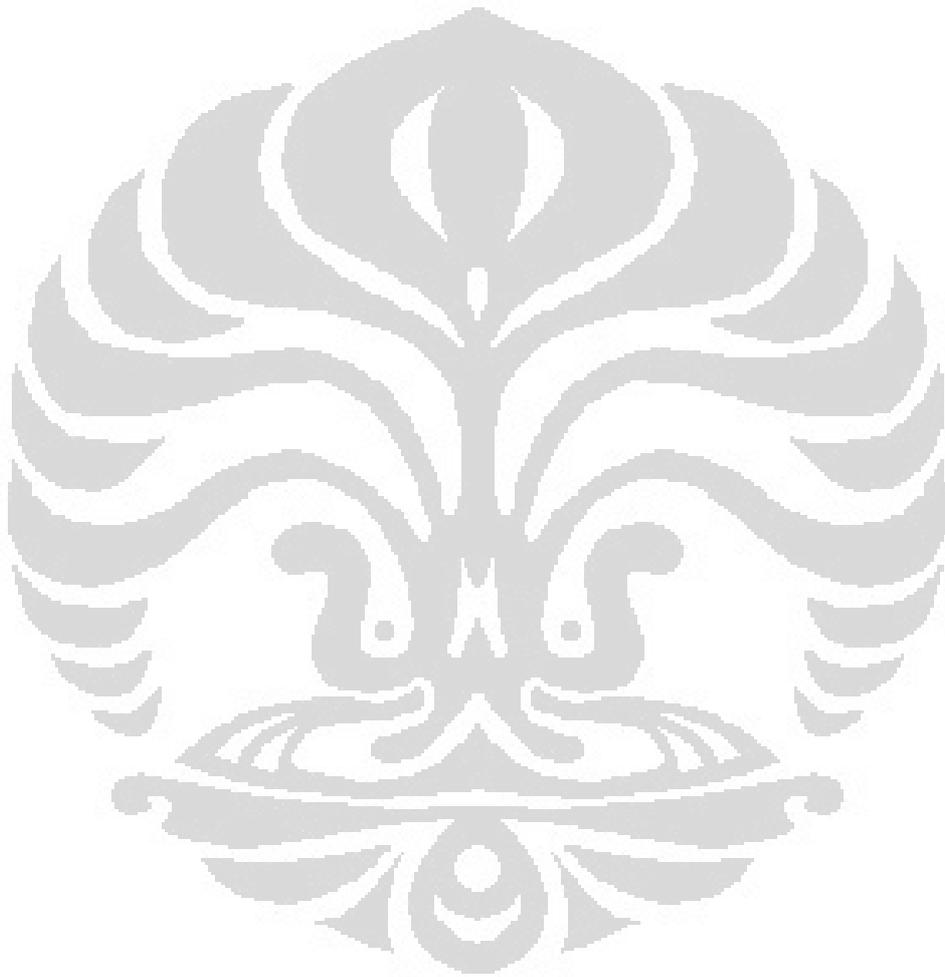
Penguji : Surini Ahlan Syarif, S.H., M.H. (.....)

Penguji : Sri Susilowati M., S.H., M.H. (.....)

Penguji : Endah Hartati, S.H., M.H. (.....)

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 6 Juli 2011

HALAMAN PERSEMBAHAN



.....For Maw and Mikhail.....

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan yang sebesar-besarnya ke hadirat ALLAH SWT atas semua bantuan, berkat dan rahmat-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Salam dan shalawat hanya untuk Nabi Muhammad SAW dan Para Keluarganya yang Suci. Proses pembuatan skripsi ini Penulis akui tidaklah mudah. Kesibukan diluar lingkungan akademis memaksa Penulis harus dapat membagi waktu dengan baik, dan memotivasi diri sendiri bahwa semua urusan bisa dijalankan asalkan tetap menjaga rasa syukur dan mengambil setiap pelajaran dalam tindakan dan tingkah laku. Dikelilingi oleh manusia-manusia hebat, Penulis merasa bangga telah menyelesaikan skripsi ini. Orang-orang hebat itu pula-lah yang menjadi inspirasi dari segala tindakan dan keputusan yang dibuat oleh Penulis disaat dan disela-sela pengerjaan skripsi ini. Oleh karena itu Penulis merasa perlu berterima kasih yang sedalam- dalamnya kepada orang-orang hebat tersebut. Rasa terima kasih yang luar biasa Penulis haturkan kepada:

1. Kedua orangtua yang Penulis cintai dan hormati Ayah Asril Chaniago dan Mama Yusnely Tanjung, serta Adik saya Dudy Franandes
2. Pembimbing Skripsi, Bapak Abdul Salam, S.H, M.H, atas segala masukan, inspirasi, ilmu, motivasi, dan teguran yang membangun dalam menyempurnakan Skripsi ini.
3. Terima Kasih Kepada seluruh Tim Dosen Penguji Ibu Sri Soesilowati S.H., M.H, Ibu Nurl Elmiyah, S.H., M.H, dan Bpk. Akmad Budi Cahyono, S.H., M.H.
4. Pembimbing Akademis, Ibu Wirdyaningsih S.H, M.H, atas segala kesabaran dan kelembutan tutur kata yang tidak terlupakan sangat berarti bagi Penulis dapat mengenal sosok ibu hebat lain selain ibu Penulis sendiri.
5. Ketua Bidang Studi Hukum Perdata PK I, Ibu Surini A. Syarief, S.H., M.H. atas kebaikannya meluangkan waktu dan membantu Penulis menetapkan tanggal sidang.
6. Kepala Jurusan Bapak Purnawidhi Purbacaraka, S.H, M.H, atas segala pengertian dalam membimbing dan memotivasi penulis.
7. Bapak David M.L. Tobing, S.H, M.Kn., dan Enid Hasanuddin, S.H, M.H, atas wawancara yang bermanfaat dalam penulisan skripsi ini.
8. Dosen-dosen yang membuat penulis kagum dan bangga bisa mengenal mereka, Bapak Gandjar L.B, S.H. M.H., Bapak Hasril Hernanto S.H, M.H., Ibu Neng Djubaedah S.H, M.H, dan untuk semua dosen-dosen yang telah berjasa memberikan segenap pengetahuan akademis bagi seluruh Mahasiswa FHUI
9. Para Staf Karyawan FHUI, Bapak Sardjono, Mas Surono, Mbak Dewi, dan seluruh staf FHUI lainnya yang sangat membantu memberikan informasi dan arahan selama penulis menempuh pendidikan di FHUI
10. Sahabat dan Teman yang tidak bisa lupakan jasanya, Dimas Okto Danamasi, S.Fil. M.Psi, Sisie A. Macallo, Notodiguno (Uno), Asep Jumarsa, yang secara ikhlas dan tulus membantu penulis selama ini serta seluruh teman-teman FHUI lainnya.
11. Sahabat dan Teman saya Caroline Damanik, Opung Bistok Situmorang, Tulang Paul, dan sahabat, Dr. Noviriska S.H, M.H, Maurits Simon Mere,

Ezra Saleh, Ir. Erfan Kamil Mengga, Didie A. Wibowo, Pak Wawan, Ibu Teteh, drg. Ali Akbar Alam, Komisarisi Polisi Denny Yuhaldi, Ir Dedy Yunaldy, Jhon Bachtiar S.H., Suhandono S.H, Danny Indrianto, S.E, M.M, Edi Samiranto, S.E, Bapak Syafrudin Budiman. dan untuk sahabat- sahabat ku di Iran, Ayatollah Mohsen Hakomollahi, Hojjahtoleslam Hasan Abu Amar, Behrouz Kemalvandi, (ex. Dubes Iran), di Russia Mikhail Emilianev dan di Jerman Helda Bruner dan Hans Heinrich, dan lainnya yang tidak bisa disebutkan semuanya. Atas dukungan dan doanya penulis mengucapkan terima kasih, semoga Allah membalas setiap perbuatan baik mereka.

Terima Kasih,
Shallu Ala Nabie Shalawat
Wassalamualaikum Wr. Bb.

Depok 31 Juni 2011

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ridho Cipta
NPM : 0706202225
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive RoyaltyFree Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul Konsep Dan Penerapan *Citizen Lawsuit* Dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum (Analisa Putusan No. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST) beserta perangkat yang ada jika diperlukan. Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari 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 : 1 Juli 2011

Yang menyatakan



(Ridho Cipta)

ABSTRAK

Nama : Ridho Cipta
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Konsep dan Penerapan *Citizen Lawsuit* Dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) (Analisa Putusan No. 476/PDT.G/2009/PN.Jkt.Pst)

Citizen Lawsuit atau Gugatan Warga Negara memiliki arti *Citizen Lawsuit* atau *Actio Popularis*, gugatan warga Negara kepada penyelenggara Negara yang tidak menjalankan kewajiban hukumnya untuk menyelenggarakan Negara sesuai dengan hukum yang berlaku. yakni umum yang memuat pengertian, gagasan pokok, karakteristik serta unsur-unsur. *Citizen Lawsuit* mempunyai keterikatan dengan bidang hukum perdata khususnya perikatan yakni perbuatan melawan hukum (PMH) dari aspek yang dilannggap, dan hubungannya dengan penguasa sedikit mempunyai ikatan dengan hukum administrasi mengenai hal perbuatan melawan hukum oleh penguasa yang melanggar. Keberadaan doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia berawal dari penemuan hukum (*rechtsvinding*). Pengakuan terhadap *Citizen Lawsuit* ini ada melalui pendapat para ahli hukum yang dalam hal ini adalah hakim sehingga diangkat sebagai sumber hukum formiil, mengingat peraturan tertulis belum ada. Dalam doktrin *Citizen Lawsuit* belum diatur secara khusus dan eksplisit konsep ini dimulai dengan adanya gugatan mengenai Imigran Indonesia yang dideportasi oleh Pemerintah Malaysia ke Kalimantan Timur Indonesia.

Skripsi ini mengangkat kasus antara Warga Negara dan Pemerintah tentang sengeketa adanya perbuatan melawan hukum oleh PT. PLN (Persero) sebagai tergugat serta David. M.L. Tobing dan Agus Soetopo sebagai Penggugat dalam menggugat haknya sebagai warga negara yang telah dilanggar oleh negara dengan adanya tindakan pemadaman listrik bergilir secara sepihak. Hal lainnya ialah mencermati kemungkinan-kemungkinan dari penerapan konsep *Citizen Lawsuit* ini dalam praktek peradilan di Indonesia yang pengaturannya melihat pada peraturan-peraturan perundang-undang yang ada dengan mengsinergiskan terhadap konsep dan doktrin *Citizen Lawsuit*.

Kata Kunci :

Citizen Law Suit, Perbuatan Melawan Hukum, *Standing*

ABSTRACT

Name : Ridho Cipta
Program of Study : Bachelor of Law
Title : Concept and Application of Citizen Action Lawsuit
Against The Tort (No. Decision Analysis
476/PDT.G/2009/PN.Jkt.Pst)

Citizen Citizen Lawsuit or Class Action Lawsuit has a meaning or *actio popularis* Citizen, a citizen suit to the organizers state that does not run its legal obligation to hold the State in accordance with applicable law. namely general load sense, central idea, the characteristics and elements. Citizen Lawsuit have some attachment to the field of civil law in particular engagements which tort (PMH), and its relationship with the authorities have little legal ties to the administration of this unlawful act by the authorities. The existence of the doctrine of Citizen Lawsuit in Indonesia started from legal discovery (*rechtsvinding*). Citizen Lawsuit recognition of this there is through the opinions of legal experts in this case is the judge so appointed as a source of formal law, given that there are no written rules. In Citizen Lawsuit doctrine has not been specifically and explicitly set this concept began with a lawsuit regarding the Indonesian imigrants who were deported by the Government of Malaysia to East Kalimantan, Indonesia.

This thesis is lifting cases between citizens and government about the dispute over the existence of an unlawful act by PT. PLN (Persero) as a defendant and David. M.L. Tobing and Agus Soetopo as plaintiffs in suing their rights as citizens who have been violated by the state by the act of rotating power cuts unilaterally. The other thing is to examine the possibilities of applying the concept of Citizen Lawsuit in practice the judiciary in Indonesia which settings look at the rules and regulations of existing laws to synergize to the concepts and doctrine Citizen Lawsuit.

Key Words :

Citizen Lawsuit, The Tort, *Standing*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....	vii
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Pokok Permasalahan	7
1.3. Tujuan Penelitian	8
1.3.1. Tujuan Umum	8
1.3.2. Tujuan Khusus	8
1.4. Metode Penelitian.....	9
1.4.1. Jenis Penelitian	9
1.4.2. Jenis Data	10
1.4.3. Alat Pengumpulan Data	10
1.4.4. Metode Pengolahan dan Analisis Data	11
1.5. Definisi Operasional.....	12
1.6. Kegunaan Teoretis Praktis	16
1.6.1. Kegunaan Teoretis	16
1.6.2. Kegunaan Praktis	16
1.7. Sistematika Penulisan	16
BAB 2 TINJAUAN UMUM PERBUATAN MELAWAN HUKUM	18
2.1. Pengertian.....	18

2.2. Subjek Perbuatan Melawan Hukum	20
2.2.1. Manusia (<i>Naturlijk Persoon</i>)	20
2.2.2. Badan Hukum (<i>Recht Persoon</i>)	21
2.2.2.1. Badan Hukum Private	22
2.2.2.2. Badan Hukum Publik (Pemerintah).....	24
2.2.2.2.1. Pengertian.....	24
2.2.2.2.2. Perbuatan Pemerintah.....	25
2.3. Unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum	27
2.3.1. Perbuatan Tersebut Melawan Hukum.....	27
2.3.1.1. Melanggar Hak Subjektif Orang lain	27
2.3.1.2. Bertentangan Dengan Kewajiban Hukum si Pelaku	28
2.3.1.3. Bertentangan Dengan Kesusilaan Yang Baik	28
2.3.1.4. Bertentangan Dengan (Asas PATIHA)...	29
2.3.2. Harus Ada Kesalahan.....	29
2.3.3. Harus Ada Kerugian.....	31
2.3.4. Harus Ada Hubungan Kausal.....	31
2.4. Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa	32
2.4.1. Hubungan Pengertian Penguasa, Negara, Sifat, dan Tugas Negara dan Perbuatan Melawan Hukum	33
2.4.1.1. Pengertian.....	34
2.4.1.2. Sifat dan Wujud Menjalankan Tugas.....	35
2.4.2. Proses Perkembangan Pengertian Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa.....	36
2.4.2.1. Penguasa Melanggar Hak Subjektif Warganya.	38
2.4.2.2. Penguasa Bertindak Melanggar Kewajiban Hukumnya.....	39
2.4.2.3. Penguasa Melanggar Kepatutan.....	42
2.4.3. Pertanggungjawaban Negara atas Perbuatan Melawan Hukum yang dibuat oleh Badan Umum Negara. ...	44
2.4.3.1. Teori <i>Fictie</i> /Fiksi.....	45

2.4.3.2. Teori Peralatan	45
2.4.3.3. Teori Kepemilikan Bersama	46

BAB 3	KONSEP <i>CITIZEN LAWSUIT</i> DAN PENERAPANNYA	
	DI INDONESIA	48
3.1. Pengertian.....		48
3.1.1. Istilah <i>Citizen Lawsuit</i> dan <i>Actio Popularis</i>		49
3.1.2. Definisi <i>Citizen Lawsuit</i> Menurut Ahli Hukum		51
3.1.3. Unsur-Unsur <i>Citizen Lawsuit</i>		54
3.1.3.1. Setiap Orang atau Warga Negara.....		54
3.1.3.2. Kepentingan Umum		55
3.1.3.3. Perbuatan Melawan Hukum.....		58
3.1.4. Konsep <i>Standing</i>		61
3.2. Sejarah dan Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i>		64
3.3. Pengaturan di Negara <i>Common Law</i> dan <i>Civil Law</i>		65
3.3.1. Amerika Serikat		65
3.3.2. India.....		72
3.3.3. Belanda.....		77
3.4. Gagasan Pokok Penerapan <i>Citizen Lawsuit</i> di Indonesia ..		78
3.4.1. Mekanisme Bagi Warga Negara Untuk Menggugat Tanggung Jawab Penyelenggara Negara		79
3.4.2. Petitum Gugatan, Negara dihukum untuk Mengeluarkan Suatu Kebijakan yang Bersifat Mengatur		80
3.5. Karakteristik.....		80
3.5.1. Tergugat dalam <i>Citizen Lawsuit</i> Adalah Penyelenggara Negara.....		81
3.5.2. Perbuatan Melawan Hukum yang Didalilkan Adalah Kelalaian dalam Pemenuhan Hak-hak		82
Warga Negara.....		82
3.5.3. Penggugat adalah Warga Negara		82
3.5.4. Gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> tidak memerlukan adanya		

suatu notifikasi <i>Option Out</i>	83
3.5.4.1. Petitum Dalam Gugatan Tidak Boleh Meminta Adanya Ganti Rugi Materiil	83
3.5.4.2. Petitum Gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> Harus Berisi Permohonan	83
3.5.4.3. Petitum Gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> Tidak Boleh Berisi Pembatalan	83
3.5.4.4. Petitum Gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> Juga Tidak Boleh Memohon Pembatalan atas Suatu Undang-undang	84
3.6. Latar Belakang Lahirnya Doktrin <i>Citizen Lawsuit</i> Di Indonesia	84
3.6.1. Hambatan Formil Pada Mekanisme Formil	85
3.6.1.1. <i>Class Action</i>	85
3.6.1.2. <i>Legal Standing</i>	86
3.6.2. Adanya Kontrak Sosial Antara Warga Negara dan Negara	87
3.6.3. Pengakuan Terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).	88
3.7. Kasus-Kasus <i>Citizen Lawsuit</i> Di Indonesia	89
3.7.1. Imigran di Nunukan	89
3.7.2. Ujian Akhir Nasional (UAN).....	90

**BAB 4. KONSEP PENERAPAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP
PERBUATAN MELAWAN HUKUM (ANALISA PUTUSAN
PENGADILAN NEGERI JAKARTA PUSAT**

No. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST)	91
4.1. Kasus Posisi	91
4.2.1 Analisa Putusan.....	93
4.2.2. Berdasarkan Adanya Perbuatan Melawan Hukum Dikaitkan Dengan. No. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST).....	94
4.2.2.1. Melawan Hukum.....	94

4.2.1.2.	Ada Kesalahan	97
4.2.1.3.	Ada Kerugian	98
4.2.1.4.	Ada Hubungan Kausal	99
4.2.2	Berdasarkan Konsep <i>Citizen Lawsuit</i> Dikaitkan dengan Kasus Putusan.No. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST)	100
4.2.2.1.	Aspek Penggugat.....	101
4.2.2.2.	Aspek Tergugat	102
4.2.2.3.	Aspek Kepentingan Umum.....	105
4.2.2.4.	Aspek Perbuatan Melawan Hukum	106
4.2.2.5.	Aspek Perbuatan Melawan Hukum Penguasa.....	106
4.2.2.4.	Aspek Tuntutan	108
BAB 5	PENUTUP	109
5.1.	Kesimpulan	109
5.2.	Saran	111
DAFTAR REFERENSI	113

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Hukum perdata di Indonesia ada 2 (dua) jenis gugatan perdata yang menjadi dasar sebuah gugatan, yaitu perbuatan melawan hukum dan wanprestasi. Dasar hukum gugatan perdata tersebut berdasarkan Pasal 1233 KUHPerdata adalah suatu perikatan, dimana suatu perikatan dapat dilahirkan dari suatu persetujuan (Perjanjian) atau (UU) Undang-Undang. Perikatan yang lahir dari Undang-Undang dapat dibagi lagi atas perikatan yang lahir dari Undang-Undang saja dan yang lahir dari Undang-Undang karena suatu perbuatan seseorang. Perikatan yang lahir dari Undang-Undang karena suatu perbuatan seseorang ini, dapat dibagi lagi atas perikatan yang lahir dari suatu perbuatan yang diperbolehkan dan yang lahir dari perbuatan yang berlawanan dengan hukum (*Onrechtmatig*).¹

Perihal perikatan yang lahir dari Undang-Undang karena perbuatan seseorang yang melanggar hukum diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata. Pasal 1365 KUHPerdata menetapkan bahwa tiap perbuatan yang melanggar hukum (*Onrechtmatigedaad*) mewajibkan orang yang melakukan perbuatan itu untuk membayar kerugian itu, jika karena kesalahannya telah menimbulkan kerugian.² Memang sudah selayaknya apabila orang karena perbuatan hukum yang dilakukannya harus memikul sendiri kerugian yang dideritanya. Hal tersebut didukung oleh keyakinan umum (*algemene rechtsovertuiging*).³ Seseorang yang dimaksud di atas adalah subjek hukum. Subyek hukum ialah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum. Dalam kehidupan sehari-hari, yang menjadi subyek hukum dalam sistem hukum Indonesia, yang sudah tentu bertitik tolak dari sistem hukum Belanda, ialah individu (orang) dan badan hukum (perusahaan, organisasi,

¹ Prof. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta : PT. Intermasa, 1977), hal. 110.

² *Ibid.*, hal. 110.

³ M.A. Moegni Djojodirjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1982), hal. 51.

institusi). Ada dua alasan yang menyebutkan alasan manusia sebagai subyek hukum yaitu:

Pertama, manusia mempunyai hak-hak subyektif dan kedua, kewenangan hukum, dalam hal ini kewenangan hukum berarti, kecakapan untuk menjadi subyek hukum, yaitu sebagai pendukung hak dan kewajiban. Pada dasarnya manusia mempunyai hak sejak dalam kandungan Pasal 2 KUHPerduta, disebut juga Teori Fiksi, namun tidak semua manusia mempunyai kewenangan dan kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum, orang yang dapat melakukan perbuatan hukum adalah orang yang sudah dewasa (berumur 21 tahun atau sudah kawin), sedangkan orang-orang yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum adalah orang yang belum dewasa, orang yang ditaruh dibawah pengampuan, seorang wanita yang bersuami (Pasal 1330 KUHPerduta).⁴

Namun ketentuan Pasal 1330 KUHPerduta telah dihapus sebagian, yang berkaitan dengan wanita sebagai subyek hukum, oleh Yurisprudensi Mahkamah Agung. Sehingga wanita dewasa pun sekarang dianggap sebagai subyek hukum juga. subjek hukum ada 2 (dua) yakni orang pribadi (*naturlijk persoon*) dan (*rechtspersoon*). Berdasarkan Pasal 2 KUHPerduta *juncto* Pasal 1330 KUHPerduta subjek hukum adalah pemegang hak dan kewajiban yang mempunyai kecakapan. Dimana pasal tersebut seseorang sebagai subjek hukum yang lahir hidup sampai ia mati.⁵

Dengan demikian, terdapat golongan tertentu yang dianggap tidak cakap oleh hukum untuk melakukan perbuatan hukum, yaitu orang yang masih di bawah umur atau belum dewasa dan orang yang berada di bawah pengampuan (*curratele*), yang selalu harus diwakili oleh orang tuanya, walinya, atau kuratornya. Hal ini merupakan syarat-syarat subjek hukum yang merupakan orang pribadi (*natundang-undangrlijk persoon*). Untuk subjek hukum berupa badan hukum (*rechtspersoon*), Badan hukum memiliki sifat-sifat khusus, tidak sepenuhnya dapat disamakan dengan manusia. Badan hukum hanya dapat melakukan perbuatan-perbuatan dalam bidang-bidang tertentu saja.

⁴ Rocky Marbun, *Cerdik dan Taktis Menghadapi Kasus Hukum*. Cet. I, Penertbit: Visimedia Law Office Trust & Success, (Jakarta: 2010), hal. 12.

⁵ *Ibid.*, hal. 12.-13.

Kemampuan hukum dari badan hukum dalam lapangan hukum harta kekayaan pada dasarnya menunjukkan persamaan yang penuh dengan manusia,⁶ merupakan suatu badan atau organ yang diatur oleh Undang-Undang yang memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan hukum seperti layaknya seorang manusia, juga memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu lintas hukum dengan perantaraan pengurusnya, dapat digugat dan juga dapat menggugat di depan Hakim.⁷ Sekalipun perbuatan melawan hukum termasuk dalam hukum perikatan, akan tetapi masih dipersoalkan apakah badan hukum dapat melakukan suatu perbuatan melawan hukum. Praktek telah menjawab dengan pasti bahwa hal demikian memang dimungkinkan.

Banyak *arrest-arrest Hoge Raad*, dimana suatu badan hukum publik atau privat, misalnya negara atau (PT) perseroan terbatas berdasarkan Pasal 1365 KUHPerduta dinyatakan bertanggung jawab atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan hukum adalah persoalan yang perlu diketahui dan sangat penting bagi badan hukum. Bahwa badan hukum adalah bertanggung jawab (*aansprakelijkheid*), artinya dapat digugat untuk perbuatan-perbuatannya yang melawan hukum yang dilakukan oleh organnya sebagai *orgaan (alszodenig door de orgaan)*.⁸ Karena apabila seorang direksi dari suatu orgaan melakukan suatu perbuatan, maka dia bisa berbuat sebagai organ, dapat juga secara privat, di mana badan hukum itu tidak terikat.⁹ Dengan demikian badan hukum juga dapat diminta pertanggungjawaban jika melakukan perbuatan melawan hukum. Sementara yang dimaksud dengan definisi badan hukum atau badan umum adalah:

“legal entity or legal person in Black’s Law Dictionary stated a body, other than a natural person, that can function legally, sue or be sued, and make decisions through agents.”

⁶ Ali Ridho, *Badan Hukum Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Alumni, 1977), hal 18.

⁷ Subekti, *Op. Cit.*, hal. 18

⁸ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cet. III, Penerbit : Sinar Grafika, (Jakarta : 2005), hal. 34.

⁹ Chaidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung : Alumni, 1991), hal. 196.

Sementara dalam kamus hukum versi Bahasa Indonesia, badan hukum diartikan dengan organisasi, perkumpulan atau paguyuban lainnya di mana pendiriannya dengan akta otentik dan oleh hukum diperlakukan sebagai person atau sebagai orang. Pengaturan dasar dari badan hukum terdapat dalam Pasal 1654 KUHPerdara yang menyatakan semua perkumpulan yang sah adalah seperti halnya dengan orang-orang preman, berkuasa melakukan tindakan-tindakan perdata, dengan tidak mengurangi peraturan-peraturan umum, dalam mana kekuasaan itu telah diubah, dibatasi atau ditundukkan pada acara-acara tertentu.

Sementara, Pasal 1653 KUHPerdara adalah peraturan umumnya, dimana disebutkan Selainnya perseroan yang sejati oleh Undang-Undang diakui pula perhimpunan-perhimpunan orang sebagai perkumpulan-perkumpulan, baik perkumpulan-perkumpulan itu diadakan atau diakui sebagai demikian oleh kekuasaan umum, maupun perkumpulan-perkumpulan itu diterima sebagai diperbolehkan, atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau kesusilaan baik.

Mengenai kompetensi relatif dari tergugat dalam perkara *Citizen Lawsuit Herzien Inlandsch Reglement* (HIR) Pasal 118 ayat (2) :

Jika tergugat lebih dari seorang, sedang mereka tidak tinggal di dalam itu dimajukan kepada ketua pengadilan negeri di tempat tinggal salah seorang dari tergugat itu, yang dipilih oleh penggugat. Jika tergugat-tergugat satu sama lain dalam perhubungan sebagai perutang utama dan penanggung, maka penggugatan itu dimasukkan kepada ketua pengadilan negeri di tempat tergugat utama dari salah seorang dari tergugat utama itu, kecuali dalam hal yang ditentukan pada ayat 2 dari Pasal 6 dari *reglemen* tentang aturan hakim dan mahkamah serta kebijaksanaan kehakiman (R.O.).¹⁰

Karena pihak-pihak yang bersengketa dalam peradilan perdata adalah penggugat dan tergugat. Dimana pihak-pihak tersebut harus memiliki hak gugat untuk mengajukan gugatan tersebut,¹¹ maka dapat diajukan dengan *Citizen Lawsuit* atau gugatan “Warga Negara” mensyaratkan satu atau lebih penggugat yang tidak terlindungi hak-haknya sebagai warga negara. Hal ini dianggap

¹⁰ Kitab Undang –Undang Hukum Acara Perdata (HIR).

¹¹ Soedikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Penerbit: Liberty (Yogyakarta : 2002), hal 15.

gugatan warga negara bertujuan untuk dan dimaksudkan sebagai upaya melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian akibat tindakan pembiaran dari negara atau otoritas negara.

Selain itu, gugatan warga negara juga memberikan dasar kepada warga untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran atau yang melakukan kegagalan dalam pelaksanaan atau implementasi Undang-undang. Dikaitkan dengan gugatan oleh David M.L. Tobing dan Agus Soetopo Hal ini dapat berfungsi sebagai kontrol sosial formal kepada pemerintah dan pihak legislatif untuk memperhatikan tugasnya menyusun peraturan perundang-undangan yang telah dimandatkan. “(Gugatan ini adalah) salah satu bentuk kepedulian atau partisipasi masyarakat (*community participation*).”¹²

Citizen Lawsuit atau hak gugat warga negara mempunyai kesamaan dengan jenis gugatan *legal standing* dan gugatan *class action* yaitu sama-sama terkait dengan kepentingan umum/publik/masyarakat luas. *Citizen Lawsuit* juga dikenal dengan sebutan *actio popularis*. Prosedur beracaranya belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Landmark pertama kali yang paling terkenal dalam dunia hukum terkait dengan gugatan ini dalam kasus Nunukan yaitu kasus terkait dengan buruh Migran Indonesia di Malaysia dengan Putusan Nomor. 28/Pdt.G?2003/PN. JKT.PST . Dalam konteks ini setiap warga negara atas nama kepentingan umum (*on behalf on the publik interest*) dapat menggugat negara atau pemerintah atau siapapun yang secara nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan secara luas (*pro bono publico*). Mengenai dasar hukumnya penulis mengakui memang benar gugatan *Citizen Lawsuit* tidak dikenal, tetapi dua hal yang bisa menjadi acuan dalam penulisan ini ialah: pertama, bahwa berdasarkan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 sebagaimana diubah Undang-Undang No. 35/1999 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan diubah lagi dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, dan diubah lagi dengan Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, Tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan hakim tidak boleh menolak untuk menangani perkara.

¹² Wawancara dengan Enid Hasanuddin, seorang Hakim aktif pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, pada tanggal 28 Mei 2011 di PN. Jak-Pus.

Di samping itu, hakim berkewajiban untuk menggali hukum yang hidup di dalam masyarakat. Hakim tidak boleh menolak perkara walau belum ada dasar hukumnya. Uraian majelis hakim memang sejalan dengan pasal 14 ayat (1) No. 1 Undang-Undang 4/1970 yang berbunyi:

*Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.*¹³

Hal lainnya menyangkut dasar hukum dalam perkara ini, ialah dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 18 Tahun 2003 Tentang Advokat, yang dalam hal ini di ajukan oleh penggugat, menyatakan Advokat berstatus sebagai penegak hukum, bebas, dan mandiri yang dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan.¹⁴

Dalam kasus pemadaman listrik yang dilakukan oleh PT. (PLN) Perusahaan Listrik Negara dalam periode Oktober tahun 2009 sampai dengan November 2009 yang dianggap oleh konsumen-konsumen di wilayah DKI Jakarta dilakukan secara sepihak oleh PT. PLN dan menimbulkan kerugian bagi konsumen-konsumen tersebut. Maka oleh konsumen-konsumen tersebut pihak PT. PLN (Persero) sebagai tergugat dituntut:

Pertama, mengabulkan gugatan para penggugat seluruhnya, kedua, menyatakan seluruh tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum, ketiga, menghukum tergugat III, dalam hal ini PT. PLN (Persero) untuk membayar ganti rugi materiil dan imateriil kepada penggugat yang jumlahnya tidak kurang dari Rp. 1.000,-(seribu rupiah) atau jumlah lain yang dianggap adil oleh Majelis Hakim, keempat, memerintahkan kepada para tergugat untuk membentuk tim atau komisi untuk pembayaran ganti rugi yang anggotanya terdiri dari 2 (dua) orang wakil dari tergugat I yakni Pemerintah Republik Indonesia I dan tergugat II dari Kementerian Energi Sumber Daya Alam (ESDM), serta 2 (dua) orang dalam hal ini diwakili oleh Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) atau individu/instansi lain yang berwenang dan bersedia mewakili pelaku usaha yang

¹³ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU 20 No. , LN No. 157 Tahun 2002, TLN No. 5076, ps. 5 ayat (1).

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Advokat*, UU No. 18, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4255, ps. 5 ayat (1).

merangkap konsumen ketenagalistrikan dan juga 3 (tiga) orang wakil dari konsumen yang diwakili oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), atau individu lembaga lain yang berwenang dan bersedia mewakili tugas dan fungsi yaitu menentukan besarnya ganti rugi, yakni nilai ganti rugi minimum yang wajib diterima secara layak oleh setiap konsumen ketenagalistrikan yang mengalami pemadaman listrik serta nilai ganti rugi lainnya yang berhak diterima oleh setiap konsumen ketenagalistrikan yang mengalami kerugian akibat pemadaman listrik, dalam Putusan Nomor. 476/PDT.G/2009/PN. JKT.PST, yang dituntut dalam gugatan tersebut.

Mengenai putusan hakim dalam perkara tersebut yakni, penggugat tidak bisa membuktikan siapa yang bertanggung jawab atas *human error* (faktor manusia) yang dilakukan tergugat III, hal lainnya mengenai pelanggaran terhadap unsur-unsur melawan hukum yang dilakukan tergugat III tidak terbukti, karena selama ini tergugat III telah melakukan pemeliharaan secara rutin. Hal tersebut didasarkan oleh pertimbangan hakim yakni bahwa majelis hakim menganggap gugatan *Citizen Lawsuit* secara formil belum diatur dalam hukum acara yang berlaku di Indonesia, dan hakim menganggap gugatan warga Negara atau *Citizen Lawsuit* hanya merupakan terminologi yang berkembang dalam praktek di luar negeri.

Maka dalam penulisan skripsi ini, penulis hendak melakukan penelitian terhadap isi dari Putusan tersebut sehingga dalam hal ini untuk mengetahui dengan jelas melalui judul: Konsep Penerapan Gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia (Studi Kasus Putusan Nomor. 476/PDT.G/2009/PN. JKT.PST, dalam Perkara Gugatan Perbuatan Melawan Hukum antara David M.L. Tobing dan Agus Soetopo, Melawan Pemerintah RI, Kementerian ESDM, dan PT. PLN (Persero).

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam latar belakang di atas, maka ada beberapa rumusan permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini:

1. Bagaimana Konsep *Citizen Lawsuit*?
2. Apakah ada kemungkinan *Citizen Lawsuit* diterapkan sebagai dasar

pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum (PMH)?

3. Bagaimanakah analisis Putusan No. (476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST) perkara gugatan melawan hukum, dikaitkan dengan konsep *Citizen Law Suit*?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan Penulisan atau penyusunan skripsi ini terdiri dari tujuan umum dan tujuan khusus. Maka penulis menjabarkan masing-masing dari penjelasan serta gambaran dari masing-masing tujuan penelitian ini :

1.3.1 Tujuan Umum

Adapun tujuan penelitian ini secara umum adalah memberikan gambaran mengenai konsep *Citizen Lawsuit* dengan menggunakan gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan dalam hal ini oleh negara atau pemerintah serta kemungkinan penerapannya di Indonesia.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mendapatkan pengetahuan mengenai bagaimana konsep dan penerapan *Citizen Lawsuit*
2. Untuk mengetahui kemungkinan-kemungkinan diterapkannya konsep *Citizen Lawsuit* dalam mengajukan perkara dalam gugatan perbuatan melawan hukum dikaitkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 tahun 2009 Tentang ketenagalistrikan?¹⁵
3. Untuk mengetahui bagaimanakah mekanisme penerapan *Citizen Lawsuit* melalui cara menganalisa Putusan No. (476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST) perkara gugatan melawan hukum, dikaitkan dengan konsep *Citizen Lawsuit*.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Ketenagalistrikan* UU 30 No. LN No. 133, Tahun 2009, TLN No. 5052.

1.4. Metode Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini penulis berusaha menjabarkan serta mensistematisasikan dengan bagian-bagian dari hal-hal penting serta mendasar dalam sebuah metode penelitian ini, antara lain:

1.4.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian monodisipliner karena penelitian ini didasarkan pada satu disiplin ilmu.¹⁶ Ruang lingkup disiplin ilmu yang digunakan dalam penelitian ini adalah ruang lingkup disiplin ilmu hukum. Disiplin ilmu hukum adalah suatu sistem ajaran tentang hukum sebagai norma, yaitu sesuatu yang dicita-citakan dan sebagai kenyataan atau sikap tindak.¹⁷ Karena penelitian ini didasarkan pada disiplin ilmu hukum, maka penelitian ini disebut sebagai penelitian hukum atau penelitian yuridis.

Penelitian hukum itu sendiri dibedakan menjadi dua jenis, yaitu penelitian normatif dan penelitian empiris.¹⁸ Penelitian normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan menarik asas hukum, serta meneliti sistematik hukum, kesesuaian peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹⁹ Di sisi lain, penelitian empiris membahas mengenai hal-hal yang berkaitan dengan identifikasi hukum tidak tertulis atau efektifitas hukum.²⁰ Penelitian ini termasuk ke dalam jenis yang pertama yaitu penelitian normatif karena penelitian dilakukan dengan merujuk pada teori-teori dan asas-asas Hukum Perjanjian dengan memperhatikan sistematik hukum, kesesuaian peraturan

Penelitian hukum yang dilakukan dalam rangka penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Adapun tipologi penelitian dari sudut sifatnya

¹⁶ Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 5.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 6.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 9-11.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 10-11.

²⁰ *Ibid.*, hal. 11.

merupakan penelitian deskriptif²¹ yang digunakan untuk menggambarkan suatu masalah dalam substansi hukum terkait. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang menggunakan data sekunder. Dengan demikian jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan.

1.4.2. Jenis Data

Data dalam penelitian dibedakan antara data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan.²² Dalam melaksanakan penelitian ini, penulis mengumpulkan data sekunder yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, serta artikel baik dari media cetak maupun media elektronik.

Adapun bahan Hukum Tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus, ensiklopedia, penerbitan pemerintah.²³ Jadi bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1.4.3. Alat pengumpul Data

Untuk dapat memperoleh data bagi kepentingan penelitiannya, seorang peneliti dapat menggunakan tiga alat pengumpulan data; yaitu studi dokumen, wawancara, dan pengamatan.²⁴ Ketiga alat pengumpulan data ini dapat dipergunakan secara bersama-sama atau sendiri-sendiri. Namun, mengingat data yang dibutuhkan untuk dapat melakukan penelitian dan penulisan laporan penelitian ini adalah data sekunder, maka pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan studi dokumen.

²¹ Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok, tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala.

²² *Ibid.*, hal. 6.

²³ *Ibid.*, hal. 52.

²⁴ *Ibid.*

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka. Studi dokumen atau bahan pustaka dilakukan di beberapa tempat antara lain perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan mengakses lewat internet. Data yang diperoleh dari penelitian melalui studi dokumen atau bahan pustaka tersebut, selanjutnya dianalisa dengan pendekatan kualitatif. Analisa yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif merupakan pelaksanaan analisis data secara mendalam, komprehensif dan holistik untuk memperoleh kesimpulan terhadap masalah yang diteliti.

1.4.4. Metode Pengolahan Analisis Data

Pendekatan yang digunakan dalam mengolah data yang berkaitan dengan penelitian ini adalah pendekatan kualitatif karena pengolahan data tidak dilakukan dengan mengukur data sekunder terkait, tetapi menganalisis secara deskriptif data tersebut. Proses analisis data sekunder yang diperoleh dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan artikel-artikel yang terkait dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini untuk kemudian dicari kesesuaian antara satu dengan yang lainnya.

Pengolahan data pada dasarnya dapat dilakukan dengan menggunakan dua macam pendekatan, yaitu pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif. Pendekatan kuantitatif pada inti pembahasannya menyoroti masalah serta usaha pemecahannya yang upayanya sebagian besar dilakukan berdasarkan pada pengukuran dengan menggunakan alat-alat matematika dan statistika yang seringkali tidak sederhana.²⁵ Berbeda dengan pendekatan kuantitatif, pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis, lisan, dan perilaku nyata.²⁶

²⁵ *Ibid.*, hal. 66.

²⁶ *Ibid.*, hal. 67.

Pendekatan kualitatif ini seringkali disebut sebagai pendekatan dengan pemahaman yang mendalam dan tuntas (*verstehen*) karena pendekatan kualitatif mempertanyakan suatu objek secara mendalam dan tuntas.²⁷

1.5. Definisi Operasional

1. *Citizen Lawsuit*

Adalah Gugatan oleh warga negara untuk memberlakukan undang-undang. Gugatan warga negara datang dalam tiga bentuk. Pertama, seorang warga negara dapat mengajukan gugatan terhadap Negara, perusahaan, atau badan pemerintah yang terlibat dalam kegiatan yang dilarang oleh undang-undang. Misalnya, warga negara dapat menuntut sebuah perusahaan di bawah pemerintah yang merugikan warga negaranya. Kedua, seorang warga dapat mengajukan gugatan terhadap badan pemerintah yang gagal dalam melakukan tugas *non-discretionary*.

Misalnya, warga negara bisa menuntut Badan Pemerintah karena gagal menerapkan regulasi untuk melindungi warga negaranya. Bentuk ketiga kurang umum, warga negara bisa menuntut perintah untuk memberantas hal-hal yang membahayakan serta akan terjadi dalam potensi besar yang melibatkan industri, pembuangan atau penanganan limbah, terlepas dari apakah atau tidak, pelaku melakukan atau melanggar larangan undang-undang. Jenis ketiga sesuai dengan hak warga negara adalah analog kesalahan hukum umum dari gangguan publik oleh pemerintah atau badan pemerintah.²⁸

2. *Class Action*

Adalah Menurut *Black's law dictionary* *Class action* adalah sekelompok besar orang yang berkepentingan dalam suatu perkara, satu atau lebih dapat menuntut atau dituntut mewakili kelompok besar orang tersebut tanpa perlu menyebut satu peristiwa satu anggota yang diwakili. Menurut Glorilier

²⁷ Dian Puji N. Simatupang, "Pengolahan Data Kuantitatif dan Kualitatif", Bahan Kuliah Metode Penelitian dan Penulisan Hukum (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008).

²⁸ Jeffrey G. Miller., *Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws*, Journal : Environmental Law Inst L. Rep. (Environmental. L. Inst.) 1014, (Mar. 1995), page. 23.

Multi Media Encyclopedia, Class action adalah gugatan yang diajukan oleh seseorang atau lebih anggota kelompok masyarakat mewakili seluruh anggota kelompok masyarakat²⁹. Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup³⁰ yang maksud *class action* adalah hak kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.³¹

Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok Di Indonesia terminologi *Class Action* diubah menjadi Gugatan Perwakilan Kelompok. PERMA No. 1 Tahun 2002 merumuskan Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) sebagai suatu prosedur pengajuan gugatan, dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.³²

3. Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatigedaad*)

Perbuatan Melawan Hukum diatur dalam Pasal 1365 sampai dengan Pasal 1380 KUHPerdara. Pasal 1365 menyatakan, bahwa setiap perbuatan yang melawan hukum yang membawa kerugian kepada orang lain menyebabkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian mengganti kerugian tersebut. Perbuatan melawan hukum dalam KUHPerdara berasal dari *Code Napoleon*. Molegraaff

²⁹ Susanti Adi Nugroho, *Pedoman Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok (class action) di Indonesia*, makalah pada Seminar Setengah Hari PERMA No. 1 Tahun 2002, Jakarta 6 Juni 2002, hal. 2.

³⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU 20 No. , LN No. 68, Tahun 1997, TLN No. 3699, ps. 37 ayat (1).

³¹ Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)*, Jakarta, ICEL, 1997, hal. 1-4.

³² Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, Yogyakarta, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002, hal. 12.

menyatakan bahwa Perbuatan Melawan Hukum tidak hanya melanggar Undang-Undang akan tetapi juga melanggar kaedah kesusilaan dan kepatutan.

Pada tahun 1919, *Hoge Raad* mulai menafsirkan Perbuatan Melawan Hukum dalam arti luas pada perkara Lindenbaum versus Cohen dengan mengatakan Perbuatan Melawan Hukum harus diartikan sebagai berbuat atau tidak berbuat yang bertentangan dengan : a. Hak Subyektif orang lain. b. Kewajiban hukum pelaku. c. Kaedah kesusilaan. d. Kepatutan dalam masyarakat.³³

4. Gugatan Perbuatan Melawan Hukum

Adalah gugatan untuk meminta ganti kerugian yang ditimbulkan itu harus disebabkan karena perbuatan yang melawan hukum itu; antara lain kerugian-kerugian dan perbuatan itu harus ada hubungannya yang langsung; kerugian itu disebabkan karena kesalahan pembuat. Kesalahan adalah apabila pada pelaku ada kesengajaan atau kealpaan (kelalaian).

Perbuatan melawan hukum tidak hanya terdiri atas satu perbuatan, tetapi juga dalam tidak berbuat sesuatu. Dalam KUHPerdara ditentukan pula bahwa setiap orang tidak saja bertanggungjawab terhadap kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri, tetapi juga terhadap kerugian yang ditimbulkan karena perbuatan orang-orang yang ditanggungnya, atau karena barang-barang yang berada dibawah pengawasannya.³⁴

5. *Standing*

Standing dapat diartikan secara luas yaitu akses orang perorangan kelompok/organisasi di pengadilan sebagai Pihak Penggugat. Adapun pengertian *Standing* kelompok masyarakat yang bertindak untuk mewakili kepentingan umum (publik) dan kepentingan lingkungan. Bahwa diterimanya pengembangan teori dan penerapan *standing* ini setidak-tidaknya didasarkan pada Faktor Kepentingan Masyarakat Luas,

³³ Setiawan, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan dalam Yurisprudensi*, Jurnal Varia Peradilan No. 16 Tahun II, (Jakarta : Januari 1987), hal. 176.

³⁴ Setiawan, *Op. Cit.*, hal. 178.

Beberapa kasus seperti kasus perlindungan konsumen dan pelestarian daya dukung lingkungan adalah kasus-kasus publik yang menyangkut kepentingan masyarakat luas, dengan kasus ini akhirnya mendorong lahirnya dan tumbuhnya organisasi-organisasi advokasi seperti *Sierra Club Defense Fund* (USA), *Polution Probe* (Kananda), *Environmental defenders Office* (Australia), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Yayasan Lemabaga Konsumen Indonesia (YLKI), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Wahana Lingkungan Hidup (WALHI).

Bahwa selain untuk kepentingan masyarakat organisasi ini efektif dalam mendorong pembaruan kebijakan dan merubah sikap serta perilaku birokrasi dan kalangan penguasa melalui tekanan-tekanan (*pressures*) yang dilakukan. Salah satu tekanan yang dapat dilakukan dalam kerangka negara hukum (*rule of law*) adalah melalui gugatan di Pengadilan.³⁵

6. *Pro Bono Publiko*

Pro bono Publiko (biasanya disingkat menjadi *pro bono*) adalah frase berasal dari bahasa Latin yang berarti "untuk kepentingan publik". Istilah ini umumnya digunakan untuk menggambarkan pekerjaan profesional yang dilakukan secara sukarela dan tanpa pembayaran sebagai layanan publik. Hal ini umum dalam profesi hukum dan semakin terlihat dalam pemasaran, teknologi, dan strategi perusahaan konsultan.

Pro bono layanan, seperti kesukarelaan tradisional, menggunakan keterampilan khusus profesional untuk memberikan layanan kepada mereka yang tidak mampu secara finansial³⁶ *Pro bono Publiko* juga digunakan di Inggris untuk menjelaskan motivasi utama organisasi besar seperti *National Health Service*, dan berbagai LSM lainnya, yang ada "untuk kepentingan publik", bukan untuk keuntungan pemegang saham.³⁷

³⁵ Gatot Goei, "*Legal Standing*," Hak Gugat Organisasi Lingkungan), Makalah Disampaikan pada Kursus HAM Pengacara Jakarta : YLBH Jakarta : 2007, hal. 2.

³⁶ Katy Dowell, *Attorney General Sets Up Global Pro Bono Data Base*, The Lawyer. 17 November 2008. Retrieved 4 December 2008, page. 6.

³⁷ Clare Dyer, *Win or lose, No Fee: Pro Bono Week Promotes Free Legal Services.*, Guardian Journal, Vol. 6 June 2007, Retrieved 2 June 2007, page. 3.

1.6. Kegunaan Teoritis dan Praktis

Dalam penulisan skripsi ini penulis juga mengedepankan nilai kegunaan baik berupa kegunaan teoritis yang bisa dijadikan bahan tinjauan secara teoritis untuk dianalisa serta diteliti dan kegunaan praktis sebagai sebuah metode penerapan atau cara-cara formal melaksanakan hal-hal yang penulis telah teliti dalam penulisan skripsi ini. Hal itu antara lain:

1.6.1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoretis berkaitan dengan manfaat dari suatu penelitian hukum bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum.³⁸ Penelitian hukum ini secara umum bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum perjanjian.

1.6.2. Kegunaan Praktis

Kegunaan penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu hal atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.³⁹ Maka diharapkan dorongan untuk melakukan upaya lebih jauh dan dukungan keilmuan terhadap pembentukan dan pembuatan Undang-Undang mengenai pengaturan *Citizen Lawsuit* secara terperinci dan jelas agar proses penerapannya segera terlaksana, demikian hal ini tidak lain ialah untuk melindungi hak-hak sebagai warga negara dapat dijamin oleh kepastian hukum itu sendiri.

1.7. Sistematika Penulisan

Pada bab 1 ini berisi mengenai latar belakang, pokok permasalahan yakni suatu perumusan mengenai pertanyaan-pertanyaan yang akan menjadi dasar dari penulisan ini serta membentuk kerangka skripsi ini, tujuan penelitian mencakup dua hal yakni tujuan umum dan tujuan khusus dalam penulisan skripsi ini, metode

³⁸ Sri Mamudji, *et al.*, *Op. Cit.*, hal. 22.

³⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006), hlm. 43.

penelitian yang berisi mengenai jenis serta metode yang digunakan penulis dalam penulisan skripsi ini, dan sistematika penulisan.

Pada bab 2 ini penulis mendeskripsikan mengenai konsep, teori serta dasar hukum yang melandasi suatu perbuatan teori melawan hukum. Antara lain, pengertian melawan perbuatan melawan hukum, subjek perbuatan melawan hukum, unsur-unsur perbuatan melawan hukum, serta akibat-akibat hukum dari suatu hal terjadinya perbuatan melawan hukum.

Pada bab 3 ini penulis menguraikan tentang konsep *Citizen Lawsuit* latar belakang, pengertian berupa doktrin dalam peraturan perundang-undangan, gagasan pokok atau *mainstream*, penerapan di negara-negara lain (India dan Amerika Serikat), dan penerapannya di Indonesia, serta hak gugat *Citizen Lawsuit* dan penerapannya dalam peradilan di Indonesia yang telah dilakukan dalam kasus-kasus pernah ada dengan menerapkan konsep *Citizen Lawsuit*.

Pada bab 4 ini penulis memberikan analisa fakta, analisa, yuridis antara lain, mengenai ialah menganalisis unsur-unsur perbuatan melawan hukum dikaitkan dalam kasus tersebut. Hal lainnya konsep dan adanya kemungkinan-kemungkinan penerapan mekanisme *Citizen Lawsuit*, dengan mencermati aturan-aturan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2009 — Tentang Ketenagalistrikan, melalui (Analisa Putusan Nomor. 476/PDT.G/2009/PN. JKT.PST).

Pada Bab 5 ini merupakan penutup dari uraian bab 4 yang berisi kesimpulan yang merupakan jawaban atas pokok permasalahan dan saran-saran, baik refleksi atas hasil temuan penelitian maupun apa yang seharusnya dilakukan pada masa yang akan datang demi kepentingan masyarakat dan hukum.

BAB 2

TINJAUAN UMUM

PERBUATAN MELAWAN HUKUM

2.1. Pengertian

Perbuatan melawan hukum diatur dalam buku III titel 3 Pasal 1365-1380 KUHPerdara, termasuk kedalam perikatan yang timbul dari Undang-Undang. Pengertian perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdara tidaklah dirumuskan secara eksplisit. Pasal 1365 KUHPerdara hanya mengatur apabila seorang yang mengalami kerugian karena perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain terhadap dirinya, maka ia dapat mengajukan tuntutan ganti rugi kepada Pengadilan Negeri. Jadi, pasal tersebut bukan mengatur mengenai *onrechtmatigedaad*, melainkan mengatur mengenai syarat-syarat untuk menuntut ganti kerugian akibat perbuatan melawan hukum.⁴⁰

Perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdara pada awalnya memang mengandung pengertian yang sempit sebagai pengatur dari ajaran legisme. Pengertian perbuatan melawan hukum saat itu adalah tiap perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain yang timbul karena Undang-Undang (bertentangan dengan *wettelijkrecht*), atau tiap perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri yang timbul karena Undang-Undang (bertentangan dengan *wettelijke plicht*). Dengan demikian, maka perbuatan melawan hukum adalah sama dengan *onwetmatig* (bertentangan dengan) Undang-Undang. Sementara istilah sekarang “perbuatan melawan hukum” ditujukan pada umumnya berlaku di Indonesia dan sebagian besar merupakan hukum adat.⁴¹

Suatu perbuatan yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang menurut ajaran yang sempit sama sekali tidak dapat dijadikan alasan menuntut ganti kerugian karena suatu perbuatan melawan hukum, sekalipun perbuatan tersebut

⁴⁰ M.A. Moegni Djojodirdjo, *Op. Cit.*, hal. 18.

⁴¹ Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung : Sumur Bandung :1976, hal. 7.

adalah bertentangan dengan hal-hal yang diwajibkan dalam pergaulan masyarakat.⁴² Pandangan sempit pada pengertian perbuatan melawan hukum dapat dilihat pada *Arrest Hoge Raad* tanggal 6 Januari 1905 dalam kasus *Singer Naaimachine*. Perkara bermula dari seorang pedagang menjual mesin jahit merek "*Singer*" yang telah disempurnakan. Padahal mesin itu sama sekali bukan produk dari *Singer*. Kata-kata "*Singer*" ditulis dengan huruf-huruf yang besar, sedangkan kata-kata yang lain ditulis dengan kata lain yang ditulis kecil-kecil sehingga untuk sepintas yang terbaca adalah hanya "*Singer*". Karenanya, penjual mesin jahit *Singer* yang asli menuntut ganti kerugian berdasarkan Pasal 1401 BW Belanda (Pasal 1365 KUHPerduta). Tetapi, *Hoge Raad* telah menolaknya karena pada waktu itu tidak terdapat ketentuan Undang-Undang yang memberi perlindungan atas nama perdagangan.⁴³ *Hoge Raad* berpendapat bahwa perbuatan pedagang itu bukanlah merupakan tindakan melawan hukum, karena tidak setiap tindakan dalam dunia usaha yang bertentangan dengan kata tata krama dalam masyarakat dianggap sebagai tindakan melawan hukum.

Pandangan *legistis* (sempit) itu kemudian berubah pada tahun 1919 dengan putusan *Hoge Raad* tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara *Cohen versus Lindenbaum* yang dikenal sebagai *Drukkers Arrest*. Dalam perkara ini, Cohen seorang penguasa percetakan telah membujuk karyawan percetakan Lindenbaum untuk memberikan *copy-copy* pesanan dari langganan-langganannya. Cohen memanfaatkan informasi ini sehingga Lindenbaum mengalami kerugian karena para langganannya lari ke perusahaan Cohen. Selanjutnya Lindenbaum mengalami kerugian karena para pelanggannya beralih ke perusahaan Cohen. Maka dari itu, Lindenbaum menggugat Cohen untuk membayar ganti kerugian kepadanya. Gugatan tersebut dikabulkan oleh Pengadilan Negeri (*Rechtbank*).

Pengadilan Tinggi (*Hof*) sebaliknya membatalkan keputusan Pengadilan Negeri dengan pertimbangan, bahwa sekalipun karyawan tersebut melakukan perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang, yakni telah melanggar suatu kewajiban hukum, namun tidak berlaku bagi Cohen karena Undang-Undang tidak

⁴² Ibid.

⁴³ *Ibid.*, hal. 20.

melarang dengan tegas bahwa mencuri informasi adalah melanggar hukum. *Hoge Raad* membatalkan keputusan *Hof* tersebut atas dasar pertimbangan, bahwa dalam keputusan Pengadilan Tinggi makna tentang perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) dipandang secara sempit, sehingga yang termasuk di dalamnya hanyalah perbuatan-perbuatan yang secara langsung dilarang oleh Undang-Undang. Sedangkan perbuatan yang tidak dilarang oleh Undang-Undang, sekalipun perbuatan ini bertentangan dengan keharusan dan kepatutan, yang diwajibkan dalam pergaulan masyarakat bukan merupakan perbuatan melawan hukum.⁴⁴ Dengan adanya *Arrest* ini maka pengertian perbuatan melawan hukum terjadi lebih luas. Perbuatan melawan hukum kemudian diartikan tidak hanya perbuatan yang melanggar kaidah-kaidah tertulis, yaitu perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku dan melanggar hak subyektif orang lain, tetapi juga perbuatan yang melanggar kaidah-kaidah yang tidak tertulis. Misalnya, kaidah yang mengatur tata susila, kepatutan, ketelitian, dan kehati-hatian yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan hidup dimasyarakat atau terhadap harta benda warga masyarakat.⁴⁵

2.2. Subjek

Pada umumnya yang menjadi subyek hukum adalah sesuatu yang mempunyai kecakapan untuk menjadi pemegang hak dan kewajiban. Pemegang atau pembawa hak yang paling utama adalah:

2.2.1. Manusia (*Naturlijk Persoon*)

Seseorang dapat dikatakan sebagai subyek hukum adalah ketika seseorang dilahirkan sampai pada saat orang tersebut meninggal dunia. Walaupun demikian, terdapat golongan tertentu yang dianggap tidak cakap oleh hukum untuk melakukan perbuatan melawan hukum, yaitu orang yang masih di bawah umur

⁴⁴ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hal. 5.

⁴⁵ *Ibid.*

atau yang belum dewasa dan orang yang berada dalam pengampuan (*curratele*), yang selalu harus diwakili oleh orang tuanya, walinya, dan kuratornya. Hal ini diatur dalam Pasal 1330 KUHPerdara.⁴⁶

2.2.2. Badan Hukum (*Recht Persoon*)

Selanjutnya yang dapat dikatakan sebagai subyek hukum selain manusia adalah badan hukum (*Rechtspersoon*). Badan hukum merupakan suatu badan atau organ yang diatur oleh Undang-Undang yang memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan melawan hukum yang selayaknya seperti manusia, juga memiliki kekayaan sendiri, ikut serta dalam lalu lintas hukum dengan perantaraannya pengurusnya, dapat digugat dan juga dapat menggugat di depan hakim.⁴⁷ Badan hukum juga dianggap sebagai manusia biasa, sehingga ia juga merupakan subyek hukum dari perbuatan melawan hukum dalam arti ia dapat dipertanggungjawabkan jika melakukan perbuatan melawan hukum. Dengan sendirinya perbuatan itu tidak dilakukan oleh badan hukum yang asli, melainkan oleh wakil atau alat perlengkapannya dari badan hukum yang bersangkutan yang menurut anggaran dasarnya berwenang atas nama badan hukum tersebut.

Dalam hal ini perlu dibedakan antara wakil badan hukum yang bertindak sebagai organ dan wakil badan hukum yang tidak termasuk organ. Wakil badan hukum yang mempunyai fungsi yang sangat penting, dan ditentukan dalam anggaran dasar atau anggaran rumah tangga suatu badan hukum, contohnya komisaris, direksi, atau pengurus lainnya. Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh organ wakil badan hukum, perbuatannya menjadi tanggung jawab langsung dari badan hukum yang bersangkutan. Sedangkan, perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh bukan organ bukan wakil badan hukum, maka pertanggungjawabannya adalah tidak secara langsung. Hal ini didasarkan pada Pasal 1367 KUHPerdara, yaitu pertanggungjawaban atas hak orang lain yang

⁴⁶ Sri Sudewi; *Hukum Perdata : Hukum Benda*, (Jakarta : 2003, cet. XXXI, PT . Intermas a, hal. 16- 17.

⁴⁷ Subekti, *Op.Cit.*, hal. 18.

melakukan perbuatan melawan hukum, yaitu orang yang berada di bawah perintah orang lain.

Pada dasarnya perbuatan melawan hukum menimbulkan kegoncangan atau ketidakseimbangan dalam masyarakat, dimana hal tersebut dapat dipertanggungjawabkan pada pelakunya. Namun adakalanya subyek yang melakukan perbuatan melawan hukum tidak dapat dipertanggungjawabkan, meskipun ketidakseimbangan yang ditimbulkan itu harus diusahakan untuk dipulihkan kembali. Selanjutnya adalah perbuatan melawan hukum oleh penguasa, Tidak adanya penjelasan yang diberikan Pasal 1365 KUHPerdara tentang pengertian perbuatan melawan hukum, maka harus dicari pengertian perbuatan melawan hukum oleh Penguasa dimaksud, dalam Yurisprudensi dan atau/doktrin.

Dari berbagai sumber ditemukan beberapa macam pengertian badan hukum. Sedangkan menurut E.Utreht.⁴⁸ badan hukum adalah badan yang menurut hukum berkuasa atau berwenang menjadi pendukung hak. Menurut R.Subekti, badan hukum adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat atau menggugat di depan Hakim.

Di dalam masyarakat istilah Badan Hukum sudah tidak asing lagi. Dalam bahasa Belanda Badan Hukum dikenal dengan istilah *rechtspersoon*. Badan hukum berdasarkan materinya dibagi dua (2) yaitu badan hukum publik dan privat. Badan hukum publik (*Publiekrecht*) adalah badan hukum yang mengatur hubungan antar Negara dan atau aparatnya dengan warga Negara yang menyangkut kepentingan umum. Sedangkan badan hukum privat (*Privaatrecht*) adalah perkumpulan orang yang mengadakan kerjasama (membentuk badan usaha) dan merupakan satu kesatuan yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh hukum,

2.2.2.1. Badan Hukum Privat

Badan hukum privat, adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan

⁴⁸ E.Utrecht, *Pengantar hukum*, (Jakarta: Penerbit Ichtiar,1961) hal. 56.

hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang didalam badan hukum itu.⁴⁹ Dengan demikian, badan hukum itu merupakan badan swasta yang didirikan orang untuk tujuan tertentu, yakni mencari keuntungan, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan, dan lain-lainnya menurut hukum yang berlaku secara sah. Badan hukum privat adalah badan hukum yang didirikan oleh privat (bukan pemerintah), contohnya: Perhimpunan, Perseroan Terbatas, Firma, Koperasi, dan Yayasan.

Dalam penulisan ini penulis hanya akan mendiskripsikan perseroan terbatas sebagai badan hukum privat. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa Perseroan Terbatas adalah:

"Badan Hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya."⁵⁰

Syarat pendirian Perseroan Terbatas adalah harus dengan akta otentik, yang dibuat di hadapan seorang notaris. Proses pendirian tersebut menurut paradigma hukum, belum menjadikan Perseroan Terbatas sebagai Badan Hukum. Hal ini berarti Perseroan Terbatas tersebut, bukan sebuah entitas yang mandiri, karena para pendiri dan pemegang sahamnya, masih harus terikat pada tanggung jawab secara tanggung renteng terhadap semua perbuatan hukum yang dilakukan Perseroan Terbatas tersebut terhadap pihak ketiga.⁵¹ Pendirian Perseroan Terbatas tidak serta merta menjadikannya sebuah subjek hukum yang baru. Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, menyebutkan bahwa syarat-syarat pendirian Perseroan Terbatas adalah sebagai berikut:

⁴⁹Otto Von Gierke, *Das Deutsche Cenossenschaftrechts. Das Wesen des Menslichenverbande, 1902*, 1873.11, hal. 4 dan 478.

⁵⁰ Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40., LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756., ps. 1.

⁵¹ Hardjan Rusli, *Perseroan Terbatas dan Aspek Hukumnya*, (Penerbit: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 1997), hal. 45.

- a. Perseroan didirikan oleh dua (2) orang atau lebih, dengan akta notaris dan dalam bahasa Indonesia;
- b. Setiap pendiri Perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat Perseroan didirikan;
- c. Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya keputusan meneri mengenai pengesahan badan hukum perseroan;
- d. Ketentuan yang mewajibkan perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih tidak berlaku bagi peseroan yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara atau perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan dan penyelesaian dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Peseroan Terbatas.

2.2.2.2. Badan Hukum Publik (Pemerintah)

Badan hukum publik, adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan publik untuk yang menyangkut kepentingan publik atau orang banyak atau negara umumnya. Dengan demikian badan hukum publik merupakan badan hukum negara yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang dijalankan secara fungsional oleh eksekutif (Pemerintah) atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu, seperti Negara Republik Indonesia, Pemerintah Daerah tingkat I dan II, Bank Indonesia dan Perusahaan Negara. Badan hukum publik, yaitu badan hukum yang didirikan oleh pemerintah. Contohnya : Provinsi, kotapraja, lembaga-lembaga dan bank-bank negara.

2.2.2.2.1. Pengertian

Dalah hal KUHPerdota dinyatakan pula mengenai tanggung jawab pemerintah mengenai perbuatan melawan hukum yakni apabila terjadi perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh negara atau pemerintah atas tindakan-tindakan pemerintah (alat-alat kelengkapan pemerintah), baik oleh aparat pemerintah ataupun badan-badan penyelenggara pemerintahan, seperti yang diatur dalam Pasal 1367 KUHPerdota:

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.

Dari ketentuan pasal ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa negara atau pemerintah dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh alat-alat kelengkapan negara. Apabila negara c.q pemerintah bertindak atas kapasitasnya dalam hukum privat maka kedudukan negara sama dengan kedudukan badan-badan hukum lainnya.⁵² Namun apabila ia bertindak sebagai badan hukum publik harus dilihat dulu apakah ada “*detournement de pouvoir*”.⁵³ Jika kondisi terakhir terpenuhi maka negara c.q penguasa dapat dimintai pertanggungjawabannya dalam kapasitas sebagai badan hukum publik.⁵⁴

2.2.2.2.2. Perbuatan Pemerintah

Pemerintah sebagai penyelenggara negara melalui aparat-aparatnya dapat bertindak dalam dua kapasitas:⁵⁵

1. Manusia Biasa, yang melakukan perikatan perdata seperti jual beli, sewa menyewa, rekanan, pemborong, levereansir, dan tindakan perdata lainnya yang dapat dilakukan dengan rakyat;
2. Pemerintah dalam bidang hukum publik, misalnya melakukan pembangunan, jalan dan sarana lainnya.

Mengenai cara-cara yang dapat dilakukan dalam pelaksanaan tugasnya bukan tidak mungkin pemerintah melanggar hak-hak warga negaranya. Pada mulanya, kerugian yang diakibatkan oleh pemerintah yang tidak menjalankan

⁵² 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 tanggal 20 Juni 2011.

⁵³ Rusli, *Op. Cit.*, hal 34.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Padmo Wahyono, (a). *Pejabat Sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, (CV. Sri Rahayu, Jakarta: 1989), hal. 156.

kewajibannya tidak dapat dituntut secara perdata. Namun dalam perkembangannya, Kranenburg menyatakan:⁵⁶

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

Terdapat 4 (empat) kriteria perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai Perbuatan melawan hukum penguasa yaitu:⁵⁷

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 bertindak tanpa peraturan perundang-undangan yang berlaku maka negara dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum.
2. Apabila tindakan negara c.q pemerintah tersebut berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan, yang perlu dilihat ialah apakah negara c.q pemerintah tersebut bertindak berdasarkan ukuran kepatantasan 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 hukum” harus dipertanyakan apakah alasan atau tindakan demi “kepentingan umum” itu penting atau tidak untuk dilakukan.
4. Apakah ada unsur kesewenang-wenangan Pemerintah, dengan adanya ukuran yang jelas menilai suatu perbuatan pemerintah dalam bertindak melawan hukum, maka pemerintah akan dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakannya yang merugikan masyarakat luas berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata.

⁵⁶ “Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa”, Lihat: oleh Abdul Salam <<http://staff.blog.ui.ac.id/abdulsalam/2008/07/07/perbuatan-melawan-hukum>> diakses pada tanggal 20 Juni 2011.

⁵⁷ Ibid.

2.3. Unsur-Unsur

Dalam menentukan apakah suatu perbuatan dapat digugat dengan dalil perbuatan melawan hukum, diperlukan unsur-unsur yang terdiri dari:

2.3.1. Perbuatan Tersebut Melawan Hukum

Sejak putusan *Hoge Raad* Tanggal 31 Januari 1919 dalam perkara Cohen-Lindenbaum, konsep perbuatan melawan hukum telah berkembang. Sejak itu, terdapat empat kriteria suatu perbuatan merupakan melawan hukum, yaitu:

2.3.1.1. Melanggar Hak Subjektif Orang lain

Hal ini berarti melanggar wewenang khusus yang diberikan oleh hukum kepada seseorang. Yurisprudensi memberi arti hak subyektif sebagai berikut:

- a. . Hak-hak perorangan seperti kebebasan, kehormatan, nama baik;
- b. . Hak atas harta kekayaan, hak kebendaan dan hak mutlak lainnya.

Sedangkan, menurut Meiyers, hak subjektif menunjuk kepada suatu hak yang diberikan oleh hukum kepada seseorang secara khusus untuk melindungi kepentingannya. Adakalanya pelanggaran hak subjektif selain terjadi karena perbuatan melawan hukum, dapat juga disebabkan oleh peristiwa-peristiwa lainnya, misalnya karena perbuatan pihak ketiga. dalam hal ini adalah tidak tepat untuk menerapkan ukuran dai sifat melawan hukum pelanggaran hak subjektif.

Pelanggaran tersebut dimasukkan sebagai kriteria perbuatan melawan hukum, karena pelanggaran tersebut pada umumnya sudah ada dengan sendirinya merupakan perbuatan melawan hukum. Seseorang yang merusak barang orang lain atau melukainya dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum. dalam hal dimana kerugian disebabkan oleh sesuatu yang tidak langsung, maka perbuatan tersebut tidak dianggap melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain, akan tetapi melawan hukum karena bertentangan dengan norma kepatutan.

Jadi dapat dipergunakan sebagai pedoman bahwa suatu perbuatan yang melanggar hak subjektif merupakan pelanggaran terhadap hak subjektif orang lain. Dengan demikian, maka dapat dipertahankan pendapat bahwa suatu

gangguan, dimana kenikmatan hak milik seseorang terganggu, tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak subjektif, akan tetapi melawan karena bertentangan dengan norma kepatutan.⁵⁸ Selain itu, tindakan pelanggaran terhadap hak subjektif orang lain, menurut pandangan dewasa ini diisyaratkan adanya pelanggaran terhadap tingkah laku, berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis yang seharusnya tidak dilanggar oleh pelaku dan tidak ada alasan menurut hukum.⁵⁹

2.3.1.2. Bertentangan Dengan Kewajiban Hukum si Pelaku

Kewajiban hukum diartikan sebagai kewajiban menurut hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis. Tetapi dalam putusan *Hoge Raad* ditafsirkan bahwa kewajiban hukum adalah kewajiban yang menurut Undang-Undang. Jadi perbuatan melawan hukum diartikan antara lain, berbuat atau tidak berbuat yang melanggar suatu kewajiban yang telah diatur Undang-Undang. Melanggar kewajiban menurut Undang-Undang tidak hanya Undang-Undang dalam arti formal, melainkan juga peraturan-peraturan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah, Termasuk dalam kategori perbuatan yang melanggar kewajiban menurut hukum (Undang-Undang) adalah perbuatan pidana, misalnya pencurian, penggelapan, penipuan, dan pengrusakan. selain dapat dituntut secara pidana, juga dapat dituntut ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara.⁶⁰

2.3.1.3. Bertentangan Dengan Kesusilaan Yang Baik

Tentang "kesusilaan yang baik" tidak dapat diberikan rumusan yang tepat, tetapi dapat dinyatakan sebagai norma-norma moral yang dalam pergaulan masyarakat telah diterima sebagai norma-norma hukum. Hingga sekarang belum ada yang dapat secara tepat mengemukakan yang dimaksud dengan kesusilaan

⁵⁸ Rachmat Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung : Bina Cipta, 1991), hal. 54.

⁵⁹ Rosa Agustina, *Op. Cit.*, hal 39.

⁶⁰ A. Mukhsin Asyrof, *Op. Cit.*, hal 18.

baik. Utrecht menuliskan bahwa yang dimaksud dengan kesusilaan adalah semua norma yang ada di dalam masyarakat, yang tidak merupakan hukum, kebiasaan atau agama.

2.3.1.4. Bertentangan Dengan Asas Kepatutan, Ketelitian, Serta sikap Hati-Hatian (Asas PATIHA)

Hal ini harus dipertimbangkan kepentingan sendiri dan kepentingan orang lain serta mengikuti apa yang menurut masyarakat patut dan layak. Yang termasuk dalam kategori bertentangan dengan kepatutan antara lain adalah:⁶¹

- a. Perbuatan tersebut sangat merugikan orang lain tanpa kepentingan yang layak.
- b. Perbuatan yang tidak berguna yang menimbulkan bahaya bagi orang lain, yang berdasarkan pemikiran yang normal perlu diperhatikan.

Beberapa penulis berpendapat bahwa dengan adanya kriteria norma kepatutan, ketiga kriteria sebelumnya dapat dihapuskan. Dengan alasan bahwa perbuatan yang melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya, atau bertentangan dengan kesusilaan, adalah selalu bertentangan dengan kepatutan. Tetapi pendapat tersebut adalah tidak tepat, karena kriteria terakhir dipergunakan justru untuk mendukung kelemahan-kelemahan ketiga kriteria tersebut.⁶² Seperti perbuatan akan hapus sifat melawan hukumnya karena adanya alasan pembenar (*rechtvaardigingsgrond*). Suatu perbuatan yang menurut satu atau lebih kriteria yang melawan hukum, akan menjadi bukan perbuatan melawan hukum karena ada hal-hal yang membenarkan.

2.3.2. Harus Ada Kesalahan

Dengan dicantumkanannya syarat kesalahan (*schuld*) dalam Pasal 1365 KUHPerdara, pembuat Undang-Undang berkehendak menekankan kepada pelaku perbuatan melawan hukum hanyalah bertanggung jawab atas kerugian yang

⁶¹ *Ibid.*, hal 15.

⁶² *Ibid.*

ditimbulkannya apabila perbuatan tersebut dapat dipersalahkan padanya. Istilah kesalahan (*schuld*) juga digunakan dalam arti kealpaan (*onachtzaamheid*) sebagai lawan dari kesengajaan. *Schuld* (kesalahan) mencakup kealpaan dan kesengajaan. Sehingga pengertian kesalahan mencakup dua pengertian yaitu, kesalahan dalam arti luas, apabila terdapat kealpaan dan kesengajaan dan kesalahan dalam arti sempit adalah hanya berupa kesengajaan.

Apabila seseorang pada waktu tertentu melakukan perbuatan melawan hukum itu tahu betul bahwa perbuatannya akan berakibat suatu perbuatannya akan menimbulkan kerugian pihak lain, maka dapat dikatakan bahwa pada umumnya seseorang tersebut dapat dipertanggungjawabkannya. Syarat untuk dapat dikatakan bahwa seseorang tahu betul akan adanya akibat itu, ialah bahwa seseorang itu tahu hal adanya keadaan-keadaan sekitar perbuatannya yang tertentu itu, yaitu keadaan-keadaan yang menyebabkan kemungkinan akibat itu akan terjadi.⁶³

Vollmar mempersoalkan apakah syarat kesalahan (*schuldvereiste*) harus diartikan dalam arti subyektifnya (abstrak) atau dalam arti obyektifnya (konkrit). Dalam hal syarat kesalahan harus diartikan dalam arti subyektifnya, maka mengenai seorang pelaku pada umumnya dapat diteliti apakah perbuatannya dapat dipersalahkan kepadanya, apakah keadaan jiwanya sedemikian rupa sehingga ia dapat menyadari maksud dan arti perbuatannya, dan apakah si pelaku pada umumnya dapat dipertanggungjawabkan. Sedangkan mengenai syarat kesalahan dalam arti obyektif, yang dipersoalkan adalah apakah si pelaku pada umumnya dapat dipertanggungjawabkan, dapat dipersalahkan mengenai suatu perbuatan tertentu dalam arti bahwa ia harus dapat mencegah timbulnya akibat-akibat dari perbuatan yang konkrit.⁶⁴

Maka akan ada *schuld* dalam arti konkrit atau dalam arti obyektifnya, apabila si pelaku seharusnya melakukan perbuatan secara lain daripada yang telah dilakukannya. Si pelaku telah berbuat secara lain daripada yang seharusnya dilakukannya dalam hal sedemikian itu kesalahan dan sifat melawan hukum

⁶³ Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hal 28.

⁶⁴ Rosa Agustina, *Op. Cit.*, hal. 47.

menjadi satu. Pembuat Undang-Undang menerapkan istilah *schuld* dalam beberapa arti :

2.3.3. Harus Ada Kerugian

Rumusannya, "karena salahnya menimbulkan kerugian tersebut" dalam Pasal 1365 KUHPerdara, maksudnya adalah apabila seseorang dapat dipersalahkan atas kerugian yang ditimbulkannya, maka dikatakan bahwa ia salah satu atau bahwa akibat yang merugikan adalah disebabkan karena kesalahannya. hal ini juga dirumuskan dalam *Arrest Hog Raad* tanggal 31 Januari 1919 yang menyatakan:

"...sedang barang siapa karena kesalahannya sebagai akibat dari perbuatannya tersebut telah menyebabkan orang lain menderita kerugian karenanya, harus memberi ganti kerugian atas kerugian tersebut."

Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Meyers bahwa perbuatan melawan hukum mengharuskan adanya kesalahan (*een onrechtmatigedaad verlangd schuld*).

2.3.4. Harus Ada Hubungan Kausal

Pentingnya ajaran kausalitas dalam bidang hukum perdata adalah untuk meneliti adakah hubungan kausal antara perbuatan melawan hukum dan kerugian yang ditimbulkan, sehingga si pelaku dapat dipertanggungjawabkan. Teori yang berkaitan pertama-tama adalah ajaran Von Buri yang dikenal dengan nama teori *Conditio sine qua non* yang berarti syarat mutlak. Teori ini melihat bahwa tiap-tiap masalah yang merupakan syarat mutlak. Teori ini melihat bahwa tiap-tiap masalah yang merupakan syarat untuk timbulnya suatu akibat adalah menjadi sebab dari akibat. Ajaran tersebut disebut juga *equivalentie theorie*. M. A. Moegni Djodirdjo menguraikan sebuah contoh sederhana:⁶⁵

A memukul B sehingga mendapat luka ringan pada kulitnya yang tidak akan mengakibatkan matinya B. tapi B membutuhkan pertolongan dokter,

⁶⁵ M. A. Moegni Djodirdjo, *Op. Cit.*, hal. 84.

kemudian tenaga medis C melakukan tindakan medis dengan tergesa-gesa, sehingga tenaga medis C salah mengidentifikasi luka, sehingga memberikan obat yang salah pada suntikannya, dan akhirnya nyawa B yang seharusnya dapat ditolong, lalu tewas karena salah observasi akibat tindakan tenaga medis C.

Hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat dari suatu perbuatan melawan hukum. Untuk hubungan sebab akibat ada 2 (dua) macam teori, yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira. Hubungan sebab akibat secara faktual (*causation in fact*) hanyalah merupakan masalah “fakta” atau apa yang secara faktual telah terjadi. Setiap penyebab yang menyebabkan timbulnya kerugian dapat merupakan penyebab secara faktual, asalkan kerugian (hasilnya) tidak akan pernah terdapat tanpa penyebabnya.⁶⁶

Dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum, sebab akibat jenis ini sering disebut dengan hukum mengenai “*but for*” atau “*sine qua non*”. Von Buri adalah salah satu ahli hukum Eropa Kontinental yang sangat mendukung ajaran akibat faktual ini.⁶⁷ Agar lebih praktis dan tercapai elemen kepastian hukum dan hukum yang lebih adil, maka diciptakanlah konsep “sebab kira-kira” (*proximate cause*) yang merupakan bagian yang paling membingungkan dan paling banyak pertentangan pendapat dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum. seringkali untuk penyebab jenis ini disebut juga dengan istilah *illegal cause* atau dengan berbagai penyebutan lainnya.⁶⁸

2.4. Perbuatan Melawan Hukum Penguasa

Perbuatan melawan hukum tidak hanya berarti berbuat (atau tidak berbuat) yang melanggar hak subyektif orang lain ataupun bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, akan tetapi meliputi juga berbuat (atau tidak berbuat) yang bertentangan dengan azas kepatutan, ketelitian serta sikap kehati-hatian yang

⁶⁶ Munir Fuad, S., *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2005), hal. 6.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 7-8.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 9.

seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulannya dalam masyarakat terhadap milik orang lain. Penguasa dapat juga melakukan tindakan yang melawan/melanggar azas kepatutan tadi, apabila Penguasa ikut ambil bagian dalam suatu kegiatan dalam kedudukannya yang sama dengan orang perseorangan, dengan cara melakukan perbuatan-perbuatan yang menurut hakikatnya tidak hanya dapat dilakukan oleh Penguasa, akan tetapi dapat juga dilakukan oleh orang perseorangan.

2.4.1. Hubungan Pengertian Penguasa, Negara, Sifat, dan Tugas Negara dan Perbuatan Melawan Hukum.

Konteks perbuatan melawan hukum oleh negara, negara merupakan suatu organisasi yang mempunyai otoritas atau kewenangan mutlak untuk mengatur warga negaranya. Sebagaimana negara mempunyai fungsi untuk melindungi, mensejahterakan, menghormati dan menjamin hak-hak dari warga negaranya.

Konteks yang lebih luas banyak peraturan internasional berupa kesepakatan internasional, konvensi dan bentuk sumber hukum internasional lainnya yang telah diratifikasi ke dalam peraturan perundang-undangan nasional. Konteks ratifikasi merupakan bentuk jaminan tertulis yang masih harus diimplementasikan dalam penerapannya. Banyak dijumpai *abuse of power* (penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan) yang dilakukan oleh oknum penyelenggara negara dalam bentuk *by act* (perlakuan) maupun *by omission* (pembiaran).

Oleh karena itu, negara mempunyai kewajiban untuk melindungi dan memulihkannya. Perbuatan *abuse of power* oleh penyelenggara negara inilah yang disebut sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa. Tentunya parameter selanjutnya dikaitkan dengan berbagai jenis pengertian perbuatan melawan hukum yang dijelaskan di atas ada dalam 4 (empat) bentuk atau jenis perbuatan melawan hukum.

Dalam Rangka melaksanakan tugasnya, Pemerintah melakukan tindakan-tindakan yang tentu akan menyangkut kepentingan orang. Yang mana setiap tindakan yang dilakukan Pemerintah itu disatu pihak akan membawa keuntungan

tetapi dilain pihak tidak jarang akan merugikan orang-orang tertentu. Dengan demikian tidak dapat dipungkiri bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan untuk kepentingan umum, kadang-kadang Pemerintah merugikan orang perseorangan.

Karenanya dalam hal yang demikian Pemerintah sebagai Penguasa seyogyanya dalam melakukan tindakan selalu harus mempertimbangkan kepentingan yang perlu dilindungi. Apabila *in concreto* suatu kepentingan umum dianggap bersifat lebih berat daripada kepentingan perseorangan, maka kepentingan orang perseorangan harus dikalahkan. Tetapi sebaliknya apabila kepentingan umum itu *in concreto* tidak begitu berat artinya tidak merugikan masyarakat bila diabaikan, sedang dengan mengabaikan kepentingan umum yang ringan itu ada dapat dipenuhi kepentingan orang perseorangan yang amat berat, maka selayaknya negara dalam peristiwa ini harus disalahkan, yaitu harus dianggap melakukan perbuatan melanggar hukum dan harus memberi ganti kerugian kepada orang perseorangan yang dirugikan sebagai akibat perbuatan Pemerintah itu

2.4.1.1. Pengertian .

Negara adalah persekutuan bangsa di satu daerah yang tentu batas-batasnya yang diperintah dan diurus oleh Badan Pemerintah yang teratur.⁶⁹ Sedangkan penguasa berarti orang yang menguasai/orang yang berkuasa untuk menyelenggarakan sesuatu dan memerintah sesuatu.⁷⁰ Dalam setiap kebijakan yang dibuat Penguasa haruslah betul-betul mempertimbangkan kepentingan umum, dan jangan sampai menimbulkan sesuatu yang pada sekarang ini disebut dengan *abuse of political power*. Dimana pemerintah sebagai penguasa bertindak sewenang-wenang.⁷¹

⁶⁹ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Penerbit : Balai Pustaka, 1993), hal. 139.

⁷⁰ Ernst Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta : Balai Buku Ichtiar 1963), bagian III, hal 4.

⁷¹ Shintta Paramita Sarie, "Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Menurut Hukum Perdata" <http://www.galaxyandromedha.blogspot.com/2008/11/v-behaviorurldefaultvml-o.html>, Jakarta, di unduh pada jam 20.00 WIB Tanggal 28 2011.

2.4.1.2. Sifat dan Wujud Menjalankan Tugas.

a. Negara Bertindak Sebagai Penguasa.

Dalam hal ini tugas pemerintah adalah menyelenggarakan dan mengurus kepentingan umum yang merupakan kepentingan seluruh atau sebagian anggota masyarakat sebagai satu kesatuan. Sebagai konsekuensinya kalau pemerintah di dalam melaksanakan tugasnya itu (melaksanakan kepentingan umum) melanggar hak atau kepentingan perseorangan, maka sulit untuk mengatakan, bahwa dalam peristiwa itu ia tidak atau kurang memperhatikan kepentingan orang lain dalam pergaulan hidup, karena tujuan melaksanakan tugasnya itu justru memperhatikan kepentingan orang banyak. Tetapi dalam praktek seringkali tidak dapat dihindarkan kemungkinan terjadinya bentrokan antara kedua kepentingan itu. Dalam hal ini penguasa bertindak sebagai badan hukum publik dan tindakan-tindakannya terkait dan tunduk kepada hukum publik.⁷²

Berdasarkan kedudukannya dan tugasnya sebagai penguasa, maka ketentuan pasal 1365 dan 1366 KUHPerdara tidak dapat diterapkan padanya dengan ukuran yang sama terhadap orang perseorangan.⁷³

b. Negara Selaku Swasta/Partikular Biasa

Tindakan pemerintahan dalam hal ini adalah pengelolaan, beban tugas yang harus dilaksanakan mengharuskan penguasa turut serta dalam pergaulan masyarakat untuk dapat mengadakan perbuatan dan hubungan hukum seperti warga masyarakat biasa misalnya jual beli, sewa menyewa dan sebagainya. Disini penguasa bertindak sebagai badan hukum swasta, maka berlakulah ketentuan Pasal 1365 dan ketentuan Pasal 1366 KUHPerdara terhadap pemerintah.

⁷² Padmo Wahjono, *Op. Cit.*, hal. 45.

⁷³ J. Satrio, *Hukum Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang*, bag. 1, (Bandung: Penerbit : PT. Citra Aditya Bakti, Cet. I, 1993), hal. 214.

Kedua perbedaan ini menimbulkan keberatan para sarjana dengan alasan bahwa untuk menetapkan tanggung jawab negara berdasarkan Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPerdara harus dilakukan dengan membedakan tindakan/sikap negara dalam dua kualitasnya.⁷⁴

Mengenai peristiwa yang menjadi kasus di Pengadilan, para hakim memberikan aturan yang berbeda terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penguasa dengan perseorangan, karena disini dalam menetapkan, apakah telah cukup diperhatikan kepentingan orang lain, juga diperhitungkan apakah gangguan itu terpaksa terjadi demi untuk kepentingan umum. Dengan demikian sangat mungkin terjadi pentoleliran perbuatan penguasa oleh orang perseorangan. Adakalanya orang harus lebih teliti untuk menilai apakah pemerintah dalam suatu peristiwa bertindak sebagai penguasa ataukah sebagai pihak yang turut serta dalam pergaulan masyarakat sebagai pihak yang sederajat dengan perseorangan, karena kalau pemerintah merencanakan pembangunan sarana umum, maka keputusan itu diambil olehnya dalam kualitasnya sebagai penguasa, tetapi pelaksanaannya dilapangan (pembebasan tanah, ganti rugi dan lain-lain), sama sekali tidak menutup kemungkinan adanya tanggung jawab berdasarkan Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPerdara.

Melalui pelaksanaan tugasnya, negara baik sebagai penguasa maupun sebagai badan hukum swasta selalu melakukan perbuatan/hubungan hukum, selama tindakan itu tidak merugikan pihak lain tidak akan timbul masalah, tetapi adakalanya tindakan menyebabkan kerugian bagi kepentingan pihak lain, sehingga timbul masalah perbuatan melawan hukum oleh penguasa.

2.4.2. Proses Perkembangan Pengertian Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa.

Dalam menyelenggarakan pembangunan yang bertujuan mencapai negara yang sejahtera, adil dan makmur, pemerintah tidak membiarkan rakyat masing-masing berusaha sendiri-sendiri untuk mencapai kesejahteraan masing-masing.

⁷⁴ J. Satrio, *Op. Cit.*, hal 214.

Berdasarkan hal itu pemerintah ikut campur dan membuat suatu rencana pembangunan yang merata. Pemerintah membiayai dan mengawasi, membina pembangunan perorangan diarahkan kepada tujuan yang sama dan usaha yang bersifat perseorangan yang kurang membantu dan tidak sesuai dengan program pembangunan masyarakat, tidak diperkenankan atau dibatasi.⁷⁵

Dengan ikut campurnya pemerintah, sudah barang tentu pemerintah ikut campur tangan dengan urusan-urusan pribadi rakyat, misalnya mengenai hak milik atas tanah, mengenai penggunaan modal-modal pribadi masyarakat dan mengenai kewajiban-kewajiban masyarakat. Ada kalanya hak-hak individu itu dilanggar, tapi demi kepentingan masyarakat umum, seperti pengambilan hak milik atas tanah untuk membuat jalan umum dan sebagainya. Hal demikian itu masih dapat dibenarkan, tetapi dilain pihak tidak boleh dilupakan bahwa rakyat tidak boleh sangat dirugikan, umumnya tidak diberi ganti rugi atau imbalan lain yang layak.

Namun kenyataan karena pemerintah adalah penguasa yang mempunyai kedudukan lebih kuat terhadap rakyat yang dikuasainya sehingga dengan mudah hak-hak rakyat dapat dilanggar sehingga timbul perselisihan antara rakyat dengan pemerintah/penguasa melalui alat-alatnya. Apabila seorang/individu merasa dirugikan oleh perbuatan-perbuatan negara yang dianggapnya tekah melawan hukum atau mengurangi hak-hak secara tidak sah maka negara dapat dituntut di muka pengadilan oleh orang yang bersangkutan tadi. Negara harus bertanggung jawab dan dapat dihukum pula karena perbuatannya yang melawan hukum ini.⁷⁶ Berarti dihadapan pengadilan, negara dan perseorangan sama kedudukannya dihadapan pengadilan. Perlu ditambahkan bahwa penguasa sebagai badan penyelenggara negara tidak dapat mempengaruhi jalannya peradilan ini. Hakim harus bebas dan tidak dipengaruhi oleh alat-alat negara.

⁷⁵ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia* (Jakarta : Alumni, 1985), hal. 235.

⁷⁶ Sudargo Gautama, "Himpunan Yurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari", (*landmark decision*), Volume 2, (Jakarta : Citra Aditya Bakti, 1992), hal. 85.

Pasal 1365 KUHPerdara dan berikutnya yang merupakan ketentuan umum, tidaklah membedakan apakah sesuatu perbuatan melawan hukum dilakukan oleh penguasa atau oleh badan hukum ataupun oleh orang. Ketentuan-ketentuan tersebut dapat diterapkan baik terhadap perbuatan melawan hukum penguasa ataupun oleh orang biasa.⁷⁷ Untuk memudahkan memperoleh pengertian perbuatan melawan hukum penguasa maka kita akan membahasnya dengan cara menentukan serta mengelompokkan menurut penafsiran luas *onrechtmatigedaad* yaitu:

- a. apabila penguasa melanggar hak subjektif warganya
- b. apabila penguasa melanggar kewajiban hukumnya
- c. apabila penguasa melanggar kepatutan dalam memperhatikan kepentingan terhadap diri sendiri dan harta orang lain.⁷⁸

2.4.2.1. Penguasa Melanggar Hak Subjektif Warganya.

Pengadilan berpendapat bahwa kalau negara sebagai penguasa sengaja melakukan tindakan yang melanggar hak subjektif orang lain atau perseorangan maka penguasa memang dapat dituntut pertanggungjawabannya berdasarkan Pasal 1365/1366 KUHPerdara. Hal ini jelas sejak tahun 1901 dimana telah terjadi perubahan yang merupakan langkah pertama menuju perkembangan selanjutnya. Mulai saat itu perbuatan penguasa yang melanggar hak subjektif orang lain dianggap sebagai perbuatan melawan hukum, tanpa menghiraukan apakah penguasa turut serta dalam lalu lintas masyarakat selaku partikelir atautkah ia bertindak dalam lapangan hukum publik.⁷⁹

Sebelum tahun 1900 *Hoge Raad* berpendirian bahwa penguasa yang melaksanakan tugas-tugasnya dalam bidang hukum publik, tidak dapat melakukan perbuatan melawan hukum *arrest-arrest* yang terkenal pada saat itu ialah: *Varouw*

⁷⁷ M. A. Moegni Djojodirdjo, *Op. Cit.*, hal 190.

⁷⁸ David M.L. Tobing, "Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa" (Analisa Kasus Kedung Ombo), (Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1989), hal. 57.

⁷⁹ Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila, "Perbuatan Melawan Hukum Penguasa", Yayasan Cipta Loka Caraka, (Jakarta : 1988, hal. 71.

Elske (*Arrest HR*, 29 Mei 1896) dan Rhedense Klise (*Arrest HR* 12 April 1898). Kedua *arrest* ini sesuai dengan paham yang dianut peradilan pada saat itu, dimana perbuatan penguasa dalam lapangan hukum publik tidak dapat dinilai berdasarkan hukum perdata yang juga pernah terjadi mengenai sengketa perumahan (*Oonstern arvest*) Tahun 1942.⁸⁰

Sejak dikeluarkannya *Arrest* 10 Mei 1901 yang merupakan langkah awal perkembangan pengertian perbuatan melawan hukum oleh penguasa, berarti *Hoge Raad* telah berpandangan lebih luas. Perkara 10 Mei 1901 itu dapat dijelaskan sebagai berikut: Kotapraja Rotterdam telah memerintahkan seseorang warganya agar memperbaiki bagian depan rumahnya. Perintah ini tidak ditanggapi oleh dipemilik rumah sehingga berdasarkan ketentuan kotapraja bagian depan rumah tersebut dibongkar oleh aparat kotapraja. Dengan adanya tindakan kotapraja ini, pemilik rumah telah mengajukan tuntutan ganti rugi karena telah menderita kerugian. Pemilik rumah mengemukakan bahwa ketentuan kotapraja yang dimaksud adalah tidak sah.⁸¹

Hoge Raad memutuskan bahwa jika benar peraturan yang dipergunakan kotapraja tidak sah maka perbuatan penguasa itu merupakan perbuatan melawan hukum dan *Hoge Raad* dapat menyetujui tuntutan ganti rugi tersebut. Walaupun telah ada *Arrest Hoge Raad* ini, masih timbul keragu-raguan diantara para sarjana yaitu apakah pelanggaran terhadap kewajiban yang bersifat hukum publik yang dilakukan oleh penguasa merupakan perbuatan melawan hukum. Tetapi kemudian keraguan-raguan ini dapat dihilangkan dengan adanya *Ostermann Arrest*.

2.4.2.2. Penguasa Bertindak Melanggar Kewajiban Hukumnya.

Menurut *Hoge Raad* kalau penguasa tidak memenuhi kewajiban hukumnya baik kewajiban hukumnya yang bersumber pada hukum publik maupun hukum perdata maka penguasa melakukan perbuatan melawan hukum

⁸⁰ Safri Nugraha dan Sri Mamudji, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Center for Law and Good Governance Studies, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2007), hal. 408.

⁸¹ David M.L. Tobing, *Op. Cit.*, 59.

dan atas dasar itu wajib bertanggung jawab atas kerugian yang timbul dari perbuatan/sikapnya.⁸²

Hal ini tertuang dalam putusan *Hoge Raad* dalam kasus *Ostermann* yang duduk perkaranya adalah sebagai berikut:

“Seorang pengusaha yang bernama Ostermann mengajukan permohonan kepada pegawai bea cukai Amsterdam untuk mengirimkan barang-barang tertentu di luar negeri. Untuk itu memerlukan izin dari pihak bea cukai. Tetapi pegawai bea cukai menolak untuk melakukan segala formalitas yang diperlukan untuk mendapatkan izin tersebut, karena hal itu timbul kerugian di pihak Ostermann sehingga ia mengajukan gugatan ganti rugi terhadap negara yang dianggapnya telah melakukan perbuatan melawan hukum dan juga penolakan itu tidak berdasarkan Undang-Undang bahkan bertentangan dengan Undang-Undang.

Dalam tingkat peradilan pertama dan tingkat banding gugatan Ostermann ini tidak diterima dengan pertimbangan bahwa perbuatan pejabat-pejabat itu, tidak mengandung suatu perbuatan yang nyata-nyata menimbulkan gangguan terhadap barang dan juga tidak melanggar hak milik penggugat. Penolakan para pegawai hanya berupa tidak memberikan bantuan untuk melakukan suatu perbuatan yang diinginkan oleh penggugat. Tetapi putusan *Hoge Raad* mengatakan lain dimana pada pokoknya siapapun yang melanggar suatu peraturan perundang-undangan dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum, tanpa menghiraukan apakah perbuatan itu hukum perdata atau bersifat hukum publik.⁸³

Dalam pertimbangannya *Hoge Raad* telah memutuskan sebagai berikut:

1. bahwa keputusan pengadilan banding didasarkan atas pendiriannya bahwa, karena disini masalahnya adalah mengenai tidak dipenuhinya suatu kewajiban publik, maka baru dapat dikatakan bahwa perbuatan melawan hukum seperti yang dimaksud Pasal 1401 KUHPperdata (1365 KUHPperdata) kalau dengan tidak dipenuhinya kewajiban itu ada dipelanggaran terhadap hak perdata dari pihak yang dirugikan, sedang kalau terlanggar adalah hak publik atau sama sekali tidak ada yang dilanggar, maka tidak ada perbuatan melawan hukum.

⁸² *Ibid*, hal. 264.

⁸³ *Ibid*.

2. bahwa pendirian ini tidak benar
3. bahwa sepanjang perlu untuk perkara ini, yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah tidak hanya perbuatan atau kelalaian yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku sendiri.
4. bahwa oleh karenanya orang yang melanggar ketentuan perundang-undangan, melakukan perbuatan melawan hukum, tidak peduli apakah ketentuan itu merupakan ketentuan hukum yang bersifat perdata atau publik, sama seperti orang partikelir yang melanggar ketentuan perundang-undangan pidana berlaku *onrechtmatig*.
5. bahwa masalah apakah dengan itu ada pelanggaran terhadap hak subjektif si korban adalah tidak penting, karena dengan melanggar ketentuan perundang-undangan saja, perbuatan dan kelalaian itu sudah melawan hukum, dan dengan itu saja sudah cukup untuk menjadi dasar adanya kewajiban si pelaku untuk mengganti rugi
6. bahwa badan hukum publik yang bertindak melalui organ-organnya dalam memenuhi tugasnya sebagai penguasa, wajib untuk memenuhi kewajiban hukumnya, dan kalau dalam pelaksanaan itu menghormati ketentuan perundang-undangan, baik yang bersifat hukum publik maupun hukum privat maka ia melakukan perbuatan melawan hukum dan wajib mengganti rugi yang timbul dari perbuatannya. Dengan adanya *Ostermann Arrest* ini, maka hilanglah keragu-raguan tentang apakah perbuatan penguasa yang melanggar kewajiban hukum publik merupakan perbuatan melawan hukum atau tidak. Dengan perkataan lain setelah *Ostermann Arrest* ini, maka hilanglah keragu-raguan tentang apakah perbuatan tersebut perbuatan penguasa yang melanggar kewajiban hukum publik merupakan perbuatan melawan hukum atau tidak. Dengan perkataan lain setelah *Ostermann Arrest* ini semua subjek baik privat maupun publik dapat dinyatakan bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya yang melanggar hukum.

2.4.2.3 Penguasa Melanggar Kepatutan

Setelah melihat unsur-unsur perbuatan melawan hukum oleh penguasa yaitu unsur melanggar hak subjektif perorangan dan juga unsur melanggar kewajiban hukumnya maka selanjutnya akan dibahas mengenai unsur melanggar kepatutan.⁸⁴ Timbul pertanyaan bagaimana kalau penguasa melanggar kepatutan dalam pergaulan masyarakat, karena dalam tindakan/sikapnya telah tidak memperhatikan kepentingan diri sendiri dan harta warganya?.⁸⁵

Jika dalam pergaulan masyarakat penguasa bertindak atau bersikap sebagai orang partikelir dalam kedudukan yang sederajat dengan warga masyarakat, maka kiranya semua dapat menerima, bahwa dalam hal ini demikian penguasa memang telah melakukan perbuatan melawan hukum dan karenanya memang patut untuk dipertanggungjawabkan berdasarkan Pasal 1365 dan Pasal 1366 KUHPerduta. Namun, bagaimana seandainya penguasa melanggar norma kepatutan seperti tersebut di atas tetapi perbuatan itu dilakukan dalam kedudukannya sebagai penguasa. Hal ini akan dijelaskan dalam perkara *Strooppot* sebagai berikut:⁸⁶

Untuk meningkatkan alur pelayaran di sungai Noord maka pemerintahan mengeruk sungai Noord. Akibatnya daerah yang bernama *Strooppot* yang menjadi tempat usaha galangan kapal yang bernama Rijsdijk menjadi dangkal dan tidak dapat dilayari kapal lagi. Rijsdijk berpendapat bahwa pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum, yakni bahwa pekerjaan tersebut seharusnya dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mengakibatkan kelongsoran. Dia juga menambahkan bahwa pemerintah sebenarnya dapat dan seharusnya melaksanakan tugasnya dengan tanpa menimbulkan kerugian atau paling tidak dengan hanya menimbulkan kerugian yang tidak berarti.

Dalam putusan *Hoge Raad* berpendapat tidak didasarkannya atas pelanggaran dengan sengaja atas haknya, juga tidak merupakan pelanggaran oleh

⁸⁴ Chidir Ali, *Yurisprudensi Tentang Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa (onrechtmatige overheidsdaad) Tahun 1950 s/d tahun 1977*, (Jakarta : Binacipta, 1978), hal. 268.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ David M.L. Tobing, *Op. Cit.*, hal. 67.

negara terhadap kewajiban hukum yang dibebankan kepadanya tetapi khusus bahwa pada waktu melaksanakan pekerjaan yang dimaksudkan negara kurang memperhatikan kegunaan pelayaran dari perairan umum *Strooppot* yang diurusnya sehingga mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan penggugat. Kalau pun seandainya negara benar-benar tanpa yang pantas telah mengorbankan atau mengabaikan kepentingan dari mereka-mereka yang berkepentingan untuk tetap dapat dilayarinya *Strooppot* termasuk kepentingan penggugat, tidak ada hak pada penggugat atas dasar kesalahan itu untuk menuntut ganti rugi kepada negara, atas dasar perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan dalam memperhatikan kepentingan diri dan harta orang lain dalam pergaulan masyarakat. Sehingga *Hoge Raad* menolak kasasi.⁸⁷

Karena dalam hal ini kriteria bertentangan dengan sikap hati-hati dalam lalu lintas masyarakat atau kesusilaan tidak mendapat perhatian maka konsekuensi daripada *Strooppot Arrest* ini perbuatan penguasa hanya dapat diuji dengan dua kriteria yakni melanggar hak subjektif perseorangan dan bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku (penguasa). Walaupun demikian menurut yurisprudensi yang timbul kemudian *Hoge Raad* berpendapat bahwa norma kepatutan berlaku bagi perbuatan penguasa.⁸⁸

Di Indonesia pihak Mahkamah Agung mengkhawatirkan hal ini karena dikemudian hari pastilah pengadilan akan mengukur ada atau tidaknya tindakan melawan hukum dari pihak penguasa dari segi kepatutan dalam memperhatikan kepentingan diri dan harta orang lain dalam pergaulan masyarakat.⁸⁹ Untuk itu Mahkamah Agung mengeluarkan surat No. MA/Pemb./0159/77 yang didalamnya mengatakan bahwa “*gebog*” (perintah) untuk menjauhkan diri dari suatu perbuatan yang bertentangan dengan kepatutan yang berlaku dalam lalu lintas

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 66.

⁸⁸ R. Setiawan, *Op. Cit.*, hal. 96

⁸⁹ Chidir Ali, *Op. Cit.*, hal. 297.

antara orang khusus satu sama lain, termasuk didalamnya lalu lintas dimana penguasa itu ikut serta pada tingkat yang sama sebagai orang khusus tersebut.⁹⁰

Untuk mengukur sampai berapa jauh perbuatan/sikap negara harus ditolerir oleh anggota masyarakat, pandangan dari falsafah hidup yang berlaku dalam masyarakat merupakan faktor-faktor yang turut menentukan. Demikian juga kondisi dan situasi negara serta masyarakat perlu dipertimbangkan. Adanya kebutuhan akan kelonggaran bagi pihak penguasa maksudnya dengan batas-batas yang agak longgar lebih-lebih dirasakan pada masa pembangunan, oleh karenanya Mahkamah Agung merasa perlu untuk memperingatkan agar diperhatikan.⁹¹

2.4.3. Pertanggungjawaban Negara atas Perbuatan Melawan Hukum yang dibuat oleh Badan Umum Negara.

Antara negara dan badan usahanya merupakan suatu hubungan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Dalam hal membicarakan negara sebagai badan hukum, memiliki hubungan hukum dengan penguasa berdasarkan hukum tata usaha negara dan hukum administrasi negara.⁹² Untuk mengetahui hubungan itu kita harus mengetahui terlebih dahulu mengenai kedudukan dari penguasa dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukannya itu.⁹³ Tindakan-tindakan badan-badan pemerintah semula sudah menurut peraturan yang ditetapkan atas kuasa perundang-undangan.⁹⁴ Mengingat hal ini, sudah dikatakan bahwa salah satu ukuran bagi apa yang dianggap patut dilakukan oleh badan –badan pemerintah ialah apa tindakan pemerintah itu sesuai dengan maksud

⁹⁰ J. Satrio, S.H., *Op. Cit.*, hal. 262.

⁹¹ *Ibid*, hal. 213.

⁹² Muhammad Sukri Subki dan Djumadi, *Menyelesaikan Sengketa Melalui Pengadilan Pajak*, (Banjarmasin : Penerbit Elex Media Komputindo, 2007), hal. 7.

⁹³ DPD Partai Golkar, "Perbuatan Melawan Hukum Penguasa", Majalah Mediakarya Bulanan Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya, Masalah 53 Golongan Karya (Organization), Dewan Pimpinan Pusat DPP Golkar, (Jakarta : 1988), hal. 60.

⁹⁴ Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum: Hakim, Jaksa, POLRI, dan Pengacara*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, Juni 2008), hal. 13.

dan tujuan peraturan tersebut. Dengan kata lain, apabila pemerintah menggunakan kekuasaan menurut hukum tata usaha pemerintah untuk satu tujuan yang tidak dimaksudkan oleh hukum publik itu dalam bahasa Perancis kalau ada “*deteournement de pouvoir*” .⁹⁵

Masalah pertanggungjawaban seseorang sebagai subjek hukum terhadap perbuatan melawan hukum yang ia lakukan, tidak terlalu sulit menentukannya, yaitu hanya melihat pada keadaan orang tersebut, apakah terhadapnya terdapat unsur kesalahan atau tidak, karena unsur kesalahan harus ada pada setiap subjek hukum yang akan dinyatakan melawan hukum.⁹⁶ Mengenai unsur kesalahan, adalah erat sekali kaitannya dengan alam pikiran dan perasaan seorang manusia. Untuk memperoleh jawaban mengenai masalah itu akan dikedepankan tiga teori yakni:

2.4.3.1. Teori *Fictie*/Perumpamaan.

Menurut teori ini badan hukum dianggap seolah-olah sebagai manusia, maka negara yang juga merupakan bantuan hukum dianggap seolah-olah manusia. Dan tindakan orang-orang yang merupakan bagian dari badan usaha negara, tidak dapat dianggap juga sebagai tindakan langsung dari negara melainkan tindakan itu negara memberi pertanggungjawaban tidak langsung.. oleh karena itu sebagai dasar melakukan gugatan ganti rugi terhadap negara digunakan Pasal 1367 ayat (3) KUHPerdata.

2.4.3.2. Teori Peralatan

Menurut teori ini, negara dipandang sebagai suatu kenyataan yang tidak berbeda dengan seorang manusia jika bertindak dalam pergaulan hidup masyarakat. Dalam hal ini kalau manusia bertindak dengan alat perlengkapan tubuhnya yang berupa tangan, kaki dan lain-lain, maka disini badan hukum atau

⁹⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999), hal. 45.

⁹⁶ Amir Syamsudin, *Op. Cit.*, hal. 23.

negara bertindak lewat alat perlengkapannya yang merupakan manusia, dimana tindakan dari manusia-manusia tersebut merupakan tindakan negara sebenarnya, yakni bukan untuk kepentingannya.⁹⁷

Kemudian karena melakukan tindakan tadi adalah manusia juga, maka selayaknyalah unsur kesalahan juga dapat dipenuhi oleh negara dianggap sebagai perbuatan langsung dari negara, akan tetapi harus diperhatikan bahwa alat perlengkapan negara yang melakukan tindakan itu haruslah nyata, artinya tidak keluar dari lingkungan tugas yang diberikan negara kepadanya. Oleh karena itu menurut teori ini masalah tanggung jawab dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa atau badan usaha negara adalah merupakan tanggung jawab langsung dari negara. Untuk melakukan gugatan ganti rugi terhadap negara menurut teori ini, maka dapatlah digunakan Pasal 1365 KUHPerdata.

2.4.3.3. Teori Pemilikan Bersama

Negara menurut pandangan teori ini adalah merupakan/kumpulan belaka dari orang-orang, dan kepentingan dari negara merupakan kepentingan dan pada senegap warga negara. Oleh karena itu, sebagai organisasi dari kumpulan orang-orang terdapatlah kekuasaan yang tertinggi yang dipercayai oleh kumpulan orang-orang itu, dan kekuasaan tertinggi inilah sebagai pengambil keputusan dan beratanggung jawab atas kegiatan serta tindakan organisasi dari negara tersebut misalnya Presiden, Menteri, dan Pejabat BUMN saja.⁹⁸

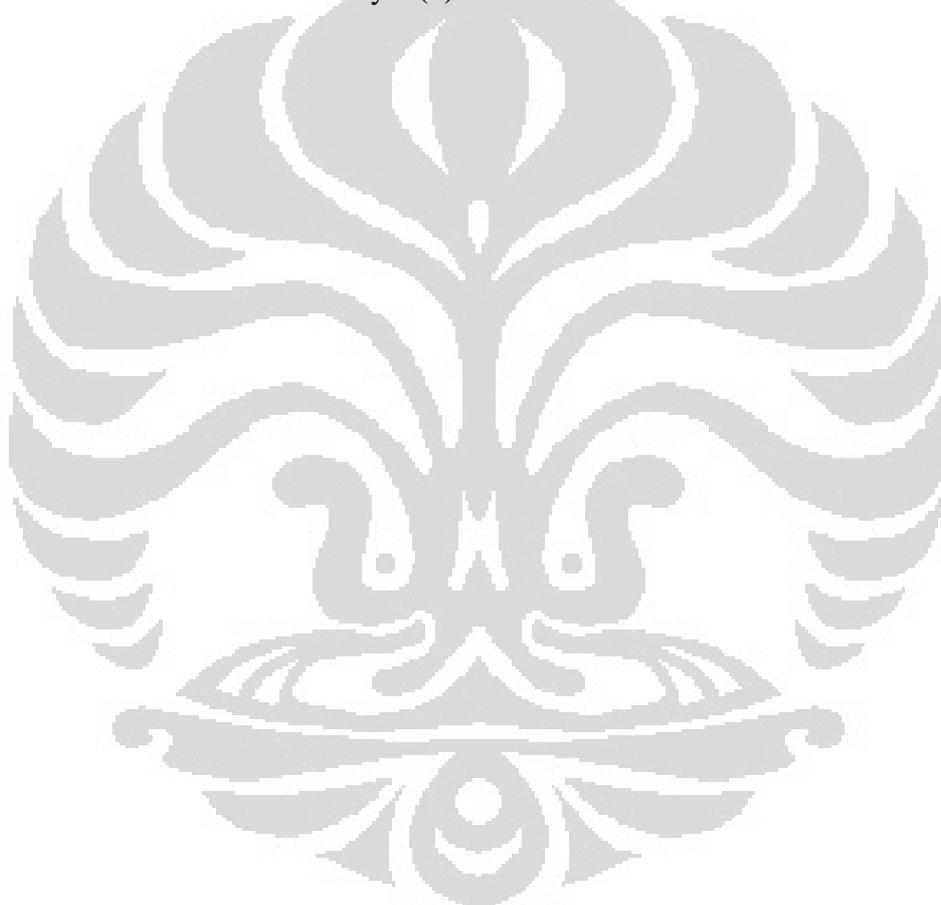
Kemudian sebagai konsekuensi dan pada kepercayaan pada posisi dan tanggung jawab yang diberikan kekuasaan yang tertinggi, dianggap sebagai tindakan dari pada badan hukum itu sendiri. Sedangkan tindakan yang dilakukan oleh badan usaha negara lainnya masuk dalam posisi sebagai pengambil keputusan terhadapnya hanya dianggap sebagai perbuatan tidak langsung dari badan hukum atau negara itu.⁹⁹

⁹⁷ Muhammad Sukri Subki dan Djumadi, *Op. Cit.*, hal. 12.

⁹⁸ Indroharto, *Op. Cit.*, hal. 46.

⁹⁹ Indroharto, *Op. Cit.*, hal. 48.

Jadi mengenai pertanggungjawaban dari badan hukum yang dikarenakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang/alat perlengkapan negara yang mempunyai posisi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi seperti Presiden, Menteri dan lain-lain sebagainya terhadap perbuatannya itu memberikan tanggung jawab secara langsung. Sedangkan perbuatan yang dilakukan oleh oleh alat perlengkapan negara yang lain yang tidak mempunyai posisi pemegang kekuasaan tertinggi maka dalam hal ini terjadi perbuatan melawan hukum olehnya. Negara memberikan tanggung jawab tidak langsung sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1365 ayat (3) KUHPerdara.



BAB 3

KONSEP *CITIZEN LAWSUIT* DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA

3.1. Pengertian

Citizen Lawsuit atau *Actio Popularis*, gugatan warga negara kepada penyelenggara negara yang tidak menjalankan kewajibannya untuk menyelenggarakan negara sesuai dengan hukum yang berlaku. Gugatan ini mengatasnamakan kepentingan publik. *Citizen Lawsuit* atau Gugatan Warga Negara terhadap penyelenggara negara sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* sendiri lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*, dan dalam sejarahnya *Citizen Lawsuit* pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan.

Menurut Arko Kanadianto, namun pada perkembangannya, *Citizen Lawsuit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.¹⁰⁰ Mengenai hak menggugat cukup membuktikan bahwa penggugat adalah warga negara dan tidak perlu mengalami kerugian secara langsung. Dan tidak memperdulikan apakah dia warga negara yang baik atau tidak, tidak harus diberi hak oleh Undang-Undang atas masalah tertentu,

“hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan publik adalah tidak harus orang yang mengalami sendiri kerugian secara langsung, dan juga tidak memerlukan suarat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang di wakilinya.”

Dasar dari *Citizen Lawsuit* adalah perbuatan melawan hukum, maka hal demikian yang dipilih adalah prosedur perdata. *Citizen Lawsuit* pada intinya adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab

¹⁰⁰“Konsep Gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia”, <<http://www.jurnaltransportasi.blogspot.com/2008/01/konsep-gugatan-citizen-lawsuit-di.html>>, Jurnal Hukum Transportasi, diunduh pada hari Jumat Tanggal 18 Juni 2011.

penyelenggara negara atas kelalaiannya dalam memenuhi hak-hak warga negara. *Citizen Lawsuit* sendiri sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* lahir di negara-negara barat yang menganut sistem hukum *Common Law* dan pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan. Namun pada perkembangannya tidak lagi hanya diajukan dalam permasalahan lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi perlindungan serta hak warga negaranya. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum, maka *Citizen Lawsuit* dapat diajukan pada lingkup Peradilan Umum dalam hal ini perkara perdata. Hal ini adalah suatu bentuk kelalaian negara, oleh karena itu negara patut dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di masa depan.

3.1.1. Istilah *Citizen Lawsuit* dan *Actio Popularis*

Citizen Lawsuit seringkali disebut dengan *Actio Popularis*. Dalam sejarah perkembangannya istilah-istilah tersebut melatarbelakangi hal yang berbeda. Istilah *Actio Popularis* bermula pada masa Romawi dalam hukumnya dikenal sebuah prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum dengan cara perwakilan¹⁰¹. Setelah dikenal di Romawi, kemudian istilah *Actio Popularis* diterapkan di banyak negara-negara lain, seperti Belanda, Brazil, dan negara-negara Amerika Latin. Dengan latar belakang penerapan di negara-negara tersebut, dapat dikatakan bahwa istilah *Actio Popularis* pertama kali dan dipergunakan di negara-negara yang menganut sistem *Civil Law*.

Actio Popularis dengan bahasa latin diartikan sebagai “*people’s legal action*” yang diterjemahkan sebagai gugatan oleh masyarakat.¹⁰² Hal lainnya di negara-negara Amerika Latin, *Actio Popularis* dikenal dengan nama “*Accones*

¹⁰¹ Sundari, *Pengajuan Gugatan Class Action : Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002), hal. 15.

¹⁰² 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.

Populares”, dan di Barzil dikenal dengan nama “*Acao Populare*”.¹⁰³ Di Inggris *Actio Popularis* diartikan sebagai gugatan yang dapat dilakukan oleh warga negara untuk membatalkan suatu tindakan administratif yang tidak patut.¹⁰⁴ Definisi lain mengenai *Actio Popularis* dapat dilihat dari tulisan berjudul “*Democracy: Access to Justice and Environment, Actio Popularis and Dutch Environment Law.*” Sebagai berikut:

“...It is an old principle of the Dutch environment law that everyone has the rights to participate in the administrative decision process about polluting activities and to have access to justice against administrative decision. The *Actio Popularis* is still laid down in present administrative and environment law.”¹⁰⁵

Terjemahan Indonesia:

“*Actio Popularis* ialah prinsip lama dalam hukum lingkungan Belanda dimana setiap orang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan administratif yang terkait dengan aktivitas pencemaran, dan mempunyai akses pada keadilan untuk menghadapi kebijakan tersebut. *Actio Popularis* ini masih terus dipertahankan di hukum administratif dan hukum lingkungan sampai saat ini.”

Dalam perkembangannya konsep *Actio Popularis* menjadi terkenal di negara-negara sistem *Common Law* dengan nama yang berbeda. Istilah *Actio Popularis* digantikan dengan *Citizen Lawsuit* dengan disesuaikan pada bahasa umum yang dipergunakan oleh negara-negara *Common Law*. Istilah ini dikenal di negara Amerika Serikat, India, dan Australia biasa digunakan dalam perkara lingkungan. Menurut keterangan sejarah, di Amerika Serikat dan India setiap penggugat melalui status sebagai "warga-negara" ketentuan, warga dan LSM biasanya dapat mengajukan gugatan terhadap instansi pemerintah baik di tingkat

¹⁰³“Standing to sue: The First Step in Access to Justice,” <<http://www.helpline.com/docs/actiopopularis/index.php>>, diunduh pada 19 Juni 2011.

¹⁰⁴ Bernard Schwartz, *Lions Over The Throne: The Judicial Revolution in English Administrative Law*, (New York: University Press, 1787), hal. 58.

¹⁰⁵“*Democracy: Access to Justice and Environment, Actio Popularis and Dutch Environment Law*”, <<http://www.helpline.com/docs/actiopopularis/index.php>>, diunduh pada 19 Juni 2011.

federal atau negara ketika mereka gagal untuk mengambil tindakan wajib atau terhadap pihak badan usaha pemerintah yang melanggar hukum lingkungan tertentu atau melanggar Undang-Undang yang dibebankan kepadanya.¹⁰⁶ Ketentuan-ketentuan ini (misalnya dalam Undang-Undang *Air Clear and Clean Air*).

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa istilah *Actio Popularis* mempunyai persamaan dengan istilah *Citizen Lawsuit*, yakni dalam sejarahnya sama-sama dikenal dalam perkara lingkungan namun disaat perkembangannya berbeda dinegara-negara dengan sistem hukum berbeda. Hal lainnya ialah persamaan antara *Actio Popularis* dan *Citizen Lawsuit* ialah sama-sama melindungi kepentingan umum¹⁰⁷.

3.1.2. Definisi *Citizen Lawsuit* Menurut Ahli Hukum

Guna mengetahui lebih jauh mengenai doktrin *Citizen Lawsuit*, terlebih dahulu yang perlu diketahui ialah mengenai definisi dari *Citizen Lawsuit*. Sebagaimana untuk pedoman dalam menerapkan doktrin ini untuk penyelesaian perkara di pengadilan. Sejumlah pengertian mengenai *Citizen Lawsuit* yang dikemukakan oleh para ahli sebagai berikut:

- a. Sudikno Mertokusumo, bahwa *Actio Popularis*, 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.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Defender of Wildlife and Center for Wildlife Law dalam monografinya yang berjudul "The Public in Action: Using State Citizen Suit Statutes to Protect Biodiversity", Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 34.

¹⁰⁷ Sundari, *Op. Cit.*, hal. 18.

¹⁰⁸ "Gugatan *Actio Popularis* dan Batas Kewenangan Hakim", oleh Prof. Sudikno Mertokusumo, <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=15774&cl=kolom>>, diunduh pada 19 Juni 2011.

- b. Indro Sugianto mengatakan bahwa *Citizen Lawsuit* adalah akses bagi warga negara untuk kepentingan seluruh warga negara, atau kepentingan publik, termasuk kepentingan lingkungan, bahwa untuk mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar Pemerintah melakukan penegakkan hukum yang diwajibkan kepadanya, atau untuk memulihkan kerugian masyarakat atau publik yang telah terjadi.¹⁰⁹
- c. Mas Achmad Santosa menjelaskan bahwa *Citizen Lawsuit* atau *Private Standing* adalah hak warga negara atau perseorangan untuk bertindak karena mengalami kerugian atas masalah hak kepentingan umum.¹¹⁰
- d. N.H.T Siahaan, menggunakan istilah *Citizen Lawsuit* atau *Citizen Standing* atau *Private Standing*, yang memiliki arti 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.¹¹¹
- e. Andriani Nurdin menyatakan bahwa *Citizen Lawsuit* dari sistem *Common Law*, merupakan gugatan perwakilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau kelompok warga negara, dimana dalam bentuk gugatan ini warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya adalah pihak yang mengalami kerugian langsung.¹¹²
- f. Sjahdeni menyatakan, *Citizen Lawsuit* adalah prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan. Gugatan dapat dilakukan dengan acuan bahwa setiap warga negara tanpa kecuali memiliki

¹⁰⁹ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal.35.

¹¹⁰ N.H.T Siahaan (a), *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta: Erlangga, 2004), hal. 230.

¹¹¹ N.H.T Siahaan (b), *Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Pancuran Alam, 2006), hal. 236-237.

¹¹² Andriani Nurdin, "Gugatan *Citizen Lawsuit*", Makalah disampaikan pada seminar sehari penegakkan hukum lingkungan melalui instrument Gugatan *Citizen Lawsuit*, Malang, 4 April 2005 sebagaimana dikutip oleh Marion Elisabeth, *Op. Cit.*, hal. 67.

hak untuk membela kepentingan umum dengan melakukan gugatan terhadap negara atau Pemerintah atau pihak manapun yang melakukan perbuatan melawan hukum dan telah nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan sebagai warga negara.¹¹³

- g. Gokkel berpendapat bahwa *Citizen Lawsuit* ialah gugatan yang dapat diajukan setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan dengan negara.¹¹⁴
- h. Kottenhagen-Edzes mengatakan bahwa dalam *Citizen Lawsuit*, orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1401 Niew BW (Pasal 1365 KUHPerdara).¹¹⁵
- i. Michael D. Axline, menyatakan bahwa *Citizen Lawsuit* ialah hak gugat warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar Undang-Undang atau yang gagal memenuhi kewajibannya.¹¹⁶

Michael D. Axline memberikan penegasan kembali bahwa *Citizen Lawsuit* juga memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu yang melanggar Undang-Undang selain kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang atau gagal memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan implementasi Undang-Undang.¹¹⁷

¹¹³“Gugatan Actio Popularis Yang Nyaris Kandas”, <<http://www.suarapembaruan.com/news/2005/09/08/sorotan/sor03.htm>>, diunduh pada 20 Juni 2011.

¹¹⁴ Sundari, *Op. Cit.*, hal 15.

¹¹⁵ Paulus Efendi Lotulung, *Penegakkan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 57.

¹¹⁶ Pernyataan Michael D. Axline ini ada pada bukunya yang berjudul “Environment Citizen Suit” yang dikutip oleh Indro Sugianto, Lihat: Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 35.

¹¹⁷ Sebagaimana yang dinyatakan oleh Michael Axline dalam tulisannya “Environment Citizen Suit”, sebagaimana yang dikutip oleh Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 37.

3.1.3. Unsur-Unsur *Citizen Lawsuit*

Penerapan konsep *Citizen Lawsuit* memuat unsur-unsur yang didasarkan pada karakteristik doktrinnya. Dari pengertian yang ada tentang *Citizen Lawsuit* dapat diambil dari ditarik unsur-unsur sebagai berikut yakni:

3.1.3.1. Setiap Orang atau Warga Negara

Untuk mengajukan tuntutan hak di pengadilan, umumnya orang yang berkepentinganlah yang bertindak sebagai pihak di muka pengadilan. Mereka adalah pihak meteril karena mempunyai kepentingan langsung di dalam perkara yang bersangkutan, tetapi sekaligus sebagai pihak formil¹¹⁸ karena mereka beracara di pengadilan.¹¹⁹ Unsur setiap orang atau setiap warga erat kaitannya dengan konsep *Standing*¹²⁰. Untuk mengajukan *Citizen Lawsuit* ini. *Standing* dalam *Citizen Lawsuit* merupakan yang penting karena tergugat dapat menuntut pembatalan gugatan *Citizen Lawsuit* apabila penggugat tidak memiliki *Standing* guna 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*.¹²¹ *Standing* seseorang atau organisasi diatur dan ditentukan sesuai dengan rumusan norma “*any person*”, atau “*any citizen*” yang ada dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang menetapkan adanya suatu penyebab dimungkinkannya pengajuan suatu gugatan.¹²²

¹¹⁸ Mertokusumo (a), *Op. Cit.*, hal. 64.

¹¹⁹ Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi VIII. Cet. XVIII, Penerbit : Gajah Mada University Press, (Yogyakarta : 2005), hal 23.

¹²⁰ James J. Rigos, *Multistate Bar Exam Review*, Course 5311, Publisher : Aspen Inc., Rigos Bar Review Series-MBE, Edition 2008-2009, (Seattle USA : 2009), page. 275.

¹²¹ Sulaiman N. Sembiring, “Recognition of Standing in Environment Litigation”, *Indonesia Journal of Environmental Law*, 1st Edition, Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law, August, 1996, hal. 11.

¹²² Retno Kusumo Astuti, “Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatan Mengatasnamakan Kepentingan Umum (*Citizen Laswuit*) Menurut Hukum Acara Perdata Indonesia”, Depok: Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal 11.

Didalam konstitusi Afrika Selatan berbunyi:

- a. *A person acting in his or her own interest;*
- b. *An association acting in the interest of it's member;*
- c. *A person acting on behalf of another person who is not in a position to seek. such relief in his or her own name;*
- d. *A person acting as a member of or in the interest of a group or class of persons;*
- e. *A person acting in the public interest.*

Terjemahan Indonesia :

- a. Seseorang yang bertindak untuk kepentingan dirinya sendiri;
- b. Suatu perkumpulan yang bertindak untuk kepentingan kelompok dan anggotanya;
- c. Seseorang yang bertindak untuk dan atas nama orang lain;
- d. Seseorang yang bertindak sebagai anggota atau mewakili kepentingan suatu kelompok atau kelas tertentu;
- e. Seseorang yang bertindak mewakili kepentingan umum.

Syarat lainnya 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 KUHPerdara agar dapat tampil sebagai penggugat dalam *Citizen Lawsuit*.¹²³ Tapi lebih baik warga negara tampil ke pengadilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum adalah warga negara yang memiliki pengetahuan dan kepedulian tentang hal yang dibelanya, mengetahui fakta-fakta yang kongkrit mengenai gugatan yang diajukan, serta memiliki bukti-bukti yang memadai dan kuat guna membuktikan dalil gugatannya.¹²⁴

3.1.3.2. Kepentingan Umum

Kepentingan umum merupakan hal yang mendasar 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. Arti penting lain dari unsur kepentingan umum dalam

¹²³ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 62.

¹²⁴ *Ibid.*

Citizen Lawsuit ialah karena setiap warga negara dalam mengajukan *Citizen Lawsuit* tidak disyaratkan memiliki kerugian bersifat nyata dan langsung terhadap dirinya, tetapi yang mendasari ialah kepentingan umum yang harus dijaga dan dilindungi. Oleh karena itu, unsur kepentingan umum penting untuk di pembuktian oleh pihak yang menggugat.

Dalam konstitusi Indonesia secara tersirat dinyatakan tentang pengertian kepentingan umum yakni dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi:

“...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...”¹²⁵

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

1. Undang-Undang No. 20 tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Disekitarnya.
Kepentingan umum merupakan suatu hal yang terpisah, namun sejajar kedudukannya dalam hubungannya dengan kepentingan bangsa, negara, dan pembangunan.¹²⁶
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat bersama dan/atau pembangunan.¹²⁷
3. Undang-Undang no. 16 tahun 2004 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

¹²⁵ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Pembukaan UUD 1945, Alinea IV.

¹²⁶ Indonesia (d), *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Disekitarnya*, UU No. 20 Tahun 1961, LN. No.228 Tahun 1961, TLN. No. 2324 Penjelasan Pasal 1 Angka 7.

¹²⁷ Indonesia (e), *Undang-Undang Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 TLN. No. 4380, Penjelasan, Pasal 49.

Kepentingan umum dan bangsa serta negara dan/atau masyarakat luas¹²⁸.

4. Peraturan presiden Republik Indonesia No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar lapisan masyarakat.¹²⁹

5. Prof. Sudikno Mertokusumo

Kepentingan umum ialah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain. Dalam hal ini tidak berarti bahwa ada kewenangan atau hierarki yang tetap antara kepentingan yang termasuk kepentingan umum dan kepentingan lainnya.¹³⁰

6. Menurut Doktrin Kepentingan Umum

Kepentingan umum meliputi hak-hak dan pertanggungjawaban yang dimiliki oleh banyak orang karenanya harus dikembalikan kepada orang banyak.¹³¹

¹²⁸ Indonesia (f), Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia, UU No. 16 Tahun 2004, LN. No. 67 Tahun 2005, TLN. No. 4401, Penjelasan Pasal 35 huruf c.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ Sudikno Mertokusumo "Kepentingan Umum", diposting dalam blog pribadi Prof. Dr. R.M. Sudikno Mertokusumo, SH, dalam <http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/kepentingan-umum.html>. diunduh pada 18 Juni 2011

¹³¹ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 65.

7. Menurut Lembaga Swadaya Masyarakat
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.¹³²
8. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia
Kepentingan umum dinyatakan sebagai keperluan atau kebutuhan yang dimiliki oleh orang banyak.¹³³
9. Menurut *Black's Law Dictionary*
“*Publik Interest is something in which the publik as a whole has a stake; especially an interest that justifies governmental regulations*”.¹³⁴
Terjemahan Indonesia:
Kepentingan Umum ialah 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 perundang-undangan negara serta kepentingan hukum tiap-tiap manusia (jiwa, raga, tubuh), kemerdekaan, kehormatan, hak milik atau harta benda.¹³⁵

3.1.3.3. Perbuatan Melawan Hukum

Citizen Lawsuit hanya dapat dilakukan apabila hak-hak warga negara yang dilanggar baik pemerintah maupun pihak lain/swasta /non pemerintah. Hak-hak

¹³² Emerson Yuntho, *Seri Bahan Bacaan Kursus hukum HAM Untuk Pengacara*, X Tahun 2005 *Class Action* Suatu Pengantar, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005), hal. 8.

¹³³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cetakan II, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hal.851

¹³⁴ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 7th Ed., (St. Paul Minnesota: West Publishing, 1991), page. 1244.

¹³⁵ C. S. T. Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2002), hal. 227.

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 merupakan salah satu unsur dalam mengajukan *Citizen Lawsuit*. Demikian bunyi Pasal 1365 *KUHPerdata*:

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

Mengenai perbuatan melawan hukum, Hoffman sebagaimana dikutip oleh Rosa Agustina, menerangkan bahwa adanya suatu perbuatan melawan hukum harus dipenuhi empat unsur yakni:¹³⁶

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.

Mariam Darus Badruzaman mengatakan bahwa syarat-syarat yang harus ada untuk menentukan suatu perbuatan sebagai perbuatan melawan hukum adalah sebagai berikut:¹³⁷

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

¹³⁶ Rosa Agustina, *Op. Cit.*, hal. 49.

¹³⁷ Mariam Darus Badruzaman, *KUH Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, (Bandung: Alumni, 1996), hal. 146-147.

Penjelasan Hoffman dan Mariam Darus Badruzaman tersebut 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.¹³⁸

Sementara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa (pemerintah) dalam hal ini seringkali menjadi perdebatan. Sebagaimana diketahui bahwa Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum yang memiliki tanggung jawab untuk menciptakan kesejahteraan lainnya. Pemerintah sebagai organisasi tertinggi dalam suatu negara, berhak ikut campur demi menyelenggarakan kesejahteraan bagi warga negaranya dan bertugas untuk melindungi kepentingan umum.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara melalui aparat-aparatnya dapat bertindak dalam dua kapasitas:¹³⁹

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.

Perbuatan melawan hukum oleh pemerintah tidak hanya dilakukan oleh badan-badan penyelenggara negara.

¹³⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang Dari Sudut Perdata*, (Bandung: Mandar Maju, 2000), hal. 7.

¹³⁹ Padmo Wahyono, *Op. Cit.*, Hal. 156.

Dalam hal ini dapat berupa badan publik milik pemerintah seperti BUMN BUMD dan lain-lain, yang turut serta dalam pembangunan dan dalam pergaulan dimasyarakat.¹⁴⁰ 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 tugas untuk mewujudkannya dalam karya-karya dan tindakan-tindakan, maka ia berdiri sejajar dengan semua warga negara. Jika ia berlaku alpa, maka kealpaan negara betapapun itu juga adalah bertentangan dengan kewajiban hukum yang dibebankan kepada negara, berdasarkan hukum perdata.¹⁴¹

3.1.4. Konsep *Standing*

Dalam Perkembangannya konsep *Citizen Lawsuit* tidak terlepas dari konsep *Standing*. Di berbagai negara-negara lain konsep *Citizen Lawsuit* merupakan bagian penting dalam hukum *Standing*.¹⁴² Terdapat beberapa pengertian mengenai *Standing* dapat dilihat dari pengertian *Standing* yang ada dalam “*Statutory Law and USA Case-Law*”, yang memberikan pengertian *Standing* antara lain:¹⁴³

- a. *Is a concept utilized to determined if a party is suffienciently 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 of jury;*
- c. *The requirement of Standing are satisfied if or can be said that the plaintiff ha a legally protectable and tangible interest at stake in the litigation;*

¹⁴⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hal. 79.

¹⁴¹ *Ibid.*, hal. 24.

¹⁴² Jonathan Turley, *A Guide to Citizen Law Enforcement: Fighting Environment Crime at Facilities of the U.S.*, Publisher : Project for Participatory Democracy, (Indianapolis : 1996), page. 23.

¹⁴³ Sulaiman N. Sembing, “Recognition of Standing in Environmental Litigation”, *Indonesian Journal of Environmental Law*, 1st Edition, (Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law, August 1996), hal. 81.

- d. *Is a jurisdictional issue which concern power of a federal court to hear and decide cases and does not concern ultimate merits of substantives claims involved in the action;*
- e. *Is a requirements that the plaintiffs have been injured of beeb threatened with injury by Government of whether the litigant is the proper party to fight the lawsuit, not whether the issue it self is justiceable;*
- f. *Is that no person is entited to assail the constitutionality of an ordinance or statute as he himself it adverserly affected by it.*

Di Australia pengertian mengenai Standing dapat ditemukan dalam perundang-undangan, *The Australian Law Reform Commission*, memberikan pengertian *Standing*:¹⁴⁴

A Rights of Plaintiff to be considered and appropriate party to instigate the particular proceedings.

Di Australia menganut ketentuan bahwa “*The Court will need to decide whether applicant is an appropriate party to commence those particular proceedings, dan The Court investigation...focused on the nature of the relationship between the particular plaintiff and the particular proceedings*”.¹⁴⁵ Sementara itu menurut Sulaiman Sembiring *Standing* adalah “*the ability of and 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.¹⁴⁶

Konsep *Standing* ini menyatakan bahwa hak gugat pada dasarnya berupa tuntutan dimana seseorang penggugat memiliki kepentingan nyata dan pribadi dalam sengketa,¹⁴⁷ dan benar-benar menderita kerugian akibat perbuatan

¹⁴⁴ *Ibid.*, hal 81.

¹⁴⁵ Andrea Durbach and Amanda Cornwall, “Who Can Sue? A review of The Law Standing”, PIAC response to ALRC Discussion Paper 61, PIAC Paper No. 21 December 21, 1995 page. 8.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Lief H. Carter and Christine Harrington, *Administration Law and Politics: Cases and Comment*, 3rd Edition, Publisher : Longman Press, (Washington D.C : 2000), page. 316.

tergugat.¹⁴⁸ Hak gugat yang mengharuskan adanya kerugian yang bersifat nyata dan langsung juga diterapkan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat seperti yang diungkapkan oleh Timothy J. Miller dalam tulisannya yang berjudul, *Friends of The Earth v. Laid Law: A New Incentive To slay “On The ball”* yang mengungkapkan:¹⁴⁹

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

1. *The Plaintiff must have suffer and injury in fact, that is:*
 - (1). *The Concentrate and particularized;*
 - (2). *Actual or imminent, not conjectural or hypothetical.*
2. *Injury must be fairly tracable to the defendant as conduct;*
3. *It is musy appear outside that the injury will be redressed by favourable decision”.*

Terjemahan Indonesia:

Mahkamah Agung Amerika Serikat telah mengidentifikasi tiga unsur kunci hak gugat:

1. Penggugat harus menderita kerugian yang nyata, berupa tertumpu dan tertuju pada pihak penggugat, nyata atau akan 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.

Jika dikaitkan dengan hukum perdata di Indonesia, pengertian *Standing* yang telah dijabarkan di atas sejalan dengan asas hukum perdata yang dikenal dengan asas hukum, “*point de interest point’ de action*” yang artinya gugatan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang mempunyai kepentingan hukum¹⁵⁰. Oleh sebab itu maka asas ini berlaku dalam hal pengajuan gugatan di Indonesia dan dikaitkan dengan kepentingan kepemilikan atau kerugian yang dialami langsung

¹⁴⁸ Sembiring, Loc. Cit., hal. 81

¹⁴⁹ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 56-57.

¹⁵⁰ Sudikno Mertokusumo (c), *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Edisi I., (Yogyakarta: Liberty, 1996), hal. 7.

oleh penggugat.¹⁵¹ Dengan demikian asas hukum *point de' interest point de' action* merupakan syarat *Standing* seseorang yang akan mengajukan tuntutan hak di pengadilan yang memiliki kepentingan hukum.¹⁵²

Prinsip *Standing* mengharuskan adanya hubungan hukum antara penggugat dan tergugat dianggap tidak dapat dipertahankan lagi.¹⁵³ Hal ini didasari oleh perkembangan kebutuhan masyarakat akan akses kepada keadilan, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan umum. Keterbatasan hukum *Standing* ini menyebabkan terjadinya perkembangan yang lebih terbuka di negara-negara lain.¹⁵⁴ Amerika Serikat, India, Australia, dan Afrika Selatan dalam mengakomodir adanya tuntutan partisipasi publik yang lebih luas di dalam pembuatan keputusan pengadilan dan untuk memperbesar kepada akses keadilan.¹⁵⁵

3.2. Sejarah dan Doktrin *Citizen Lawsuit*

Mekanisme pengajuan gugatan individu atau kelompok untuk membela hak masyarakat telah dikenal sejak zaman Romawi dengan istilah *Actio Popularis*. Di Belanda yang menganut sistem *Civil Law*, gugatan macam ini sudah dilupakan sejak awal abad ke-19.¹⁵⁶ Perkembangan selanjutnya gugatan mengatasnamakan kepentingan umum ini menjadi populer di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law* yang akhirnya dikenal dengan nama *Citizen Lawsuit*.

Dalam sejarahnya berkembang di Amerika Serikat dengan pemikiran bahwa pada kenyataannya pemerintah federal sering kali tidak melaksanakan kewajibannya yang oleh Undang-Undang telah dibebaninya. Pertama kali Amerika Serikat mencantumkan adanya hak gugat setiap warga negara yakni pada

¹⁵¹ Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal. 8

¹⁵² Mertokusumo, *Op. Cit.*, hal. 53.

¹⁵³ Durbach and Cornwall, *Op. Cit.*, page. 36.

¹⁵⁴ Leonard D. White, *American Society for Publik Administration*, Volume 44, Publisher : American Society Press, (Chicago : 1984), page. 308.

¹⁵⁵ Durbach and Cornwall, *Op. Cit.*, page. 38.

¹⁵⁶ Lotulung, *Op. Cit.*, hal. 57.

*Article 23 The United State of Federal Rules of The Civil Procedure (FRC).*¹⁵⁷ 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 mengatasnamakan kepentingan umum atau kepentingan seluruh warga negara.¹⁵⁸ Mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* pertama kali diperkenalkan di Amerika Serikat pada tahun 1970 dengan diundangkannya *Clean Air Act (CAA)*.¹⁵⁹

3.3. Pengaturan di Negara *Common Law* dan *Civil Law*

3.3.1. Amerika Serikat

Amerika Serikat memiliki sejarah panjang mengenai sengketa warga negara dan pemerintah yang telah mempengaruhi negara-negara di bagian lain dunia. Sejak awal, dalam berbagai aspek hukum lingkungan yang disahkan pada tahun 1970 dan 1980-an, Kongres telah mengukir peran bagi warga negara dan LSM sebagai "pribadi pengacara-umum" untuk mengejar kasus-kasus pelanggaran lingkungan dan membantu memastikan pelaksanaan dan penegakan yang paling lingkungan hukum¹⁶⁰. Warga juga dapat memiliki jalur hukum untuk menantang keputusan lingkungan oleh Pemerintah AS dan badan-badan di bawah Undang-Undang Prosedur Administratif, dan hukum lingkungan tertentu memberikan hak yang lebih spesifik untuk mencari *judicial review* keputusan lembaga¹⁶¹.

¹⁵⁷ Sundari, *Op. Cit.*, hal. 90.

¹⁵⁸ John A. Kusler and Teresa Opheim, *Our National Wetland Heritage: a Protection Guide*, 2nd Edition, Publisher : Environment Law Institute Press, (Washington D.C. : 2006), page. 28, 96.

¹⁵⁹ Astuti, *Op. Cit.*, hal. 90.

¹⁶⁰ " Jeffrey G. Miller, "Citizen Suits: The Teeth in Public Participation," (Envtl. L. Inst.) 10141 (Mar. 1995), http://www.tulane.edu/~telc/assets/articles/Citz%20Suits%20Teeth-ELR_95.pdf; Jeffrey G. Miller & Environmental Law Inst., *Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws*, (1987). Page 25.

¹⁶¹ Jonathan Adler, "Stand or Deliver: Citizen Suits, Standing, and Environmental Protection", *Journal: 12 Duke Environmental Law & Policy Forum*, at United Nations Environment Programme United Nations Avenue, Vol. 39, PO Box 30552, 00100 (Nairobi, Kenya: 2001), page. 43.

Melalui status sebagai "warga-negara" ketentuan, warga dan LSM biasanya dapat mengajukan gugatan terhadap instansi pemerintah baik di tingkat federal atau negara ketika mereka gagal untuk mengambil tindakan wajib atau terhadap pihak swasta untuk melanggar hukum lingkungan tertentu. Ketentuan-ketentuan ini (misalnya dalam Undang-Undang *Air Clear and Clean Air Act*) biasanya dirancang untuk memacu atau sebagai suplemen tindakan pemerintah. Penggugat harus memberikan pemberitahuan terlebih dahulu kepada pemerintah dan terdakwa niat untuk mengajukan gugatan itu, dan ada periode singkat selama waktu pemerintah dapat mendahului sesuai dengan mengajukan tindakan penegakan hukum sendiri atau melakukan tindakan pemerintah yang dipersoalkan¹⁶².

Penggugat masih harus memenuhi persyaratan berdiri yang berlaku, seperti persyaratan konstitusional cedera-fakta dalam-dilacak tindakan seorang terdakwa yang dapat diatasi melalui tindakan pengadilan¹⁶³. Relief ini umumnya terbatas pada perintah dan denda sipil dibayarkan kepada pemerintah Amerika Serikat. Jika warga negara atau LSM berlaku, sering dapat memulihkan biaya pengacara yang wajar dan biaya pengadilan¹⁶⁴.

Dasar pemikiran *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat ialah :

Pemerintah Federal acap kali tidak melaksanakan kewajibannya untuk mengakkan hukum yang oleh undang-undang dibebankan kepadanya.

Dan hal lainnya dalam ialah dalam *Inland revenue Commissioners versus National Federation of Self Employed and Small Businesses Ltd* tahun 1982 AC 617, :

“it will be necessary to consider the powers of te duties of those against whom the relief is asked, the position of the applicant in relation to those powers or duties, and to the breach of duties said to have been committed. In other words, the questions of sufficient interest cannot, in such cases, be

¹⁶² *Ibid.*, page. 43-44.

¹⁶³ Adam Babich, *The Wages of Sin: The Violator-Pays Rule for Environmental Citizen Suits*, Publisher : Lexi Nexis10 Widener L. Rev. 219 (USA : 2003), page. 216.

¹⁶⁴ *Ibid.*, page. 45.

considered in the abstract, or as an isolated point : it must be taken together with the legal and factual context”¹⁶⁵.

Hal lainnya yang menjadi sorotan utama saat itu ialah gugatan seorang Warga Negara Amerika atas kelalaian Pemerintah dalam melakukan pelestarian terhadap Spesies kelelawar langka di Amerika. Gugatan tersebut dikabulkan dan hasilnya adalah pemerintah Amerika mengeluarkan *Act* tentang Konservasi kelelawar langka tersebut.¹⁶⁶

Secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan di Amerika Serikat konsep *Citizen Lawsuit* berisi antara lain:

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

Citizen Suit

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 instrumentally or agency to the extent permitted by the Eleventh Amandement)*
- (2). Against the administrator where there is alleged a duty under this chapter which is not discrecionalary with the administrator, or*
- (3). Against any person who proposes to construct or constructa any new or modified major emitting facility without a permit required under part C of subcharter I of this chapter (relating to significant deterioration of air quality) or part D of Subcharter I of this chapter (relating to non-attainment) or who is alleged to have violated (if there is evidence that alleged violation has been repeated) or to be in violation of any condition of such permit.”¹⁶⁷*

¹⁶⁶ Owen M. Fiss, *The Law as it Could be*, Publisher : New York University Press, (New York : 2003), page. 124.

¹⁶⁷”CleanWaterAct”,http://frwebgate.access.gpo.gov/ogibin/getdoc.cgi?dbname=browse_use&docid=Cite:33USC1365, diunduh pada 18 Juni 2011.

b. *Article 505 Clean Air Act (CAA)*

Citizen Suit

Sec. 505.

“(a) *Except as provided in subsection (b) of this section and the 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.”¹⁶⁸*

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.

- (1). (A) *Against any person (including (a) the United States, and (b) any other governmental instrumentality or agency, to the other governmental instrumentality or agency, to the extent permitted by the eleventh amendment the constitution) who us 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 memberikan jaminan hukum guna menuntut pemerintah di pengadilan agar menjalankan kewajiban yang dibebankan kepada Undang-Undang.

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

¹⁶⁸“Resource Conservation and Recovery Act”
http://frwebgate.access.gpo.gov/ogibin/getdoc.cgi?dbname=browse_use&docidCite:420USC6972
 , di unduh pada 16 Juni 2011.,

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

Dalam hukum Amerika Serikat seorang penggugat pribadi memiliki hak gugat atas pelanggaran yang dilakukan oleh instansi pemerintah terhadap kewajibannya berdasarkan amandement 1 U.S Constitution (1971);

“...*Congress shal make no law respecting an establishment of the religion, or prohibiting the freedom of speech, or the press, or the rights of the people peaceably to assemble, and to petititon 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)* 1946.¹⁶⁹ Article 3 dari konstitusi Amerika Serikat mensyaratkan adanya kasus riil 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.¹⁷⁰

Terminologi yang digunakan untuk gugatan warga negara adalah *Citizen Suit*.¹⁷¹ *Citizen Suit* terhadap pemerintah federal maupun pihak swasta dapat diajukan berdasarkan pengaturan *APA*, *The Freedom of Informatin Act*, berdasarkan pengaturan tentang *Judicial Review* (pengujian terhadap Undang-

¹⁶⁹ Juni Rahayu, “Lembaga Hukum *Citizen Lawsuit* di Indonesia Studi Proses Berpekara Dalam Kasus Tragedi Nunukan”, (Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2003), hal. 66.

¹⁷⁰ John F. Boatman, “Cases Argued and Determined in the United Stated Courts of Appeals and Temporary Emergency Court of Appeals”, *Journal West’s Federal Reporter*, Volume: 28, Publisher: West Publishing Company, West Group, West Pub. Co., (State of Wisconsin : 1992), page. 376.

¹⁷¹ Thomas F. Burke, *Lawyers, Lawsuits, and Legal Rights: The Battle of Litigation in American Society*, 1st Edition, Publisher : University of California Press, (California : 2002), page. 32.

Undang) dan *Citizen Suit* yang ada hampir disemua legislasi mengenai lingkungan,¹⁷² seperti *Comprehensive Environment Response, Compensation and the Liability Act* (CERCLA) atau lebih dikenal dengan *Suprefund Act, CAA, CWA, dan Endangered Species Act (ESA)*.¹⁷³

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

1. Penggugat

Pada dasarnya setiap orang yang memiliki *Standing* dapat melakukan *Citizen Lawsuit*. Persyaratan *Standing* tersebut ialah:

- (1). *Injury in fact* atau adanya kerugian yang nyata;
- (2). *Causation*, adanya hubungan sebab akibat kerugian dengan perbuatan tergugat;
- (3). *Redresability*. Yakni penggantian kerugian akan memulihkan kerugian yang dialami penggugat.¹⁷⁴

2. Tergugat

Tergugat dapat merupakan korporasi, instansi pemerintah dan individual.

Rumusan tergugat dalam CAA:

- (1). Setiap yang melakukan pelanggaran terhadap standar atau pembatasan mengenai emisi, atau suatu peraturan yang dikeluarkan oleh EPA berdasarkan standar atau pembatasan tersebut.
- (2). Administrasi pemerintahan apabila mengalami kegagalan dalam melakukan suatu tindakan atau kewajiban dalam (CAA) yang tidak bersifat diskresioner;

¹⁷² Bruce Yandle, *Common Sense and Common Law for the Environment Creating Wealth in Hummingbird Economist*, Publisher : Rowman & Littlefield, (Oxford : 1997), page. 155.

¹⁷³ *Ibid.*, hal 67.

¹⁷⁴ "The Next Generation of Citizen Enforcement Suit: Coming Soon to Courthouse Near You?", Goodwin Procter Environmental Law Advosory Bulletin, May 2001, Lihat *Ibid.*

- (3). Setiap orang yang membangun atau bermaksud untuk membangun suatu fasilitas pengemisi besar baru atau modifikasi yang telah ada tanpa izin.

3. Kepentingan

Penggugat harus mengalami *injury in fact* baik secara faktual atau ancaman.¹⁷⁵ Ancaman kerugian terjadi apabila kerugian belum terjadi pada saat ini, akan tetapi dipastikan akan terjadi di masa datang. Atas persyaratan ini, *Citizen Lawsuit* dalam perkara lingkungan baru dapat diajukan oleh warga negara yang tinggal di daerah dimana kerusakan lingkungan terjadi.¹⁷⁶ Kerugian tersebut juga harus ada pada penggugat bukan hanya lingkungan.¹⁷⁷

4. Tuntutan

Penggugat dapat menuntut tindakan pemulihan dan sanksi perdata. Pada dasarnya, menurut CAA, penggugat tidak dapat menuntut ganti rugi financial dari tergugat atas kerugian yang mereka derita. Mereka hanya dapat menuntut perintah pengadilan agar tergugat menghentikan pelanggaran yang ia lakukan serta memaksanya membayar sanksi perdata.

5. Prosedur

(1). Persyaratan Pemberitahuan selama 60 Hari

Pemberitahuan tersebut disampaikan melalui surat tercatat dengan bukti penerimaan kepada tergugat. Apabila tergugat adalah negara atau pemerintah lokal, pemberitahuan harus disampaikan terhadap pimpinan dari instansi yang digugat.

¹⁷⁵ Erick W. Orst and Kurt Deketeleare, *Environmental Contract: Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the U.S. and Europe*, Publisher : Kluwer Law International Ltd., (London : 2001), page 24.

¹⁷⁶ Donald K. Anton and Dina Shelton, *Environmental Protection and Human Rights*, 1st Edition, Publisher : Cambridge University Press, (New York : 2011), page. 392.

¹⁷⁷ *Ibid.*, hal. 71.

- (2). Permohonan *Citizen Lawsuit* tidak akan dikabulkan apabila instansi negara yang berwenang dalam perlindungan lingkungan, yakni *EPA* telah melakukan suatu tindakan terhadap masalah yang akan digugat.

3.3.2. India

Banyak kerusakan telah dilakukan untuk lingkungan dalam nama pembangunan di India. Untuk menghadapi situasi seperti peraturan perundang-undangan telah berlaku. Melewati peraturan perundang-undangan ini tidak cukup. Di India masalah lingkungan adalah untuk semua. Setiap orang harus mengurusnya. Apa yang dibutuhkan adalah partisipasi yang efektif oleh semua dalam hal perlindungan dan perbaikan lingkungan. Jawaban untuk ini adalah litigasi kepentingan umum. Dengan 'litigasi kepentingan umum' itu istilah yang sangat berarti bahwa itu adalah litigasi untuk kepentingan publik. Lingkungan adalah kepentingan masyarakat dalam litigasi umum sehingga dalam kepentingan publik harus dibiarkan.

Di India, litigasi kepentingan umum telah memainkan peran yang efektif dalam bidang hukum lingkungan. Berbagai dimensi baru kehukum lingkungan telah ditambahkan karena berbagai litigasi kepentingan publik. Setiap orang dapat mengajukan litigasi kepentingan publik dan membawa setiap masalah dalam pemberitahuan pengadilan. Ini karakteristik yang unik dari Litigasi Kepentingan Publik memberikan tempat India dalam sebuah landasan yang lebih tinggi atas hak Warga negara Amerika Serikat. Dalam skripsi ini peneliti telah mencoba untuk mengetahui bagaimana litigasi kepentingan publik India telah membantu untuk secara efektif menangani masalah warga negara terhadap lingkungan hidup dan juga mencoba untuk mengetahui apakah sistem sekarang dalam proses litigasi kepentingan publik di India untuk menangani masalah lingkungan atau harus secara ketat mengikuti prinsip *locus standi* seperti dalam kasus tuntutan warga di Amerika Serikat.

Peradaban India bangga memiliki kontinuitas dari zaman dahulu terlepas dari batas-batas geografis. 'Lingkungan' yang sangat panjang dalam Hindu / bahasa Sansekerta adalah "*Pasyavaran*" yang berarti "*Pari-aavaran*", yaitu, meliputi eksternal atau hal yang mengelilingi atau meliputi eksistensi manusia.

Sudut pandang India atau filsafat Hindu manusia dan lingkungan dilihat sebagai bagian dan seluruh hal yang sama tapi ini bagian dan keseluruhan terus mempertahankan posisi mereka dalam konteks yang berbeda *interchanging* dan situasi dan dengan cara ini manusia dan lingkungan adalah kondisi yang lain¹⁷⁸. India telah menunjukkan semangat yang luar biasa dalam aktifisme peradilan dari 1980-an dan seterusnya. Sebelum periode ini hanya pihak yang dirugikan yang secara pribadi bisa keadilan dan mencari solusi. Seseorang yang tidak terpengaruh secara pribadi tidak bisa menaikkan suaranya sebagai jaminan bagi orang yang berpengaruh.

Tapi itu adalah sekitar tahun 1980-an bahwa sistem hukum India membawa perubahan berarti dalam pendekatan-khususnya di bidang hukum lingkungan. Sejumlah masalah tanaman dalam perihal yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan di negara berkembang seperti India. Namun, Mahkamah Agung Hon'ble India melalui hukum hak asasi manusia dan hukum lingkungan yang diprakarsai Litigasi Kepentingan Umum di India. Konsep tradisional *lokus standii* tidak lagi berlaku di masyarakat berorientasi Kepentingan Umum litigasi. Setiap warga negara dapat memanggil yurisdiksi Mahkamah, terutama dalam hak asasi manusia dan masalah lingkungan bahkan dengan menulis kartu pos sederhana¹⁷⁹.

Litigasi Kepentingan Umum memungkinkan pihak ketiga untuk mengajukan permohonan *habeas corpus* atas dasar bahwa pihak yang dirugikan tidak dapat mendekati pengadilan sendiri. Ini adalah dalam hal ini bahwa konsep India Litigasi Kepentingan Umum jauh lebih luas dalam kaitannya dengan model Amerika Litigasi Kepentingan Umum. PIL di India adalah versi modifikasi dari setelan *Class Action*. Ini bertindak sebagai instrumen penting dari perubahan

¹⁷⁸ H.N.Tiwari, "Environmental Law, Allahabad Law Agency, Faridabad, (Haryana)", (Delhi:2006). www.goforthelaw.com/, di unduh pada Hari Minggu Tanggal 19 Juni 2011.

¹⁷⁹ Samraggi Chakraborty, "Indian Publik Interest Litigation- an effective answer to deal with environment?", Nirman, Association for the Intellectually Challenged - Special Education & Vocational Training Centre, Copyright © 2009 - 10 www.goforthelaw.com. All rights reserved, di unduh pada Hari Senin, Tanggal 20 Juni 2011.

sosial seperti dalam kasus *Murli Deora S. v. persatuan India*, pengadilan melarang merokok di tempat umum¹⁸⁰.

Hal lainnya ialah Putusan Mahkamah Agung India (*Bhagwati*) dalam kasus *S. H. Gupta v. Union of India* Air tahun 1982 S.C, 149, setiap anggota masyarakat siapapun juga dapat mengajukan gugatan apabila: pertama, terjadi kesalahan hukum atau kerugian yang disebabkan oleh karena adanya pelanggaran konstitusi atau pelanggaran hak hukum tertentu atau perbuatan lain yang bersifat menghukum¹⁸¹. Kedua, terjadi kesalahan hukum atau perbuatan pembebanan hukum yang dilakukan tanpa otoritas hukum¹⁸². Ketiga, terjadi suatu keadaan dimana seseorang atau kelompok masyarakat tertentu karena alasan kemiskinan, ketidakberdayaan, atau kecacatan, atau jika secara ekonomi maupun sosial berada dalam posisi merugikan tidak memiliki kemampuan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan¹⁸³. Hal lainnya adalah Gugatan seorang Warga Negara India atas kelalaian Pemerintah India dalam melestarikan sungai Gangga yang merupakan sungai suci bagi umat hindu. Hasilnya adalah Larangan pemerintah India kepada pabrik-pabrik di sekitar sungai Gangga melakukan pencemaran terhadap sungai¹⁸⁴.

Pengaturan mengenai *Citizen Lawsuit* di India dapat ditemui dari berbagai yurisprudensi, khususnya hal yang berkaitan dalam lingkungan. Yurisprudensi yang paling terkenal ialah perkara yang ditangani oleh Hakim Agung Bhagwati sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Selain yurisprudensi, peraturan dan pengaturan mengenai *Citizen Lawsuit* dapat ditemui dalam peraturan perundang-undangan di India yang salah satunya adalah *Environmet Act*, terutama Article 19

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Subagyo, *Op. Cit.*, hal. 7.

¹⁸² Ravi K.J, "Who will judge the judges?" <http://www.barandbench.com/brief/3/1014/who-will-judge-the-judges> , di unduh pada Hari Senin, Tanggal 20 Juni.

¹⁸³ Subagyo, *Op. Cit.*, hal. 9.

¹⁸⁴ Subagyo, *Op. Cit.*, hal. 5.

yang menjadi aturan mengenai kapasitas setiap orang untuk mengajukan gugatan ke pengadilan atas pelanggaran terhadap Undang-Undang:

19. Cognizance of offence

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

- (a). *The central Government or any authority or the officer authorized in this behalf by the 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 complaint to the Central Government or the Authority or the officer authorized as aforesaid.”¹⁸⁵*

Perlindungan bagi hak warga negara di India mempertahankan hak pada dasarnya juga dilindungi oleh konstitusi. Warga negara dapat mengajukan gugatan *Supreme Court* atas pelanggaran hak-hak dasarnya yang dijamin dalam konstitusi. Dalam proses persidangan gugatan ini, hukum negara yang berlaku secara konstitusional dapat dikesampingkan.¹⁸⁶ Dalam aturan tradisional di India, hak untuk mengajukan 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 versus The Chief Officers, Town Municipal Council Upidi*. Dalam kasus ini pembayar pajak walaupun tidak mengalami kerugian secara individual dapat menggugat otoritas Kotamadya secara ilegal yang mengubah bangunan bersejarah menjadi gedung bioskop. Sedangkan *Representative Standing* pertama kali diakui dalam kasus *Hussaindr Khatoon Versus Home Scretary, State of Bihar* (1978). Adapun karakteristik *Citizen Lawsuit* di India Adalah:¹⁸⁷

¹⁸⁵ “Environment Act,” <<http://www.helpinlaw.com/docs/env-protection/05.php>>, diunduh pada 18 Juni 2011.

¹⁸⁶ India Constitution and Its Amadement until 1996. Article 32 and 32A.

¹⁸⁷ Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal. 25.

1. Penggugat

Penggugat dapat merupakan organisasi atau individual.

2. Kepentingan

Untuk *Citizen Standing* maupun *Representative Standing*, penggugat tidak perlu membuktikan adanya kepentingan atau kerugian langsung yang bersifat riil atau nyata. Kepentingan tersebut bersifat sangat luas berkaitan dengan agama, estetika, kemanusiaan, kehormatan, kebangsaan dan sebagainya.¹⁸⁸

Dalam kasus *M. C. Mehta Versus Union of India* (1988) 1SCC 471, M.C. Mehta yang beragama Hindu menggugat pemerintah atas terjadinya pencemaran atas sungai Gangga yang merupakan tempat suci Umat Hindu dan digunakan oleh masyarakat luas. Ia menuntut pemerintah untuk mencegah pencemaran oleh masyarakat luas. Ia menuntut pemerintah untuk mencegah pencemaran lebih lanjut. Kepentingan khususnya¹⁸⁹ didasarkan pada agama, dan ia juga dianggap berkepentingan dalam melindungi kehidupan orang-orang yang menggunakan air sungai Gangga.¹⁹⁰

3. Tuntutan

Selain menuntut tindakan tertentu dan ganti kerugian, pihak warga negara dapat menuntut penggantian biaya-biaya meskipun gugatannya dikalahkan di pengadilan. Dan mereka juga harus mendapat ganti rugi atas segala penundaan keadaan yang terjadi dan peningkatan biaya akibat dari penundaan tersebut.¹⁹¹

4. Prosedur

¹⁸⁸ Sardar Vallabhbhai Patel, "Framing of Indian's Constitutions", *Journal of The Indian Law Institute*, Volume 30, Publisher : The Institute Bangalore Print and Publishing, (Bangalore : 1988), page. 56-58.

¹⁸⁹ Neeru Sehgal, "Employment of Woman and Reproductive Hazard in Work Places" *Journal of The Indian Law Institute*, Volume 29, Publisher : The Institute Bangalore Print and Publishing, (Bangalore : 1987), page. 36.

¹⁹⁰ *M.C. Mehta v. Union of India*, AIR SC 328., Lihat: rahayu, *Op. Cit.*, hal. 62.

¹⁹¹ *M.C. Mehta v. State of Tamil Nadu and other*, 1 SCC 383 (1991), Lihat Rahayu:, *Op. Cit.*, hal. 60.

Tuntutan pidana diajukan kepada *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 para pihak untuk mencapai perdamaian. Proses pengadilan dapat dimulai dari suatu petisi yang dilayangkan warga negara ke *Supreme Court*, Surat tersebut dapat berupa:

- (1). *Mandamus*, yaitu perintah melakukan suatu tindakan oleh otoritas publik seperti Kotapraja, administratif dan industri bila otoritas publik tersebut dilengkapi dengan wewenang umum tapi menolak untuk melaksanakannya.
- (2). *Certiorari*, yaitu perintah bagi pengadilan bawahan atau badan *quasi* yudisial untuk menyiarkan rekaman proses persidangan yang tertunda kepada *Supreme Court* untuk dikaji ulang.
- (3). *Prohibitions*, yaitu pencegahan pengadilan bawahan atau tribunal untuk mengadili di luar kompetensinya.

3.3.3. Belanda

Di negara Belanda memang tidak ditemukan satupun peraturan perundang-undangan yang menyebutkan hak warga negara untuk menggugat. Namun secara implisit dalam Pasal 631 sb *Niew Burgelijk Wetboek*, terdapat satu pasal yang menyebutkan tentang kepentingan umum atau masyarakat (*maatschappelijke belangen*). Dari pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan 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.¹⁹²

Pengakuan terhadap *Citizen Lawsuit*, atau yang dikenal dengan di Belanda sebagai *Algemeen Belang Acties* atau *Actio Popularis*, pertama kali lahir karena adanya sebuah Yurisprudensi. Tanggal 27 Juni 1986, *Hoge Raad* mengeluarkan

¹⁹² Lotulung, *Op. Cit.*, hal. 52.

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 *Acto Popularis*. Pada mekanisme ini, sekelompok orang yang melakukan yang mengajukan gugatan 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.¹⁹³

3.4. Gagasan Pokok Penerapan *Citizen Lawsuit* di Indonesia

Citizen Lawsuit pada intinya adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab Penyelenggara Negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga Negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum, sehingga *Citizen Lawsuit* diajukan pada lingkup peradilan umum dalam hal ini perkara Perdata¹⁹⁴. Oleh karena itu Atas kelalaiannya, dalam petitem gugatan, Negara dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur umum (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari¹⁹⁵.

Sama seperti *Class Action* dan *Legal Standing*, namun *Citizen Lawsuit* mewakili kepentingan yang lebih umum. *Class Cction* mewakili anggotanya, *Legal Standing* mewakili objek tertentu terkait dengan usaha organisasi sedangkan *Citizen Lawsuit* untuk kepentingan umum atau kepentingan yang lebih luas. Kepentingan umum artinya disini ialah melebihi kepentingan individu, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dan masyarakat luas dalam perlindungan terhadap hak-hak warga negaranya. Dalam hal ini ialah

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hal. 13.

¹⁹⁵ *Ibid.* hal. 14.

perlindungannya¹⁹⁶. Bangsa dan negara, pelayanan umum dan masyarakat berarti meliputi hal-hal yang berkaitan dengan pendidikan, kesehatan angkutan umum, infrastruktur, lingkungan dan lain sebagainya¹⁹⁷.

3.4.1. Mekanisme bagi Warga Negara Untuk Menggugat Tanggung jawab Penyelenggara Negara

Akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik mengajukan gugatan di Pengadilan guna menggugat agar pemerintah atau otoritas publik lainnya melaksanakan penegakan hukum yang dibebaskan kepadanya.¹⁹⁸ Sebagai perangkat hukum untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai tindakan atau pembiaran (*ommission*) dari negara ataupun otoritas publik.

Memberikan kekuasaan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu, negara dan otoritas publik lainnya yang melakukan tindakan-tindakan pelanggaran terhadap undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam proses implementasi undang-undang¹⁹⁹.

Prosedur *Citizen Lawsuit*, mensyaratkan gugatan terkait dengan kepentingan umum, dalam hal ini meminta suatu perlindungan hak warga negara melalui pengeluaran sebuah regulasi. Standarnya perlu ada notifikasi/pemberitahuan kepada pihak yang akan digugat 60 hari sebelum gugatan didaftarkan, namun dalam jurisprudensi perkara Nunukan dan Ujian Nasional tidak menjadi syarat²⁰⁰.

¹⁹⁶ Santosa dan Sembiring, *Op. Cit.*, hal. 38.

¹⁹⁷ Gatot Goei, "Memahami Class action, Legal Standing dan Citizen Lawsuit", Makalah disampaikan di Program KALABAHU LBH JAKARTA, Jakarta, 5 Mei 2011, hal. 3.

¹⁹⁸ YLBHI, *Panduan Bantuan Hukum: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Cetakan I, Edisi 2006, Penerbit: Yayasan Obor Indonesia (YOI) dan YLBHI dan PSHK, (Jakarta : 2007), Hal. 356.

¹⁹⁹ Kanandito, *Op. Cit.*, hal. 11.

²⁰⁰ Rino Subagyo, *Hak Gugat Warga Negara Citizen Lawsuit*, Makalah disampaikan di Program KALABAHU LBH JAKARTA, Jakarta, 18 April 2007, hal. 8.

3.4.2. Petitum Gugatan, Negara dihukum untuk Mengeluarkan Suatu Kebijakan yang Bersifat Mengatur

Dari beberapa perkara dapat dilihat bahwa di antara Hakim masih belum ada kesesuaian pendapat mengenai bentuk gugatan *Citizen Lawsuit*. Beberapa Hakim yang cukup moderat sudah dapat menerima kehadiran bentuk gugatan *Citizen Lawsuit* ini, namun beberapa Hakim masih tidak menerima bentuk *Citizen Lawsuit* ini karena hingga saat ini memang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, lain halnya dengan Bentuk Gugatan *Class Action* yang telah diakomodir dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Namun tidak dipungkiri bahwa dua kasus *Citizen Lawsuit* yang diterima dan dikabulkan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta pusat merupakan suatu pertanda bahwa Gugatan *Citizen Lawsuit* saat ini telah hadir dan merupakan alternatif gugatan sistem peradilan Indonesia²⁰¹. Dan ciri khas dari gugatan ini terlihat. Dalam gugatan mengenai Ujian Akhir Nasional penggugat tidak pernah meminta agar UAN dihapuskan. Contoh kasus perkara ini menjelaskan

Mereka meminta agar pelaksanaan UAN tahun 2006 dan ke depannya harus diperbaiki.”²⁰²

3.5. Karakteristik

Ada sejumlah karakter-karakter pokok mengenai *Citizen Lawsuit* yang menjadi dasar gugatan ini mungkin diterapkan di Indonesia. Secara prinsip ialah gagasan ini melatarbelakangi dari suatu upaya perlindungan terhadap warga negara dalam proses penyelenggaraan negara. Berdasarkan gagasan pokok tersebut, maka dapat dijabarkan karakteristik dari *Gugatan Citizen Lawsuit* berdasarkan beberapa perkara *Citizen Lawsuit* yang pernah diajukan di Indonesia, dilihat dari aspek berperkara di pengadilan, antara lain:

²⁰¹ Gatot Goei, *Op. Cit.*, hal. 4.

²⁰²“Capres Ditantang Hapus UN”, <<http://nasional.kompas.com/read/xml/2009/05/22/21190594/Capres.Ditantang.Hapus.UN>>, diunduh pada Tanggal 21 Juni 2011.

1. Penggugat

Penggugat mengalasi hak gugatnya berdasar pada status warga negara, yang mana terdiri dari satu atau beberapa orang atau banyak orang. Gugatan tersebut ditempuh bahwa dengan alasan dasar setiap warga negara mempunyai hak untuk membela kepentingan hukum. Dasar hak gugat ini adalah hubungan hukum antara warga negara dan penyelenggara negara, baik sebagai pembayar pajak maupun sebagai pihak yang menyerahkan kedaulatan kepada penguasa atau penyelenggara negara. *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada setiap warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintahan yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam melaksanakan Undang-Undang.²⁰³

2. Tergugat

Gugatan *Citizen Lawsuit* adalah penyelenggara negara yakni pemerintah beserta institusi dan badan-badan usaha yang berada dalam koordinasinya. Gugatan dilakukan apabila penyelenggara lalai atau tidak mampu menjalankan tugasnya dalam memenuhi hak-hak warga negaranya.

3. Kepentingan

Tidak diperlukan kepentingan langsung, kepentingannya hanya cukup dengan memiliki *special interest* (agama, estetika, kehormatan, dan adat istiadat).

4. Tuntutan

Tidak diperkenankan memasukan tuntutan ganti rugi dalam bentuk materiil, karena konsep ini hanya menuntut melakukan pencegahan, pemulihan kondisi serta tindakan tertentu.

3.5.1. Tergugat dalam *Citizen Lawsuit* Adalah Penyelenggara Negara

Tergugat dalam *Citizen Lawsuit* adalah Penyelenggara Negara, Mulai dari Presiden dan Wakil Presiden sebagai pimpinan teratas, Menteri dan terus sampai kepada pejabat negara di bidang yang dianggap telah melakukan kelalaian dalam

²⁰³ Sugianto, *Loc. Cit.*, hal. 36.

memenuhi hak warga negaranya. Dalam hal ini pihak selain penyelenggara negara tidak boleh dimasukkan sebagai pihak baik sebagai Tergugat maupun turut tergugat, karena inilah bedanya antara *Citizen Lawsuit* dengan gugatan warga negara. Jika ada pihak lain (individu atau badan hukum) yang ditarik sebagai Tergugat/Turut Tergugat maka Gugatan tersebut menjadi bukan *Citizen Lawsuit* lagi, karena ada unsur warga negara melawan warga negara. Gugatan tersebut menjadi gugatan biasa yang tidak bisa diperiksa dengan mekanisme *Citizen Lawsuit*.

3.5.2. Perbuatan Melawan Hukum yang Didalilkan Adalah Kelalaian dalam Pemenuhan Hak-hak Warga Negara

Perbuatan Melawan Hukum yang didalilkan dalam Gugatan adalah kelalaian Penyelenggara Negara dalam pemenuhan hak-hak warga negara. Dalam hal ini harus diuraikan bentuk kelalaian apa yang telah dilakukan oleh negara dan hak warga negara apa yang gagal dipenuhi oleh Negara. Penggugat harus membuktikan bahwa Negara telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum tersebut, sebagaimana gugatan perdata biasa.

3.5.3. Penggugat adalah Warga Negara

Penggugat adalah Warga Negara, yang bertindak mengatasnamakan warga negara. Penggugat dalam hal ini cukup membuktikan bahwa dirinya adalah warga negara Indonesia²⁰⁴. Berbeda dengan *Class Action*, Penggugat tidak harus merupakan kelompok warga negara yang dirugikan secara langsung oleh negara, oleh karena itu Penggugat tidak harus membuktikan kerugian materiel apa yang telah dideritanya sebagai dasar gugatan, berbeda dengan gugatan perdata biasa. Selain itu Penggugat secara keseluruhan adalah mewakili Warga Negara Indonesia, tidak perlu dipisah-pisah menurut kelompok kesamaan fakta dan kerugian sebagaimana dalam Gugatan *Class Action*.

²⁰⁴ Ibid.

3.5.4. Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak memerlukan adanya suatu notifikasi *Option Out*

Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak memerlukan adanya suatu notifikasi *Option Out* setelah gugatan didaftarkan sebagaimana diatur dalam PERMA tentang *Class Action*. Dalam prakteknya di Indonesia yang didasarkan pada pengaturan di beberapa negara *Common Law*, *Citizen Lawsuit* cukup hanya dengan memberikan notifikasi berupa somasi kepada penyelenggara Negara. Isi somasi adalah bahwa akan diajukan suatu Gugatan *Citizen Lawsuit* terhadap penyelenggara Negara atas kelalaian negara dalam pemenuhan hak-hak Warga Negaranya dan memberikan kesempatan bagi negara untuk melakukan pemenuhan jika tidak ingin gugatan diajukan. Pada prakteknya somasi ini harus diajukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum gugatan didaftarkan, namun karena belum ada satupun peraturan formal yang mengatur hal tersebut, maka ketentuan ini tidak berlaku mengikat.

3.5.4.1. Petitum Dalam Gugatan Tidak Boleh Meminta Adanya Ganti Rugi Materiil

Petitum dalam gugatan tidak boleh meminta adanya ganti rugi materiil, karena kelompok warga negara yang menggugat bukan kelompok yang dirugikan secara materiil dan memiliki kesamaan kerugian dan kesamaan fakta hukum sebagaimana gugatan *Class Action*.

3.5.4.2. Petitum Gugatan *Citizen Lawsuit* Harus Berisi Permohonan

Petitum gugatan *Citizen Lawsuit* harus berisi permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan yang mengatur *umum (Regeling)* agar perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam pemenuhan hak warga negara tersebut di masa yang akan datang tidak terjadi lagi.

3.5.4.3. Petitum Gugatan *Citizen Lawsuit* Tidak Boleh Berisi Pembatalan

Petitum Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak boleh berisi pembatalan atas suatu Keputusan Penyelenggara Negara (Keputusan Tata Usaha Negara) yang bersifat konkrit individual dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan dari peradilan TUN.

3.5.4.4. Petition Gugatan *Citizen Lawsuit* Juga Tidak Boleh Memohon Pembatalan atas Suatu Undang-undang

Petition Gugatan *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh memohon pembatalan atas suatu Undang-undang (UU) karena itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh meminta pembatalan atas Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang (UU) karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA) sebagaimana kini telah diatur dalam PERMA tentang *Judicial Review* peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

3.6. Latar Belakang Lahirnya Doktrin *Citizen Lawsuit* Di Indonesia

Citizen Lawsuit di Indonesia muncul melalui adopsi mekanisme hukum dari negara lain dengan dilatarbelakangi adanya gerakan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menghadapi semakin banyaknya tindakan-tindakan dari negara c.q. Pemerintah, yang melalaikan kewajibannya sebagai pelindung dan penjamin hak-hak warga negaranya.

Gerakan ini terus bermunculan dengan sejumlah kasus yang salah satunya ialah kasus imigran Indonesia yang di deportasi Pemerintah Malaysia di Nunukan Kalimantan Timur.²⁰⁵ Tindakan-tindakan seperti itu jelas merugikan kepentingan warga negara dan merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia.²⁰⁶ Gerakan-gerakan dari berbagai LSM dan LBH tercermin dari banyaknya advokad-advokat publik dari satu atau lebih LBH yang menjadi kuasa hukum dari penggugat dalam gugatan *Citizen Lawsuit* ini.

²⁰⁵“*Citizen Lawsuit* Kasus Nunukan Kalah di Tingkat Banding,” <<http://hukumonline/detail.asp?id=8155&cl=Berita>>, diunduh pada tanggal 15 Juni 2011.

²⁰⁶“Pro Kontra *Citizen Lawsuit* : Belajar dari Kasus Nunukan”, <<http://hukumonline/detail.asp?id=8155&cl=Fokus>>, diunduh pada tanggal 15 Juni 2011.

3.6.1. Hambatan Formil Pada Mekanisme Formil

3.6.1.1. *Class Action*

Citizen Lawsuit lahir di Indonesia karena keinginan sejumlah LSM, yang dalam hal ini LBH yang bekerja untuk mencari keadilan guna menghilangkan hambatan-hambatan formil yang ada serta membantu masyarakat luas untuk membela hak-haknya yang tidak terlindungi dengan baik. Maka Dari itu semenjak kasus Nunukan dimulailah semangat menerapkan konsep *Citizen Lawsuit* ini kedalam Peradilan di Indonesia. Terkait dengan dengan ini sebagaimana diketahui bahwa sebelum kemunculan konsep *Citizen Lawsuit* ada gugatan yang lebih dikenal dengan nama *Class Action*/gugatan kelompok yang telah dijabarkan sebelumnya. Bahkan mekanisme gugatan ini telah diatur jelas dalam perundang-undangan di Indonesia. Seperti dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 1 Tahun 2002.

Dalam *Class Action* diatur dan telah ditetapkan secara tegas mengenai persyaratan *Standing* bagi mereka yang mengajukan gugatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 PERMA No 1 tahun 2002, yaitu:

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

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien jika gugatan dilakukan sendiri-sendiri dan terpisah.
- b. Terdapat kesamaan fakta, peristiwa dan dasar hukum bersifat substansial, dan adanya kesamaan jenis apa yang dituntut diantara wakil kelompok dengan anggota kelompok lainnya.
- c. Wakil kelompok harus memiliki kejujuran dan kesungguhan guna melindungi kelompoknya.
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk mengganti kuasa hukum melalui pergantian jika kuasa hukum/pengacara bertentangan dengan pembelaan anggota kelompok lainnya dari kewajiban melindungi serta membela kepentingan kelompok secara meyeluruh.

Persyaratan *Standing* ini jelas merupakan hambatan bagi masyarakat yang akan menggugat pemerintah, masyarakat disini harus membunyai hubungan

langsung dan nyata bagi masuk dalam gugatan ini. Dan hal ini jelas menyulitkan bagi masyarakat atau warga negara yang terkena dampak tidak langsung, tetapi mempunyai keterkaitan walaupun jumlahnya dalam berbagai kasus yang tidak terkena dampak tidak langsung justru mendapat kerugian yang besar dan permanen.²⁰⁷

Hambatan formil lainnya ialah dalam hal penggantirugian jika dimungkinkan pembayaran ganti rugi berupa uang, maka penggugat wajib menjelaskan dalam surat gugatannya mengenai pendistribusian dari ganti kerugian kepada seluruh anggota kelompoknya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 huruf f PERMA No. 1 Tahun 2002, hal tersebut terlihat dari kesulitan:

- a. bagaimanakah mengidentifikasi setiap anggota kelompok yang benar-benar mengalami kerugian secara langsung karena jumlahnya besar, serta ganti kerugian itu terdistribusi secara tepat. Karena dalam *Class Action* dalam menentukan orang yang terkena kerugian dengan proporsional tidaklah mudah.
- b. Kecermatan penghitungan secara materil jika ada kerugian sangat sulit dengan penghitungan yang tepat, karena sering kali kerugian dalam perhitungan ganti kerugian bersifat *intangible*.²⁰⁸

3.6.1.2. *Legal Standing*

Mekanisme lainnya ialah dikenal dengan nama *Legal Standing*. Pada lingkup perdata pertama kali diakui pada Pengadilan Indonesia Tahun 1988, yakni ketika Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menerima gugatan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), terhadap lima 5 (lima) instansi pemerintah dan PT. Inti Indonusa Utama (PT. IIU). Gugatan ini tidak menampilkan penggugat sebagai penderita, tetapi lebih pada status sebagai organisasi yang *focus* dan *concern* terhadap lingkungan hidup. Konsep ini baru ditemukan pada Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No. 8

²⁰⁷ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta: Erlangga, 2004), hal. 23.

²⁰⁸ YLBHI, PSHK, AusAid, *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, Ed. II., Cet. I., (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009), hal. 315.

Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Ada tiga kriteria *Legal Standing* yakni:²⁰⁹

- a. Berbentuk Badan Hukum atau Yayasan;
- b. Dalam Anggaran dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) organisasi tersebut menyebutkan tujuan secara jelas dan tegas untuk membela kepentingan publik;
- c. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Perlu dilihat secara jelas bahwa mekanisme *Legal Standing*, organisasi yang bersangkutan wajib membuktikan tentang syarat-syarat mutlak di atas dan hal ini penting terhadap pemenuhan gugatan *Standing*-nya. Dan hal ini sepenuhnya bergantung pada penafsiran hakim terhadap kasus yang terjadi apakah sesuai dengan *Standing* terhadap kasus atau sengketanya. Jadi dari gugatan ini jika hakim pengadilan tidak mempunyai pengetahuan lebih jauh mengenai tujuan dari organisasi tersebut dalam membuat gugatnya, gugatan ini akan percuma dan serta merta hakim menolak, artinya hakim harus dibekali pengetahuan cukup mengenai tiap-tiap masalah yang berkaitan dengan isi tuntutan serta *Standing* gugatan.

3.6.2. Adanya Kontrak Sosial Antara Warga Negara dan Negara

Hubungan antara warga negara dan penguasa atau pemerintah dapat dikatakan hubungan yang bersifat kontrak terutama dengan adanya penyerahan kedaulatan terhadap terselenggaranya pemerintahan. Dalam *Citizen Lawsuit* ini mensyaratkan doktrin ini sebagai dasar dari penerapan *Citizen Lawsuit*. Dan hubungan antara warga negara dan penguasa terlihat jelas pada ketentuan-ketentuan yang bisa ditemui dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur hak asasi manusia.

Pembahasan mengenai teori pembenaran negara secara yuridis pada dasarnya dibagi dalam dua segi hukum perdata dan hukum publik. Dari segi hukum perdata, perjanjian selalu menimbulkan hak dan kewajiban. Sehingga dalam suatu kontrak antara warga negara dan negara hubungan antara penguasa dan yang dikuasa secara timbal balik. Hal ini memperlihatkan perjanjian yang dualistis yakni menganggap bahwa negara sebagai hasil perjanjian dua pihak yang

²⁰⁹ Ibid.

mempunyai kepentingan yang berbeda. Dan dari segi hukum publik merupakan hasil perjanjian seluruh rakyat dengan satu tujuan yakni membentuk satu tatanan sistem bernegara.²¹⁰ Dalam hukum publik ini maka perjanjian ini tidak menjadi dualistis. Perjanjian ini disebut dengan kontrak sosial atau perjanjian masyarakat. Bahwa terbentuknya negara yang berdaulat ialah karena anggota masyarakat mengadakan perjanjian untuk membentuk suatu negara.²¹¹

3.6.3. Pengakuan Terhadap Hak Asasi Manusia (HAM)

Konsep HAM pada intinya ialah merupakan pembatasan terhadap tindakan pemerintahan dan meletakkan kewajiban terhadap tindakan pemerintah terhadap individu-individu.²¹² Beragamnya konsep HAM dengan coraknya memiliki variasi sedemikian banyak, terlihat dari masing-masing karakter serta kultur kenegaraan dan kebangsaan.²¹³ *Citizen Lawsuit* membawa hak dasar setiap warga negara dalam doktrinnya. Indonesia sendiri telah menjamin pemenuhan hak-hak dasar ini dengan pengakuan terhadap HAM yang tertuang dalam konstitusi UUD 1945 dengan perubahan serta berbagai perubahan peraturan perundang-undangan lainnya sebagai berikut:

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, penegakkan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama pemerintah.

²¹⁰ Jean Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial dan Prinsip-Prinsip Hukum Politik*, Cet. I., (Jakarta: Dian Rakyat, 1898), hal. 56.

²¹¹ (Lihat: Tim Pengajar Ilmu Negara, dalam buku *Ajara Ilmu Negara*, (Depok : FHUI 2004), hal. 21.

²¹² M. Syaiful Aris, *Masih berkuasanya Kuasa Kegelapan: Potret Penegakkan Hukum dan HAM*, Cetakan I, Penerbit : LBH Surabaya, (Surabaya : 2009), hal. 56.

²¹³ Abdul Yazid, et.al., *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, (Malang: Program Penguatan Sampul demokrasi dan Averroes Press, s.n), hal. 17.

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 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 perdata, pidana, tata usaha negara serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif 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, penegakkan, dan pemajuan hak asasi manusia.

3.7. Kasus-Kasus *Citizen Lawsuit* Di Indonesia

3.7.1. Imigran di Nunukan

Telah dijelaskan sebelumnya hak gugat dalam *Citizen Lawsuit* ini merupakan implementasi nyata dari hak-hak asasi yang dimiliki oleh setiap warga negara melalui mekanisme peradilan. Salah satu contoh dimana pengakuan atas HAM menjadikan gugatan *Citizen Lawsuit* diterima oleh Pengadilan Negeri

Jakarta Pusat Nomor 28/Pdt.G/ 2003/PN/JKT.PST, dalam perkara kasus Nunukan. Dalam salah satu pertimbangan hukumnya 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), 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*).²¹⁴

3.7.2. Ujian Akhir Nasional (UAN)

Putusan Nomor. 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST pada 21 Mei 2007, yang memenangkan korban ujian akhir nasional (UAN) menimbulkan polemik. Dua pihak yang bersengketa memiliki tafsir berbeda Para korban UAN yang bertindak sebagai penggugat meminta agar pemerintah tidak melaksanakan UAN lagi. Sedangkan pemerintah selaku tergugat akan tetap melaksanakan UAN tahun ini. Kepala Biro Hukum Mahkamah Agung mengatakan putusan kasasi itu hanya menguatkan putusan pengadilan negeri dan pengadilan banding. Ia mengatakan, meski memenangkan penggugat, putusan pengadilan tidak pernah mengeluarkan putusan berbunyi penghapusan ujian akhir nasional.

LBH Jakarta menerangkan penggugat pun tidak pernah meminta agar UAN dihapuskan. Permintaan penggugat ini yang akhirnya dikabulkan oleh Mahkamah Agung Hal ini menunjukkan bahwa dalam *Citizen Lawsuit* tuntutan dari Dari beberapa perkara dapat dilihat bahwa diantara Hakim masih belum ada kesesuaian pendapat mengenai bentuk gugatan *Citizen Lawsuit*.²¹⁵

²¹⁴ *Ibid.*, hal 139.

²¹⁵“MA Tidak Pernah Melarang Ujian Akhir Nasional”, <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4b152d1213712/ma-tidak-pernah-melarang-ujian-akhir-nasional>, diunduh pada Tanggal 21 Juni 2011.

BAB 4
**KONSEP PENERAPAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP PERBUATAN
 MELAWAN HUKUM (ANALISA PUTUSAN Nomor
 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST)**

4.1. Kasus Posisi

(Berdasarkan atas Surat Gugatan tanggal 03 Desember 2009, yang telah diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat di bawah No. 476/Pdt.G/2009/PN. JKT. PST)

Bahwa Para Penggugat adalah Para Advokat pada kantor ADAMS & CO, Consellers-at-Law, beralamat di Wisma Bumiputera, Lantai 15, Jalan Jenderal Soedirman Kav. 75 Jakarta Selatan 12910, yang menjadi bagian dari konsumen ketenagalistrikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan (Undang-Undang Ketenagalistrikan). Dan Para Penggugat sebagai Advokat juga sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 2003 Tentang Advokat (vide Pasal 5 ayat (1), para pengugat berstatus penegak hukum yang sejajar dengan instansi lainnya yang berhak mengutamakan tegaknya hukum, kebenaran dan keadilan. Maka atas alasan tersebut para penggugat merasa bertanggung jawab untuk menegakkan hukum. Adapun mekanisme gugatan yang digunakan ialah mengajukan gugatan aquo adalah Gugatan Warga Negara menurut *Black Law Dictionary 7th Edition*:

“an action under a statute giving citizens the right to sue violators of the law and to seek injunctive relief and penalties “.

Gugatan yang demikian merupakan gugatan yang diajukan oleh seorang atau beberapa orang atau beberapa orang warga negara terhadap peraturan perundang-undangan yang telah menyebabkan terlanggarnya hak-hak para penggugat dan juga masyarakat lainnya. Dan selanjutnya ialah kedudukan para tergugat bahwa tergugat I ialah pemegang kekuasaan tertinggi yakni Pemerintah Republik Indonesia dalam hal ini Presiden Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 15. Undang-Undang Republik Indonesia No.30

Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan Kedudukan tergugat II ialah Menteri yang membidangi urusan ketenagalistrikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 17. Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan serta tergugat III ialah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseoran PT. PLN (Persero) yang kegiatan utamanya adalah sebagai pelaksana utama usaha penyediaan tenaga listrik, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.

Pada Tanggal 29 Desember telah terjadi kebakaran pada Gardu Induk tegangan Ekstra Tinggi Cawang (“Gardu Cawang”), milik PT. PLN Persero, yang diakibatkan telah terjadinya kerusakan di salah satu trafo pada gardu Cawang tersebut. Kebakaran tersebut telah mengakibatkan berkurangnya pasokan listrik pada beberapa wilayah Indonesia terutama wilayah Jawa – Bali²¹⁶. Setelah hal kejadian tersebut selanjutnya PT. PLN (Persero) melakukan pemadam listrik secara bergilir dan sepihak pada beberapa wilayah di Indonesia termasuk wilayah DKI Jakarta. Adapun PT. PLN (Persero) telah membuat jadwal pemadaman listrik untuk wilayah DKI Jakarta seperti yang tertera pada situs PLN Jaya²¹⁷. Selanjutnya para penggugat melakukan penelusuran di media massa mengenai kebakaran yang terjadi pada dua gardu listrik tersebut dan akhirnya menemukan fakta bahwa kebakaran tersebut disebabkan oleh kelalaian yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero) dalam melakukan pengoperasian.

Selanjutnya data temuan dari Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), melalui investigasinya telah memberikan analisis awal bahwa kebakaran IBT II di Gardu Induk Cawang adalah karena terjadinya ledakan pada *bushing* fasa R. Gangguan terjadi pada *Interbus Transformer* (IBT) Nomor. 2 500/150k V-500 MVA atau 400 MW yang disertai dengan terbakarnya IBT nomor 2 fasa R

²¹⁶ “Gangguan Pada Gilet Cawang” <[http:// www.pln.co.id/news/](http://www.pln.co.id/news/)>, /I D/649/ Default Asfax/, Jakarta, 29 September 2009.

²¹⁷ “Pemadaman Listrik Bergilir sejak Tanggal 07 Oktober – 24 November 2009”, <<http://www.plnjaya.co.id>> Jakarta, 02 Oktober 2009.

milik PT. PLN Persero di gardu induk cawang, yang mulai sekitar pukul 13.26 WIB berdampak pada adanya pemadaman listrik terhadap 200.000 konsumen²¹⁸.

Berdasarkan hasil audit teknologi dapat disimpulkan, awal kebakaran IBT nomor 2 terjadi karena adanya ledakan pada *bushing* fasa R. Ledakan ini diduga disebabkan oleh meningkatnya *dielectric loses* dan *thermal instability* karena temperatur trafo yang cukup tinggi, yakni mencapai 98 C. Peningkatan *dielectric loses* dan *thermal instability* ini mempengaruhi konduktor *bushing* yang akan menurunkan kapasitas isolasinya, sehingga terjadi pemanasan dibidang *bushing*. Temperatur trafo yang tinggi ini disebabkan oleh pembebanan pada trafo di Gitet Cawang, yang mencapai 90% dari kapasitas dalam waktu yang lama secara terus menerus sepanjang hari.

Pemanasan yang disebabkan oleh *dielectric loses* dan *thermal instability* akan menuaikan alasan yang menyebabkan minyak trafo merembes keatas, dan mengakibatkan pemanasan yang lebih besar karena minyak bercampur dengan gas sehingga terjadi ledakan pada *bushing*. Ledakan *bushing* ini mengakibatkan kebocoran minyak lebih parah karena posisi tangki minyak berada di atas sehingga menimbulkan lebih besar. Ledakan ini menyebabkan hal lainnya ialah konduktor *Gas Insulated Line* (GIL), lepas dan menyentuh *body*, sehingga terjadi hubungan singkat fasa satu ke tanah. Sehingga kebakaran ini menimbulkan ledakan-ledakan pada konsumen lainnya pada *bushing* netral sekunder dan arrester.

4.2.1 Analisa Putusan

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, bahwa suatu perbuatan dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum bila perbuatan tersebut memenuhi empat unsur perbuatan tersebut melawan hukum, harus ada kesalahan, harus ada kerugian, dan harus ada hubungan kausal. Dalam hal ini penulis akan menganalisa dari aspek perbuatan melawan hukum yang terdapat dalam perkara ketegalistrikan ini. Hal lainnya ialah adalah kemungkinan-kemungkinan penerapan guagatan *Citizen Lawsuit* yang dikaitkan dengan Undang-Undang

²¹⁸ “Gangguan Trafo Pada Gitet Cawang dan Antisipasi Tentang Kelistrikan Jakarta Kedepan” <<http://www.bppt.go.id/>>, press release: Jakarta, 30 September 2009.

Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, baik kedudukan para subjek hukumnya, objek perkara dan mekanisme penerapannya di Indonesia.

4.2.2. Berdasarkan Adanya Perbuatan Melawan Hukum Dikaitkan Dengan Undang-Undang Ketenagalistrikan.

Dalam hal ini penulis mencoba menganalisa Putusan No. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST), dengan unsur-unsur perbuatan melawan hukum. Analisa ini mencermati hal-hal apa saja yang menjadi dasar dari gugatan *Citizen Lawsuit*. Seperti adanya suatu perbuatan yang melawan hukum, adanya kerugian yang ditimbulkan, adanya kesalahan serta adanya hubungan kausalitas antara perbuatan dengan kerugian tersebut, dengan mengkaitkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.

4.2.2.1. Melawan Hukum

Bahwa sebagaimana berlaku dalam yurisprudensi sejak *Hoge Raad* 1919 Arrest 31 Januari 1919, mengenai perbuatan melawan hukum yang telah diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara dan Masih berlaku hingga saat ini, maka perbuatan melawan hukum merupakan perbuatan tidak saja melanggar Undang-Undang negara, tetapi juga termasuk pada atas kesusilaan, kepatutan, dan perbuatan yang melanggar hak orang lain yang berlaku, melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku atau bertentangan dengan kesusilaan, dan perbuatan yang bertentangan dengan perilaku sikap dimasyarakat.

Para tergugat telah melanggar Undang-Undang dan telah melanggar hak subjektif orang lain. Hal tersebut ditunjukkan dengan tidak memperolehnya para penggugat dengan aliran tenaga listrik secara terus menerus kepada konsumen ketenagalistrikan dengan adanya pemadaman listrik yang diakibatkan oleh kelalaian PT. PLN (Persero) dalam melakukan pengoperasian. Hal tersebut jelas diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf b dan huruf c Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.

Dalam hal lainnya tergugat II dalam Hal ini Kementerian Energi dan sumber Daya Mineral (ESDM), bahwa dengan dilakukannya pemadaman listrik oleh PT. PLN (Persero), jangka waktu yang telah ditentukan, dengan demikian sepatutnya Pemerintah Republik Indonesia dan Kementerian ESDM mengetahui telah terjadi kerugian dalam masyarakat konsumen ketenagalistrikan.

Pasal 9 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 tentang sumpah presiden, menyebutkan:

“Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa²¹⁹”.

Oleh karena itu Pemerintah Republik Indonesia dan kementerian ESDM sudah sepatutnya untuk dengan inisiatif bersama memberikan kompensasi atas kerugian yang diterima oleh konsumen ketenagalistrikan sebagaimana hal tersebut juga menjadi bagian dari kontraprestasi yang wajib dilakukan oleh para tergugat dalam memberikan pasokan ketenagalistrikan kepada konsumen.

Para tergugat tidak melakukan kewajiban hukumnya, bahwa dengan melakukan pemadaman listrik PT. PLN (Persero) sebagai pelaksana usaha penyediaan tenaga listrik tidak melakukan kewajiban hukumnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b Undang-undang Republik Indonesia No. 30 tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan:

Pasal 28 huruf b

“pemegang izin usaha penyediaan ketenagalistrikan wajib menyediakan tenaga listrik yang memenuhi standar mutu dan keandalan yang berlaku”.

Bahwa pada kenyataannya, PT. PLN (Persero) tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b Undang-undang Republik Indonesia No. 30 tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, PT. PLN (Persero) telah melakukan pemadaman listrik sehingga penyediaan tenaga listrik bagi konsumen tidak dapat diberikan secara terus menerus sesuai dengan standar

²¹⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Perubahan Kedua, di tetapkan di Jakarta Tanggal 18 Agustus 2000.

mutu dan keandalan yang baik. Seharusnya PT. PLN (Persero) mempunyai cadangan jalur pendistribusian tenaga listrik karena Undang-Undang terhadap masyarakat mengamanatkan bahwa konsumen berhak atas penyediaan tenaga listrik yang terus menerus.

Karena PT. PLN (Persero) tidak mempunyai cadangan jalur pendistribusian tenaga listrik maka hal tersebut membuktikan bahwa PT. PLN (Persero) tidak melakukan tindakan antisipatif dalam menjalankan kewajiban hukumnya untuk menyediakan tenaga listrik secara terus menerus.

Dalam Pasal 11 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 26 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Nomor 10 Tahun 1989 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik:

Pasal 11 Ayat (2) berbunyi:

“Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan atau Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan untuk Kepentingan Umum yang memiliki daerah usaha harus menjamin kecukupan pasokan tenaga listrik di dalam wilayah masing-masing daerah usahanya”²²⁰.

Selain tidak melakukan tindakan antisipatif PT. PLN (Persero) juga tidak melakukan tindakan alternatif dalam menanggulangi masalah penyediaan listrik yang dapat ditempuh dengan menyediakan sumber tenaga listrik alternatif untuk menanggulangi masalah pemadaman listrik, dilain pihak PT. PLN (Persero) mempunyai kemampuan keuangan untuk melakukan tindakan alternatif tersebut yang bersumber dari proyeksi laba bersih tahun 2009 sebesar Rp. 7 Trilyun.

PT. PLN (Persero) juga tidak melakukan kewajiban hukumnya sebagaimana pernyataan Direktur Utama PT. PLN (Persero) dalam keterangan persnya yakni sebagai berikut:

²²⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 26 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Nomor 10 Tahun 1989 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik PP. 26 No. , LN No. 56 Tahun 2006, TLN No. 4628, ps. 11 ayat (2).

“...mengenai pemadaman listrik bergilir akhir-akhir ini, sangat sulit dihindarkan, ini karena keterlambatan investasi dalam pembangunan proyek 10.000 Mega Watt yang semestinya dimulai pada tahun 2006 lalu sudah dilakukan investasi, namun terlambat sehingga akhirnya seperti ini, adanya pemadaman bergilir...”²²¹.

Demikian dengan Pemerintah Republik Indonesia dan Kementerian ESDM juga tidak melakukan kewajiban hukumnya yakni melakukan tanggap darurat listrik dan tidak memberikan arahan tentang kebijakan yang seharusnya diambil oleh PT. PLN (Persero). Mengutip pernyataan Dewi Aryani Hilman Anggota Komisi VII DPR RI yakni:

“...defisit listrik sekarang dikarenakan salah urus manajemen, peningkatan permintaan atau kebutuhan listrik dengan laju penambahan pembangkit. Tugas ini jelas bukan hanya melibatkan PT. PLN (Persero) semata tapi juga adalah andil dari Pemerintah...”²²².

4.2.1.2. Ada Kesalahan

Pemadaman listrik ini secara bergilir dan sepihak ini telah melanggar Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan. Bahwa karena terjadinya kerusakan Gardu Induk Cawang, PT. PLN Persero telah melakukan Pemadaman Listrik yang dilakukan secara bergilir dan sepihak pada beberapa wilayah operasi termasuk wilayah DKI Jakarta. Karena pemadaman listrik, sebagian konsumen ketenagalistrikan termasuk para penggugat sebagai warga negara tidak dapat memperoleh pasokan listrik yang menjadi hak-haknya secara terus menerus dengan mutu dan keandalan yang baik.

Pasal 29 ayat (1) huruf b Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan:

“Konsumen berhak untuk mendapatkan tenaga listrik secara terus menerus dengan mutu dan keandalan listrik yang baik”.

PT. PLN Persero telah mengakui perihal hak-hak konsumen ketenagalistrikan yakni konsumen berhak mendapatkan tenaga listrik secara

²²¹“PLN Optimis peroleh laba Bersih Rp. 72 Trilyun”, <<http://www.depkominfo.go.id/2009/11/26/>>, Jakarta, Tanggal 26 November 2009, diunduh pada hari senin Tanggal 20 Juni 2011.

²²²“Krisis Listrik Juga Andil Pemerintah”, <http://www.inilah.com>, Jakarta, 23 November 2009, diunduh pada Tanggal 20 Juni 2011.

berkesinambungan, yang tertera dalam tujuan perusahaan PT. PLN Persero antara lain:

1. Mendapatkan pelayan yang baik;
2. Mendapatkan listrik secara berkesinambungan dengan mutu dan keandalan yang baik;
3. Mendapatkan pelayanan untuk perbaikan apabila terjadi gangguan atau penyimpangan terhadap mutu peyediaan tenaga listrik.

Tiga hal tersebut diatas bila dikaitkan dengan unsur kesalahan dalam perbuatan melawan hukum dengan dicantumkannya syarat kesalahan (*schuld*) dalam Pasal 1365 KUHPerdota, pembuat Undang-Undang berkehendak menekankan kepada pelaku perbuatan melawan hukum hanyalah bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkannya apabila perbuatan tersebut dapat dipersalahkan padanya. Istilah kesalahan (*schuld*) juga digunakan dalam arti kealpaan (*onachtzaamheid*) sebagai lawan dari kesengajaan. *Schuld* (kesalahan) mencakup kealpaan dan kesengajaan.

Kealpaan dengan adanya tindakan kesengajaan yang menjadi PT. PLN (Persero) yang mengabaikan keterlambatan pembangunan pembangkit dianggap sebuah kesalahan. Sehingga pengertian kesalahan mencakup dua pengertian yaitu, kesalahan dalam arti luas yakni membiarkan tertundanya pembangkit yang semestinya segera dibangun, hal ini terdapat kealpaan dan kesengajaan dan kesalahan dalam arti sempit adalah hanya berupa kesengajaan, yakni dengan melakukan pemadaman listrik bergilir secara sepihak tanpa memperdulikan nasib konsumen yang akan menanggung kerugian atas hal tersebut²²³.

4.2.1.3. Ada Kerugian

Akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh para tergugat tersebut konsumen yang juga warga negara telah menimbulkan kerugian materil dan immaterial bagi para penggugat/warga negara sebagai konsumen tenaga listrik lainnya yakni karena belum diperolehnya pembayaran kompensasi atau

²²³ Rosa Agustina, *Op. Cit.*, hal. 47.

ganti rugi akibat pemadaman listrik dari kelalaian pengoperasian yang dilakukan oleh PT. PLN. (Persero).

Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan menyebutkan:

Pasal 29 ayat (1) huruf e berbunyi:

“Konsumen berhak mendapatkan ganti rugi apabila terjadi pemadaman yang diakibatkan kesalahan dan/atau kelalaian pengoperasian oleh pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik sesuai syarat yang diatur dalam perjanjian jual beli tenaga listrik”.

4.2.1.4. Ada Hubungan Kausal

Ajaran kausalitas dalam bidang hukum perdata adalah untuk mencermati adanya hubungan kausal sebab-akibat antara perbuatan melawan hukum dan kerugian yang ditimbulkan, sehingga si pelaku dapat dipertanggungjawabkan terhadap perbuatannya. Teori yang berkaitan pertama-tama adalah ajaran Von Buri yang dikenal dengan nama teori *Conditio sine qua non* yang berarti syarat mutlak. Teori ini melihat bahwa tiap-tiap masalah yang merupakan syarat mutlak yang merupakan syarat untuk timbulnya suatu akibat adalah menjadi sebab dari akibat. Ajaran tersebut disebut juga *equivalentie theorie*.

Hubungan kausal yakni dialasi dengan kontrak sosial, statusnya negara sebagai penguasaan rakyat sebagai warga negara. Dalam hal melayani dan dilayani, sumber-sumber atau pelayanan-pelayanan yang menyangkut hak harkat warga negara merupakan kewajiban yang harus dijalankan oleh pemerintah sebagai pelayan publik. Dalam hal ini PT. PLN (Persero) telah melakukan tindakan perbuatan melawan hukum, seperti yang telah dijabarkan di atas, secara otomatis pula menyebabkan kerugian yang timbul.

Tidak terjadinya aliran atau suplai listrik yang terus menerus dan bermutu andal, hal ini bisa dikatakan mempunyai hubungan dengan lemahnya penanganan terhadap peristiwa kebakaran trafo yang terjadi. Kebakaran trafo adalah kelalaian, sementara penanganan yang tidak antisipatif dan memiliki alternatif adalah kesalahan, dengan tertundanya sejumlah pembangunan instalasi pembangkit listrik yang seharusnya telah dibangun sebagai cadangan energi, dapat dikatakan hal ini

memiliki hubungan kausalitas antara perbuatan melawan hukum PT. PLN (Persero) dengan sejumlah kerugian yang diderita konsumen ketenagalistrikan, yang telah terbukti nyata. Dan bagaimanapun listrik telah merupakan energi utama dalam setiap aspek pembangunan.

Kepala Dinas Perindustrian dan Energi Propinsi DKI Jakarta telah memperkirakan kerugian yang dialami sektor usaha kecil mikro dan menengah di Jakarta adalah sebesar Rp. 97 Milyar per minggu²²⁴.

Adanya selama ini tindakan ketidakadilan terhadap perlakuan konsumen ketenagalistrikan yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero). Bahwa selama ini telah diketahui oleh semua konsumen yakni publik pemakai jasa ketenagalistrikan melalui keluhan-keluhan akibat buruknya pelayanan yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero).

4.2.2. Berdasarkan Konsep *Citizen Lawsuit* Dikaitkan dengan Undang-Undang Ketenagalistrikan

Citizen Lawsuit pada pokoknya adalah suatu mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaiannya dalam memenuhi hak-hak dan perlindungan terhadap warga negara. *Citizen Lawsuit* sendiri sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* lahir di negara-negara barat yang menganut sistem hukum *Common Law* dan pertama kali diajukan serta terhadap permasalahan lingkungan.

Dalam perkembangannya tidak hanya diajukan dalam permasalahan lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi perlindungan serta hak warga negaranya. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum, maka *Citizen Lawsuit* dapat diajukan pada lingkup Peradilan Umum dalam hal ini perkara perdata. Hal ini adalah suatu bentuk kelalaian negara, oleh karena itu negara patut dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*) agar

²²⁴ Harian Bisnis Indonesia, "Usaha Mikro dan kecil Merugi Akibat Pemadaman Bergilir", Jakarta, Rabu Tanggal 18 November 2009.

kelalaian tersebut tidak terjadi lagi dikemudian hari. Hal lainnya konsep *Citizen Lawsuit* dikaitkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, untuk melihat kemungkinan-kemungkinan melalui penerapannya di peradilan Indonesia khususnya dalam perkara-perkara yang melibatkan pemerintah dan warga negara.

4.2.2.1. Aspek Penggugat

Citizen Lawsuit merupakan akses orang perorangan atau warga negara, untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik dan dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan mengabaikan dari negara atau otoritas negara.

Bahwa para penggugat dalam hal ini David M. L. Tobing dan Agus Soetopo, adalah subyek hukum yang berstatus Warga Negara Republik Indonesia (WNI), yang merupakan juga para konsumen ketenagalistrikan yang memakai jasa perusahaan pemerintah dalam hal ini PT. PLN (Persero). Seperti yang tersebut dalam Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan:

Pasal Angka 7 berbunyi:

“Konsumen adalah setiap orang atau badan yang membeli tenaga listrik dari pemegang izin usaha penyediaan tenaga listrik”.²²⁵

Dan dalam konsep *Citizen Lawsuit* yang telah dijabarkan sebelumnya bahwa kepentingan umum artinya disini ialah melebihi kepentingan individu, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dan masyarakat luas. Menurut David M.L. Tobing²²⁶, para penggugat yang dalam hal ini ialah para warga negara yang memiliki hak-hak sebagai warga negara yang dijamin didalam Undang-Undang dasar, mempunyai kepentingan individu serta kolektif dan menjadi suatu kesatuan atau integral dalam konsep *Citizen Lawsuit* ini,

²²⁵ Wawancara dengan David M.L. Tobing, wawancara dilakukan di PN. Jakarta Pusat, pada Tanggal 28 Juni 2011.

²²⁶ Advokad pada Kantor Hukum Adams & Co., Praktisi Hukum Perlindungan Konsumen dan Praktisi dan Pengamat Kebijakan Publik.

berhak mendapatkan pelayanan yang dijamin atau undang-undang ketenagalistrikan. Maka dari itu konsep *Citizen Lawsuit* ini bisa diterapkan jika terdapat hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan umum yang meliputi kepentingan bangsa dan negara dalam skala yang lebih luas. Inilah dasar pemikiran konsep *Citizen Lawsuit*.

- a. *A person acting in his or her own interest.*
- b. *An association acting in the interest of it's member.*
- c. *A person acting on behalf of another person who is not in a position to seek. such relief in his or her own name.*
- d. *A person acting as a member of or in the interest of a group or class of persons*
- e. *A person acting in the public interest.*

4.2.2.2. Aspek Tergugat

Negara dan pihak tertentu seperti badan usaha yang berada dalam naungannya sangat dimungkinkan menjadi tergugat apabila dianggap melanggar hak-hak warga negara. Sedangkan negara dianggap tidak mampu ataupun lambat dalam menghadapi permasalahan dengan tidak adanya penanggulangan. Para Tergugat berjumlah tiga institusi pemerintah yakni Pemerintah Republik Indonesia yang dalam hal ini adalah Presiden Republik Indonesia menjadi tergugat I dalam hak untuk dimintai pertanggungjawaban secara hukum atas perkara ketenagalistrikan ini. Pasal 1 Angka 15 Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan menjelaskan mengenai subjek hukum ini yakni sebagai pemerintah pusat.

Pasal 1 Angka 15 berbunyi:

“Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945”.

Bunyi paal ini jelas mewakili posisi tergugat I untuk masuk dalam gugatan ketenagalistrikan ini. Hal lainnya Pemerintah adalah institusi tertinggi yang memegang kendali kewenangan pengelolaan ketenagalistrikan hal tersebut

terlihat jelas dalam pada Pasal 5 Ayat (1) huruf o Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan:

Pasal 5 Ayat (1) huruf o berbunyi:

“Pembinaan dan Pengawasan kepada badan usaha di bidang ketenagalistrikan yang segala izinya ditetapkan pemerintah”.

Jelas pada perkara ini pemerintah sebagai pemegang kewenangan tertinggi telah lalai dan salah dalam pengawasan serta pembinaan institusi dibawahnya karena seperti yang telah dijabarkan sebelumnya pemerintah tidak melakukan usaha antisipatif serta preventif guna mencegah dan menanggulangi krisis listrik saat itu. Yang mana seiring dengan adanya pemadaman bergilir tersebut jelas menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi seluruh pelaku usaha di wilayah-wilayah yang terkena pemadaman bergilir tersebut.²²⁷

Wahyudi Budi Pramono²²⁸ dalam seminar ketenagalistrikan :

”...Sebagai negara yang terletak di daerah *ring of fire*, Indonesia memiliki sumber energi panas bumi yang melimpah, tetapi saat ini baru sebagian kecil yang dimanfaatkan untuk pembangkitan listrik...”²²⁹

Artinya kebijakan nasional terhadap *national resources* tidak tersentuh oleh pemerintah dalam hal ini Presiden Republik Indonesia. Walaupun berbagai macam usaha telah dilakukan, namun efek krisis energi ini masih sangat dirasakan oleh masyarakat.

Tergugat II yakni kementerian ESDM yang merupakan institusi yang membawahi semua bidang keenergian di negara ini, merupakan institusi yang membidangi urusan kelistrikan. Dalam Pasal 1 Angka 17 Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan:

Pasal 1 Angka 17 berbunyi:

“Menteri adalah menteri yang membidangi urusan ketenagalistrikan”.

²²⁷ David M.L. Tobing, (Lihat : wawancara).

²²⁸ Dosen Jurusan Teknik Elektro, Fakultas Teknologi Industri UII *Press release* dalam rangka Seminar Nasional TEKNOIN 2009.

²²⁹ Wahyudi Budi Pramono, “Energi Alternatif: Adakah Solusi atas Krisis Energi Nasional?”, diselenggarakan oleh Fakultas Teknologi Industri, Universitas Islam Indonesia (FTI UII), didukung oleh PT. LG Innotek Indonesia.,

Maka dari pasal tersebut menjelaskan sebagai institusi yang membawahi langsung PT. PLN (Persero) dalam menjalankan pengoperasian ketenagalistrikan, disini sebagai subjek hukum setelah Pemerintah, Menteri sangat bertanggung jawab. Kementerian ESDM yang menanungi seluruh perusahaan negara yang bergerak dibidang keenergian selayaknya bisa melakukan pengawasan langsung terhadap institusi yang dibawahnya secara hierakis. Dan hal ini memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat kementerian ESDM, negara dan otoritas publik lainnya yang melakukan tindakan-tindakan pelanggaran terhadap Undang-Undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam proses implementasi Undang-Undang. Karena Menteri ESDM terkait erat dengan pengemban kewenangan eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan dalam mejalankan tugas-tugasnya.

Tergugat III yang dalam hal ini terkait langsung atas keberhasilan atau gagalnya pengeoperasian ketenagalistrikan di Indonesia. Yakni, PT. PLN (Persero). Bahwa sebagai pihak (warga negara) yang telah melakukan pembayaran atas pemasokan tenaga listrik, konsumen/warga negara berhak atas suatu kontraprestasi dari PT. PLN (Persero), selaku penyedia usaha ketenaga listrikan.

Karena akibat pemadaman listrik yang dilakukan oleh PT. PLN (Persero) telah menimbulkan kerugian secara luas hal ini karena berkaitan dengan hak-hak sebagai warga negara yang harus mendapatkan pelayanan sebagaimana konsep dasar pemikiran *Citizen Lawsuit*, yang menjelaskan hal-hal yang sarat kepentingan umum dan kepentingan masyarakat luas wajib dilindungi. Adapun PT. PLN (Persero) berdasarkan perhitungan yang dibuat oleh para pihak pelaku usaha dalam hal ini dilakukan perhitungan kerugian oleh Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) dan Dinas Perindustrian dan Energi DKI Jakarta, menyatakan analisisnya:

“...Untuk wilayah DKI Jakarta perkiraan kerugian yang dialami sektor industri akibat pemadaman listrik bergilir ini mencapai sebesar Rp. 10 Milyar per hari.²³⁰

4.2.2.3. Aspek Kepentingan Umum

Tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai kepentingan umum ini dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, tetapi kita bisa memakai doktrin yang selama ini dipakai untuk penerapan *Citizen Lawsuit* Menurut doktrin kepentingan umum, kepentingan umum meliputi hak-hak dan pertanggungjawaban yang dimiliki oleh banyak orang karenanya harus dikembalikan kepada orang banyak.²³¹ Hal lainnya ialah secara teoritis dapat dikatakan kepentingan umum adalah *resultant* 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 mengacu pada rumusan umum dalam Undang-Undang. Tetapi karena Undang-Undang tidak mengatur secara eksplisit maka digunakan doktrin.²³²

Kaitannya dengan kasus ini ialah listrik yang merupakan energi primer dalam setiap pembangunan. Menurut Muhammad Rijal:²³³

“...Sebagaimana diketahui di dalam Undang – Undang nomor 30 tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, usaha ketenagalistrikan meliputi usaha penyediaan tenaga listrik dan usaha penunjang tenaga listrik. Usaha penyediaan tenaga listrik terdiri dari dua yaitu usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dan usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri begitu pula dengan usaha penunjang tenaga listrik terdiri dari dua yaitu usaha jasa penunjang tenaga listrik dan usaha industri penunjang tenaga listrik...²³⁴

²³⁰ “Kadin DKI Akan Gugat PLN.” <[http://metro.vivanews.com./PLN,/news/read/104085-kadin.dki_akan_gugat_pln,,](http://metro.vivanews.com./PLN,/news/read/104085-kadin.dki_akan_gugat_pln,)> diunduh pada hari Minggu Tanggal 19 Juni 2011, (Jakarta: 2011).

²³¹ Astuti, *Loc. Cit.*, hal. 65.

²³² Elisabeth, *Loc. Cit.*, hal. 99.

²³³ Inspektur Ketenagalistrikan Madya Unit Kerja : Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Prov. Sulawesi Selatan.

²³⁴ Muhammad Rijal, “Pengelolaan dan pengusaha Ketenagalistrikan”, <http://www.esdmsulsel.com/index.php?option=com_content&view=article&id=71:pengelolaan-dan-pengusaha-ketenagalistrikan&catid=39:pengusaha-listrik&Itemid=85, diunduh pada Tanggal 27 Juni 2011.

Berangkat dari penjelasan diatas dengan tidak terpenuhinya hak-hak dasar sebagai warga negara untuk mendapatkan pelayan dari pemerintah, secara jelas krisis listrik dalam kasus ini merupakan kepentingan umum. Kepentingan umum dalam hal ini kita lihat energi primer yakni tenaga listrik merupakan objek dari sengketa ini. Jadi terkait dengan konsep *Citizen Lawsuit* ini, objek tenaga listrik merupakan kepentingan umum.²³⁵

4.2.2.4. Aspek Perbuatan Melawan Hukum

Perbuatan melawan hukum merupakan salah satu unsur dalam mengajukan *Citizen Lawsuit*. Menurut pendapat Hoffman sebagaimana dikutip oleh Rosa Agustina, menerangkan bahwa adanya suatu perbuatan melawan hukum harus dipenuhi empat unsur yakni:²³⁶ Pertama, harus ada yang melakukan perbuatan; dalam hal ini PT. PLN (Persero) sebagai penyelenggara ketenagalistrikan, kedua, perbuatan tersebut merupakan harus melawan hukum, yakni dengan tidak dijalkannya aturan-aturan dari ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, Ketiga, Perbuatan itu harus menimbulkan kerugian pada orang lain. Dalam hal ini telah dijabarkan sebagaimana timbulnya akibat-akibat dari kerugian yang dialami konsumen akibat tindakan pemadaman listrik tersebut diatas. Keempat, Perbuatan itu karena kesalahan, dengan tidak dijalkannya fungsi pembinaan dan pengawasan serta menjalankan kepentingan konsumen yakni hak dan kewajibannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.

4.2.2.5. Aspek Perbuatan Melawan Hukum Penguasa

Kriteria perbuatan melawan hukum penguasa tersebut, yaitu; pertama Apakah negara dalam bertindak dan melakukan perbuatan berdasarkan pada aturan hukum atau tidak. Karena apabila negara cq penguasa bertindak tanpa dasar hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku maka negara

²³⁵ David M.L. Tobing, (Lihat: wawancara).

²³⁶ Agustina, *Op. Cit.*, hal. 49.

dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum.²³⁷ Dengan adanya pemadaman secara bergilir dengan dilakukan sepihak ini menyalahi aturan dari Undang-Undang No. 30 tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, karena tidak diatur mengenai pemadaman dengan metode tersebut. Jika ada pemadaman hanya berkaitan dengan hal sanksi administratif yakni telatnya pembayaran oleh konsumen, dan tidak ditemukan dalam peraturan apapun mengenai ketenagalistrikan.

Kedua apabila tindakan negara c.q. penguasa tersebut berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang perlu dilihat apakah negara c.q. penguasa tersebut bertindak berdasarkan ukuran kepastian artinya apakah tindakan negara c.q. penguasa itu sesuai atau tidak dengan maksud dan tujuan dari peraturan perundang-undangan.²³⁸ PT. PLN (Persero), dinilai telah membohongi rakyat dengan belum adanya kompensasi sebesar 10% sebagaimana dijanjikan dalam SK. Dirjen Listrik dan Pemanfaatan Energi Nomor 144 Tahun 2003.²³⁹ Hal ini dapat dikatakan merupakan tindakan tidak patut diukur dari norma kepastian yakni tidak sesuai dengan maksud serta tujuan. Ketiga, Apabila negara c.q. penguasa bertindak demi “kepentingan umum” harus dipertanyakan apakah alasan atau tindakan demi “kepentingan umum” itu 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 yang menyebabkan negara dapat dituntut dengan perbuatan melawan hukum.²⁴⁰ Keempat, Apakah ada unsur kesewenang-wenangan negara c.q. penguasa, tindakan pemadaman listrik secara sepihak menunjukkan unsure-unsur yang mengarah pada kesewenang-wenangan. Berdasarkan keterangan informasi lainnya bahwa PT. PLN (Persero), juga tidak konsisten menjalankan jadwal pemadaman listrik yang telah dibuatnya sendiri.

²³⁷ Abdul Salam, (Lihat:Dinyatakan oleh Abdul Salam).

²³⁸ Ibid.

²³⁹ “Gugatan Warga Atas Pemadaman Listrik Bergilir diTolah Hakim”, <<http://www.primaironline.com/berita/hukum/gugatan-warga-atas-pemadaman-listrik-bergilir-ditolak-hakim>,> diunduh pada Tanggal 24 Juni 2011.

²⁴⁰ Lihat : Abdul Salam.

Seringkali terdapat beberapa wilayah yang seharusnya mati atau dijadwalkan padam justru pada kenyataannya tidak padam dan begitu juga sebaliknya²⁴¹.

4.2.2.4. Aspek Tuntutan

Doktrin *Citizen Lawsuit* tuntutan ganti rugi tidak diperkenankan maka ganti rugi yang bisa dituntut ialah tergugat melakukan pencegahan, pemulihan kondisi, serta melakukan tindakan tertentu yang kesemuanya bersifat untuk mengatur. Dalam gugatannya Penggugat hanya menuntut ganti rugi materiil dan imateriil tidak kurang dari Rp 1.000. Meski demikian ia meminta Pengadilan untuk membentuk tim pembayaran ganti rugi. memerintahkan kepada para tergugat untuk membentuk tim atau komisi untuk pembayaran ganti rugi yang anggotanya terdiri dari 2 (dua) orang wakil dari tergugat I yakni Pemerintah Republik Indonesia I dan tergugat II dari Kementerian Energi Sumber Daya Alam (ESDM), serta 2 (dua) orang dalam hal ini diwakili oleh Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN) atau individu/instansi lain yang berwenang dan bersedia mewakili pelaku usaha yang merangkap konsumen ketenagalistrikan dan juga 3 (tiga) orang wakil dari konsumen yang diwakili oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), atau individu lembaga lain yang berwenang dan bersedia mewakili tugas dan fungsi yaitu menentukan besarnya ganti rugi, yakni nilai ganti rugi minimum yang wajib diterima secara layak oleh setiap konsumen ketenagalistrikan yang mengalami pemadaman listrik serta nilai ganti rugi lainnya yang berhak diterima oleh setiap konsumen ketenagalistrikan yang mengalami kerugian akibat pemadaman listrik, dalam Putusan Nomor. 476/PDT.G/2009/PN. JKT.PST, yang dituntut dalam gugatan tersebut.

²⁴¹ Harian Kompas, "PLN Tidak Konsisten dengan Pemadaman Listrik", Jakarta, Kamis, Tanggal 3 November 2009.

BAB 5 PENUTUP

5.1. Kesimpulan

1. Gugatan ini mengatasnamakan kepentingan publik. *Citizen Lawsuit* atau Gugatan Warga Negara terhadap penyelenggara Negara sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* sendiri lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*, dan dalam sejarahnya *Citizen Lawsuit* pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan. konsep *Citizen Lawsuit* ini bisa disimpulkan melalui:
 - (1). Pengertian : *Citizen Lawsuit* atau *Actio Popularis*, gugatan warga negara kepada penyelenggara negara yang tidak menjalankan kewajiban hukumnya untuk menyelenggarakan negara sesuai dengan hukum yang berlaku.
 - (2). Gagasan Pokok, mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara dan petitum gugatan negara dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur
 - (3). Karakteristik, tergugat dalam *Citizen Lawsuit* adalah penyelenggara negara, perbuatan melawan hukum yang didalilkan adalah kelalaian dalam pemenuhan hak-hak warga negara, penggugat adalah warga nagara, Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak memerlukan adanya suatu notifikasi *Option Out*.
 - (4). Unsur-unsur, dapat dilihat dari 5 aspek, aspek Penggugat aspek tergugat, aspek kepentingan umum, aspek perbuatan melawan hukum dan aspek perbuatan melawan hukum penguasa serta aspek Tuntutan
2. Ada kemungkinan-kemungkinan *Citizen Lawsuit* dapat diterapkan sebagai dasar pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum. Hal itu bisa dilihat), yang tertuang dalam pembukaan konstitusi atau UUD 1945 sebagai hak dasar yang terjamin, dari sejumlah pengaturan-pengaturan tentang hak asasi manusia (HAM), melalui Undang-Undang Republik Indonesia No. 39

Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, dan dalam ranah hukum admistrasi, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999. Tetapi pengaturan tersebut tidak diatur secara eksplisit. Untuk Penerapannya di peradilan, Undang-Undang No. 48 Tahun 2009, Tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan hakim tidak boleh menolak untuk menangani perkara. Peraturan perundang-undangan yang telah diterangkan sebelumnya banyak digunakan oleh warga negara dalam mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia selama ini.

3. Mengenai Putusan No. (476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST) perkara gugatan melawan hukum ini bisa disimpulkan dua hal dikaitkan dengan:
 - (1). Posisi Penggugat, untuk Penggugat dengan konsep *Citizen Lawsuit*, maka dapat disimpulkan, bahwa dalam perkara ini unsur-unsur perbuatan melawan hukum yang dijadikan mekanisme gugatan perbuatan melawan hukum telah terpenuhi, dengan Pertama, harus ada yang melakukan perbuatan; dalam hal ini PT. PLN (Persero) sebagai penyelenggara ketenagalistrikan, kedua, perbuatan tersebut merupakan harus melawan hukum, yakni dengan tidak dijalkannya aturan-aturan dari ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan, Ketiga, Perbuatan itu harus menimbulkan kerugian pada orang lain. Dalam hal ini telah dijabarkan sebagaimana timbulnya akibat-akibat dari kerugian yang dialami konsumen akibat tindakan pemadaman listrik tersebut diatas. Keempat, Perbuatan itu karena kesalahan, dengan tidak dijalkannya fungsi pembinaan dan pengawasan serta menjalankan kepentingan konsumen yakni hak dan kewajibannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.
 - (2). Dikaitkan kapada Tergugat, dalam tindakan perbuatan hukum oleh penguasa, negara bertindak dan tidak melakukan perbuatan berdasarkan pada aturan hukum, kedua, negara tidak bertindak berdasarkan ukuran kepantasan artinya apakah tindakan negara cq penguasa itu sesuai atau tidak dengan maksud dan tujuan dari

peraturan perundang-undangan, ketiga, negara mengorbankan kepentingan umum, keempat, ada unsur kesewenang-wenangan negara c.q. penguasa.

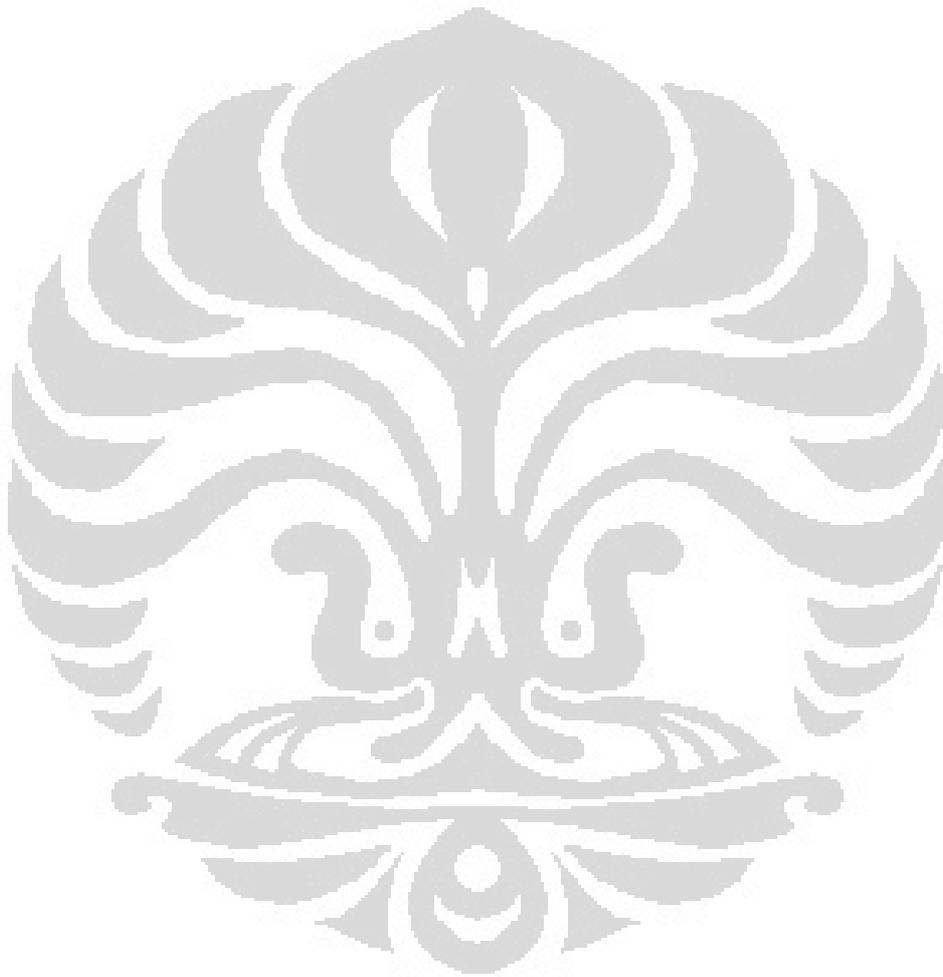
5.2 Saran

Di Indonesia tidak ada satupun ketentuan Undang-Undang yang mengatur secara eksplisit mengenai *Citizen Lawsuit*. Hal ini jelas berbeda dengan pengaturan mengenai *Citizen Lawsuit* di negara-negara yang menganut sistem *Common Law*, yang mengakui secara jelas dalam sistem perundang-undangannya. Ketiadaan pengaturan mengenai *Citizen Lawsuit* ini disebabkan konsep *Citizen Lawsuit* yang pernah dan dikenal di Indonesia hanya mengatur pada tataran formil saja, atau bersifat prosedural dan kita bisa temui sebagai berikut:

- (1). Mengenai notifikasi karena dalam peradilan Indonesia, konsep *Citizen Lawsuit* diterima tapi mengenai prosedur notifikasi masih belum diatur dan cenderung diabaikan oleh Hakim dalam praktek penerapan konsep *Citizen Lawsuit* ini. Notifikasi masih dilihat dari sudut pandang penafsiran Hakim semata, apakah pemberitahuan tersebut bisa dilakukan atau tidak perlu dilakukan. Salah satu prosedur yang harus ditempuh dalam gugatan *Citizen Lawsuit* adalah menyampaikan notifikasi secara terbuka. Notifikasi ini dilakukan untuk mendorong pihak yang digugat untuk melakukan perbaikan kesalahan sebelum gugatan benar-benar didaftarkan.
- (2). Mengenai putusan-putusan terhadap perkara-perkara yang memakai konsep *Citizen Lawsuit* sepanjang penerapannya banyak dikalahkan, ditolak serta tidak dapat diterima, maka hal ini bisa mengarah ke *nebis bin idem*, yakni perkara yang pernah diajukan tidak bisa dibuka kembali. Ini sangat berbahaya bagi dinamika peradilan di Indonesia.
- (3). Mengenai hakim selalu melihat syarat formil dari gugatan ini, yang mana pengaturannya belum ada. Maka perlu ada PERMA sepeeti *Class Action* dalam mengisi kekosongan hukum.

Dari tiga saran diatas sudah sangat diperlukannya pengaturan yang jelas mengenai hak-hak warga negara melalui perlindungannya oleh penguasa. Karena belajar dan berangkat dari setiap kasus-kasus yang melibatkan warga

negara dan penguasa dalam hal ini negara, banyak sekali dikeberhasilan-keberhasilan dua negara tersebut mengukuhkan *Citizen Lawsuit* sebagai alternatif menempuh gugatan selain individual. Sehingga konsep *Citizen Lawsuit* bila dihubungkan dengan konstitusi kita maka biasa dikatakan “Kedaulatan Ditangan Rakyat” bisa disebut demikian jika dihubungkan dengan konsep hukum.



DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Agustina, Rosa, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003).
- Ali, Chidir, *Yurisprudensi Tentang Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa (onrechtmatige overheidsdaad) Tahun 1950 s/d tahun 1977*, (Jakarta : Binacipta, 1978).
- _____ *Badan Hukum*, (Bandung : Alumni, 1991).
- Anton, Donald K. and Dina Shelton, *Environmental Protection and Human Rights*, 1st Edition, Publisher : Cambridge University Press, (New York : 2011).
- Aris, M. Syaiful, *Masih berkuasanya Kuasa Kegelapan: Potret Penegakkan Hukum dan HAM*, Cetakan I, (Surabaya : LBH Surabaya, 2009).
- Basah, Sjahran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Jakarta : Alumni, 1985).
- Babich, Adam, *The Wages of Sin: The Violator-Pays Rule for Environmental Citizen Suits*, Publisher : Lexi Nexis10 Widener L. Rev. 219 (USA : 2003).
- 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).
- Carter, Lief H. and Christine Harrington, *Administration Law and Politics: Cases and Comment*, 3rd Edition, Publisher : Longman Press, (Washington D.C : 2000).
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cetakan II, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002).
- Djojodirjo, M.A. Moegni, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1982).

- Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila, *Perbuatan Melawan Hukum Penguasa, Yayasan*, (Jakarta : Cipta Loka Caraka, 1988).
- Fiss, Owen M. *The Law as it Could be*, Publisher : New York University Press, (New York : 2003).
- Fuady, S. Munir, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*,. (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2005).
- Gautama, Sudargo, *Himpunan Yurisprudensi Indonesia Yang Penting Untuk Praktek Sehari-Hari*, (landmark decision), Volume 2, (Jakarta : Citra Aditya Bakti, 1992
- Gierke, Otto Von Das, *Deutsche Cenossenschaftrechts. Das Wesen des Menslichenverbande, 1902*, 1873.11.
- Harahap, Yahya, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cet. III. (Jakarta: Sinar Grafika 2005).
- Hardjasoemantri, Koesnadi, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi VIII. Cet. XVIII, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 2005).
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1999).
- Kansil, C. S. T., *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2002).
- Kusler, John A. and Teresa Opheim, *Our National Wetland Heritage: a Protection Guide*, 2nd Edition, Publisher : Environment Law Institute Press, (Washington D.C. : 2006).
- Lotulung, Paulus Efendi, *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).
- Marbun, Rocky, *Cerdik dan Taktis Menghadapi Kasus Hukum*, Cet. I, Penertbit: Visimedia Law Office Trust & Success, (Jakarta: 2010).
- Mertokusumo, Soedikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty 2002).

- _____ *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Edisi I., (Yogyakarta: Liberty, 1996).
- Nugraha, Safri dan Sri Mamudji, *Hukum Administrasi Negara*, (Depok: Center for Law and Good Governance Studies, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2007).
- Orst, Erick W. and Kurt Deketeleare, *Environmental Contract: Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the U.S. and Europe*, Publisher : Kluwer Law International Ltd., (London : 2001).
- Panduan Bantuan Hukum: *Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Cetakan I, Edisi 2006, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia (YOI) dan YLBHI dan PSHK, 2007).
- Poerwadarminta, W. J. S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Penerbit : Balai Pustaka, 1993).
- Prodjodikoro, Wirjono, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung : Sumur Bandung, 1976).
- _____ *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang Dari Sudut Perdata*, (Bandung: Mandar Maju, 2000).
- Ridho, Ali, *Badan Hukum Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Alumni, 1977).
- Rigos, James J. *Multistate Bar Exam Review*, Course 5311, Publisher : Aspen Inc., Rigos Bar Review Series-MBE, Edition 2008-2009, (Seattle USA : 2009).
- Rousseau, Jean Jacques *Perihal Kontrak Sosial dan Prinsip-Prinsip Hukum Politik*, Cet. I., (Jakarta: Dian Rakyat, 1898).
- Rusli, Hardjan, *Perseroan Terbatas dan Aspek Hukumnya*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997).
- Santosa, Mas Achmad, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)*, (Jakarta, ICEL, 1997).
- Satrio, J., *Hukum Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang, bag. 1*, (Bandung: Penerbit : PT. Citra Aditya Bakti, Cet. I, 1993).
- Schwartz, Bernard, *Lions Over The Throne: The Judicial Revolution in English Administrative Law*, (New York: University Press, 1787).

- 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, Rachmat, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, (Bandung : Bina Cipta, 1991).
- Siahaan N.H.T., *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta: Erlangga, 2004).
- _____ *Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Pancuran Alam, 2006).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3 (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006).
- Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Jakarta : PT. Intermedia, 1977).
- Subki, Muhammad Sukri dan Djumadi, *Menyelesaikan Sengketa Melalui Pengadilan Pajak*, (Banjarmasin : Penerbit Elex Media Komputindo, 2007).
- Sudewi, Sri, *Hukum Perdata : Hukum Benda*, Cet. XXXI, (Jakarta : PT Intermedia 2003).
- Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002).
- _____ *Pengajuan Gugatan Class Action : Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002).
- Syamsuddin, Amir, *Integritas Penegak Hukum: Hakim, Jaksa, POLRI, dan Pengacara*, (Jakarta : Penerbit Buku Kompas, Juni 2008).
- Turley, Jonathan, *A Guide to Citizen Law Enforcement: Fighting Environment Crime at Facilities of the U.S*, Publisher : Project for Participatory Democracy, (Indianapolis : 1996).
- _____ *Litigation in American Society*, 1st Edition, Publisher : University of California Press, (California : 2002).
- Utrecht, Ernst, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bagian III, (Jakarta : Balai Buku Ichtiar 1963).

- Wahjono, Padmo, *Pejabat Sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Penerbit: CV. Sri Rahayu, (Jakarta: 1989).
- White, Leonard D., *American Society for Publik Administration*, Volume 44, Publisher : American Society Press, (Chicago : 1984).
- Yandle, Bruce, *Common Sense and Common Law for the Environment Creating Wealth in Hummingbird Economist*, Publisher : Rowman & Littlefield, (Oxford : 1997).
- Yazid, Abdul et.al., *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, (Malang: Program Penguatan Sampul demokrasi dan Averroes Press, 1998).
- YLBHI, PSHK, AusAid., *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia*, Ed. II., Cet. I., (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009).
- Yuntho, Emerson, *Seri Bahan Bacaan Kursus hukum HAM Untuk Pengacara*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005).

INTERNET

- “MA Tidak Pernah Melarang Ujian Akhir Nasional”, <http://hukumonline.com/berita/baca/lt4b152d1213712/ma-tidak-pernah-melarang-ujian-akhir-nasional>, diunduh pada Tanggal 21 Juni 2011.
- ”Gangguan Pada Gilet Cawang” <<http://www.pln.co.id/news/>>, /I D/649/ Default Asfax/, Jakarta, 29 September 2009.
- “Pemadaman Listrik Bergilir sejak tanggal 07 Oktober – 24 November 2009”, <<http://www.plnjaya.co.id>> Jakarta, 02 Oktober 2009.
- :“Gangguan Trafo Pada Gilet Cawang dan Antisipasi Tentang Kelistrikan Jakarta Kedepan”, <http://www.bppt.go.id/> press release Jakarta, 30 September 2009.
- “PLN Optimis peroleh laba Bersih Rp. 72 Trilyun”, <<http://www.depkominfo.go.id/2009/11/26/>> Jakarta, Tanggal 26 November 2009, diunduh pada hari senin Tanggal 20 Juni 2011.
- “Krisis Listrik Juga Andil Pemerintah”, <<http://www.inilah.com>> Jakarta, 23 November 2009, diunduh pada Tanggal 20 Juni 2011.

- Harian Bisnis Indonesia, “Usaha Mikro dan Kecil Merugi Akibat Pemadaman Bergilir”, Jakarta, Rabu, Tanggal 18 November 2009.
- Wahyudi Budi Pramono, “Energi Alternatif: Adakah Solusi atas Krisis Energi Nasional?”, diselenggarakan oleh Fakultas Teknologi Industri, Universitas Islam Indonesia (FTI UII), didukung oleh PT. LG Innotek Indonesia.,
- “Kadin DKI Akan Gugat PLN.” <http://metro.vivanews.com/PLN/news/read/104085-kadin.dki_akan_gugat_pln,> diunduh pada hari Minggu Tanggal 19 Juni 2011, (Jakarta: 2011).
- Muhammad Rijal, ”Pengelolaan dan pengusaha Ketenagalistrikan”, <[http://www.esdmsulsel.com/index.php?option=com_content&view=article&id=71:pengelolaan-dan-pengusahaan-ketenagalistrikan&catid=39:pengusahaan-listrik&Itemid=85,](http://www.esdmsulsel.com/index.php?option=com_content&view=article&id=71:pengelolaan-dan-pengusahaan-ketenagalistrikan&catid=39:pengusahaan-listrik&Itemid=85) diunduh pada Tanggal 27 Juni 2011.
- “Gugatan Warga Atas Pemadaman Listrik Bergilir ditolak Hakim”, <<http://www.primaironline.com/berita/hukum/gugatan-warga-atas-pemadaman-listrik-bergilir-ditolak-hakim,>> diunduh pada Tanggal 24 Juni 2011.
- Harian Kompas, “PLN Tidak Konsisten dengan Pemadaman Listrik”, Jakarta, Kamis, Tanggal 3 November 2009.
- “Konsep Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia”, <<http://www.jurnaltransportasi.blogspot.com/2008/01/konsep-gugatan-citizen-lawsuit-di.html>>, Jurnal Hukum Transportasi, diunduh pada hari Jumat Tanggal 18 Juni 2011.
- “Standing to sue: The First Step in Access to Justice,” <<http://www.helplinelaw.com/docs/actiopopularis/index.php>>, diunduh pada 19 Juni 2011.
- “Democracy: Access to Justice and Environment, Actio Popularis and Dutch Environment Law”, <<http://www.helplinelaw.com/docs/actiopopularis/index.php>>, diunduh pada 19 Juni 2011.
- “Gugatan *Actio Popularis* dan Batas Kewenangan Hakim”, oleh Prof. Sudikno Mertokusumo, <<http://www.hukumonline.com/detail.asp?.id=15774&cl=kolom>>, diunduh pada 19 Juni 2011.

- 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 tanggal 20 Juni 2011.
- Shintta Paramita Sarie, “Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa Menurut Hukum Perdata” <<http://www.galaxyandromedha.blogspot.com/2008/11/v-behaviorurldefaultvml-o.html>>, Jakarta, di unduh pada jam 20.00 WIB Tanggal 28 2011.
- “Capres Ditantang Hapus UN”, <<http://nasional.kompas.com/read/xml/2009/05/22/21190594/Capres.Ditantang.Hapus.UN>>, diunduh pada Tanggal 21 Juni 2011.
- “*Citizen Lawsuit* Kasus Nunukan Kalah di Tingkat Banding,” <<http://hukumonline/detail.asp?id=8155&cl=Berita>>, diunduh pada tanggal 15 Juni 2011.
- “Pro Kontra *Citizen Lawsuit* : Belajar dari Kasus Nunukan”, <<http://hukumonline/detail.asp?id=8155&cl=Fokus>>, diunduh pada tanggal 15 Juni 2011.
- Samraggi Chakraborty, “Indian Publik Interest Litigation- an effective answer to deal with environment?”, Nirman, Association for the Intellectually Challenged - Special Education & Vocational Training Centre, Copyright © 2009 - 10 <<http://www.goforthelaw.com>> All rights reserved, diunduh pada Hari Senin, Tanggal 20 Juni 2011.
- “Gugatan *Actio Popularis* Yang Nyaris Kandas”, <<http://www.suarapembaruan.com/news/2005/09/08/sorotan/sor03.htm>>, diunduh pada 20 Juni 2011.
- Sudikno Mertokusumo “Kepentingan Umum”, diposting dalam blog pribadi Prof. Dr. R.M. Sudikno Mertokusumo, SH, dalam <<http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008/03/kepentingan-umum.html>> diunduh pada 18 Juni 2011
- “Jeffrey G. Miller, “Citizen Suits: The Teeth in Public Participation,” (Environmental. L. Inst.) 10141 (Mar. 1995), <http://www.tulane.edu/~telc/assets/articles/Citz%20Suits%20Teeth-ELR_95.pdf>; Jeffrey G. Miller & Environmental Law Inst., Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws, (1987). Page 25.

”CleanWaterAct”, <http://frwebgate.access.gpo.gov/ogibin/getdoc.cgi?dbname=browse_use&docid=Cite:33USC1365>, diunduh pada 18 Juni 2011.

“Resource Conservation and Recovery Act” <http://frwebgate.access.gpo.gov/ogibin/getdoc.cgi?dbname=browse_use&docid=Cite:420USC6972>, di unduh pada 16 Juni 2011.,

“Environment Act,” <<http://www.helpinlaw.com/docs/env-protection/05.php>>, diunduh pada 18 Juni 2011.

. “Environmental Law, Allahabad Law Agency, Faridabad, (Haryana)”, (Delhi:2006). *Tiwari, H.N* <<http://www.goforthelaw.com/>> , diunduh pada Hari Minggu Tanggal 19 Juni 2011.

SKRIPSI

Astuti, Retno Kusumo, “Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatan Mengatasnamakan Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Menurut Hukum Acara Perdata Indonesia”, Depok: Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007).

Tobing, David M.L., “Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa” (Analisa Kasus Kedung Ombo), (Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1989).

Rahayu, Juni, “Lembaga Hukum *Citizen Lawsuit* di Indonesia Studi Proses Berpekara Dalam Kasus Tragedi Nunukan”, (Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2003

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).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU 20 No. , LN No. 157 Tahun 2002, TLN No. 5076.

_____, *Undang-Undang Tentang Advokat*, UU No. 18, LN No. 49 Tahun 2003, TLN No. 4255.

- _____, *Undang-Undang Tentang Ketenagalistrikan* UU 30 No., LN No. 133, Tahun 2009, TLN No. 5052.
- _____, *Undang-Undang Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU 20 No. , LN No. 68, Tahun 1997, TLN No. 3699.
- _____, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40., LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.
- _____, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Pembukaan UUD 1945.
- _____, *Undang-Undang Tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda Yang Ada Disekitarnya*, UU No. 20 Tahun 1961, LN. No.228 Tahun 1961, TLN. No. 2324.
- _____, *Undang-Undang Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN No. 35 TLN. No. 4380.
- _____, *Undang-Undang Kejaksaan Republik Indonesia*, 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 Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Perubahan Kedua, di tetapkan di jakarta Tanggal 18 Agustus 2000.
- _____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 26 Tahun 2006 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Nomor 10 Tahun 1989 Tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Tenaga Listrik* PP. 26 No. , LN No. 56 Tahun 2006, TLN No. 4628.
- _____, *Kitab Undang –Undang Hukum Acara Perdata (HIR)*.

India Constitution and Its Amadement until 1996. Article 32 and 32A.

JURNAL/MAKALAH

Adler, Jonathan, “Stand or Deliver: Citizen Suits, Standing, and Environmental Protection”, Journal: 12 Duke Environmental Law & Policy Forum,

at United Nations Environment, United Nations Avenue, Vol. 39, PO Box 30552, 00100 (Nairobi, Kenya: 2001).

- Boatman, John F. "Cases Argued and Determined in the United States Courts of Appeals and Temporary Emergency Court of Appeals", *Journal West's Federal Reporter*, Volume: 28, Publisher: West Publishing Company, West Group, West Pub. Co., (State of Wisconsin : 1992).
- DPD Partai Golkar, "Perbuatan Melawan Hukum Penguasa", *Majalah Mediakarya Bulanan Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya*, Masalah 53 Golongan Karya (Organization), Dewan Pimpinan Pusat DPP Golkar, (Jakarta : 1988).
- Dowell, Katy, "Attorney General Sets Up Global Pro Bono Data Base, The Lawyer", 17 November 2008. Retrieved 4 December 2008.
- Durbach, Andrea and Amanda Cornwall, "Who Can Sue? A review of The Law Standing" PIAC response to ALRC Discussion Paper 61, PIAC Paper No. 21 December 21, 1995.
- Dyer, Clare, "Win or lose, No Fee: Pro Bono Week Promotes Free Legal Services," *Guardian Journal*, Vol. 6 June 2007, Retrieved 2 June 2007.
- Goei, Gatot "Legal Standing," *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, Makalah Disampaikan pada Kursus HAM Pengacara (Jakarta : YLBH Jakarta : 2007).
- _____, "Memahami Class Action, Legal Standing dan Citizen Lawsuit", Makalah disampaikan di Program KALABAHU LBH JAKARTA, Jakarta, 5 Mei 2011.
- Miller., Jeffrey G. "Citizen Suits: Private Enforcement of Federal Pollution Control Laws", *Journal : Environmental Law Inst L. Rep. (Environmental. L. Inst.)* 1014, (Mar. 1995).
- Nugroho, Susanti Adi, "Pedoman Prosedur Gugatan Perwakilan Kelompok (class action) di Indonesia", makalah pada Seminar Setengah Hari PERMA No. 1 Tahun 2002 , Jakarta 6 Juni 2002.
- Patel, S. Vallabhbai, "Framing of Indian's Constitutions", *Journal of The Indian Law Institute*, Volume 30, Publisher : The Institute Bangalore Print and Publishing, (Bangalore : 1988).

Rino Subagyo, 'Hak Gugat Warga Negara *Citizen Lawsuit*', Makalah disampaikan di Program KALABAHU LBH JAKARTA, Jakarta, 18 April 2007.

Sehgal, Neeru, "Employment of Woman and Reproductive Hazard in Work Places", Journal of The Indian Law Institute, Volume 29, Publisher : The Institute Bangalore Print and Publishing, (Bangalore : 1987).

Sembiring, Sulaiman N., "Recognition of Standing in Environment Litigation", Indonesia Journal of Environmental Law, 1st Edition, Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law, August, 1996

Setiawan, "Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum dan Perkembangan dalam Yurisprudensi", Jurnal Varia Peradilan No. 16 Tahun II, (Jakarta : Januari 1987).

Simatupang, Dian Puji N., "Pengolahan Data Kuantitatif dan Kualitatif", Bahan Kuliah Metode Penelitian dan Penulisan Hukum (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008).

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan No. 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST

Putusan No. Pusat Nomor 28/Pdt.G/ 2003/PN/JKT.PST

Putusan Nomor. 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST

INTERVIEW/WAWANCARA

Wawancara dengan Enid Hasanuddin, seorang Hakim aktif pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Wawancara dengan David M.L. Tobing, wawancara dilakukan di PN. Jakarta Pusat, pada Tanggal 28 Juni 2011.