

# **Pengawasan terhadap Kebijakan Pemerintah Melalui Mekanisme *Citizen Lawsuit***

## ***Supervision of Government Policy Through the mechanism of Citizen Lawsuit***

**Cholidin Nasir**

Program Doktorat Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro  
Jl. Imam Bardjo, S.H. No. 1 Semarang  
Email: joe9dnr@yahoo.co.uk

Naskah diterima: 17/03/2017 revisi: 06/10/2017 disetujui: 29/11/2017

### **Abstrak**

Salah satu unsur terpenting negara hukum menurut Sri Soemantri adalah pengawasan dari badan-badan peradilan. Salah satu bentuk pengawasan adalah *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun, tidak semua tindakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Beberapa tindakan atau kebijakan pemerintah justru lahir lebih dahulu sebelum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur dan bahkan beberapa peraturan perundang-undangan dibentuk untuk melahirkan kebijakan pemerintah yang justru merugikan warga negara. Terkadang sengketa hukum terjadi bermula dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, yang seharusnya mempertimbangkan kepentingan umum atau kepentingan orang banyak (publik) dan bukan hanya kepentingan orang per orang saja, namun kenyataannya banyak terjadi suatu kebijakan merugikan kepentingan umum, sehingga acapkali kepentingan umum diabaikan yang pada akhirnya kepentingan umum tidak lagi menjadi prioritas utama. Hal inilah yang menjadi penyebab pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penguasa. Terjadinya pelanggaran hukum inilah yang menimbulkan daya dorong bagi masyarakat untuk ikut berperan serta dalam upaya menyelesaikan sengketa guna menegakkan hukum. Dalam tulisan ini penulis hanya akan membahas penyelesaian melalui badan peradilan sebagai salah satu syarat dari negara hukum (*rechtsstaat*) yaitu *judicial control*. Badan peradilan

merupakan suatu badan yang memegang peranan penting dalam penyelesaian sengketa. Salah satu gugatan kelompok yang dilakukan oleh para pencari keadilan adalah gugatan citizen lawsuit;

**Kata Kunci** : Citizen Lawsuit, Pengawasan, Kebijakan Pemerintah.

### **Abstract**

*One of the most important elements of state law by Sri Soemantri is the supervision of the judicial authorities. One form of oversight is judicial review conducted by the Supreme Court and the Constitutional Court. However, not all government action based on legislation that has been there. Some activities or government policies born before the legislation that governs and even some legislation established to give birth to government policies that harm the citizens. Sometimes a legal dispute occurs stems from policies issued by the government, which should take into consideration the public interest or the interests of many (public) and not just the interests of individuals. There were many cases of a policy detrimental to the public interest so that often the public interest is ignored that the ultimately the public interest is no longer a top priority. This is the cause of the violation committed by the authorities. Violations of the laws are what caused the impetus for the public to participate in efforts to resolve the dispute to enforce the law. In this paper, the authors will only discuss a settlement through the judiciary as one of the requirements of state law (rechtstaat) is judicial control. The judiciary is a body that plays important role in the settlement of disputes. One of a class action carried out by those seeking justice is a citizen lawsuit.*

**Keywords** : Citizen Lawsuit, Supervision, Government Policy.

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Ciri-ciri negara hukum menunjukkan bahwa negara mengakui dan menjamin hak-hak asasi dari setiap warga negara. Pengakuan serta jaminan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk aturan tertulis. Aturan tertulis tersebut ditujukan untuk melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang penyelenggara negara dalam hal ini adalah pemerintah. Pembagian kekuasaan pun dilakukan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu tangan saja yang kemudian akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang atau berlebihan dan kemudian cenderung kepada tindakan pengekangan terhadap hak-hak asasi warga negara oleh penguasa.

Melalui konsep negara hukum dapat diketahui bahwa perlunya suatu negara diatur oleh sebuah konstitusi yang menjamin kemerdekaan bagi warga negaranya, dan memberikan perlindungan dari kesewenang-wenangan. Karena itu, agar hukum dipatuhi oleh masyarakat maka hukum yang dibuat haruslah benar dan ditegakkan secara benar. Konstitusi menjadi norma dasar yang melindungi hak-hak asasi warga negara, norma dasar tersebut kemudian menjadi dasar bagi pemerintah dalam membentuk kebijakan pemerintah lainnya. Adakalanya, kebijakan pemerintah tersebut bertentangan dengan norma dasar sehingga merugikan hak-hak asasi warga negara. Disinilah kemudian diperlukan adanya kontrol atau pengawasan dari warga masyarakat agar hukum yang dibuat dan ditegakkan oleh penyelenggara negara dalam hal ini pemerintah tidak menimbulkan tindakan sewenang-wenang atau bahkan merugikan warga negara.

Negara dapat diibaratkan sebagai sebuah organisasi besar. Dalam sebuah organisasi, sistem pengawasan memegang peranan penting untuk memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan serta target-target organisasi. Dari sisi akuntabilitas, sistem pengawasan akan memastikan dan memberikan informasi tentang dampak dari suatu kebijakan yang dibuat oleh organisasi tersebut. Negara, selayaknya sebagai sebuah organisasi juga membutuhkan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh organ penyelenggara negara. Seringkali kebijakan pemerintah baik yang tertuang dalam kebijakan pemerintah pusat maupun daerah bahkan kebijakan yang berupa peraturan perundang-undangan merugikan warga negara baik secara langsung maupun tidak langsung.

Tidak jarang terjadi tindakan sewenang-wenang dari negara kepada warga negaranya. Kebijakan-kebijakan negara yang tertuang dalam suatu produk hukum terkadang justru mengambil hak-hak asasi warga negaranya yang seharusnya dilindungi yang kemudian menyebabkan terjadinya ketidakadilan.

Menurut Aristoteles, keadilan menjadi penekanan dalam negara hukum karena merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan warga negara. Bagi Aristoteles, peraturan yang sebenarnya adalah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negara. Oleh karena itu, dalam pandangan Aristoteles yang memerintah dalam negara sesungguhnya bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil yang tertuang dalam peraturan hukum, sedangkan penguasa hanyalah memegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi & Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008, h. 131.

Salah satu asas yang penting dari negara hukum kemudian adalah asas legalitas. Asas legalitas menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat merubah atau mempengaruhi keadaan hukum di masyarakat. Asas legalitas ini menuntut agar setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang serta adanya jaminan hak-hak dasar warga negara yang tertuang dalam undang-undang.<sup>2</sup>

Sumber asas legalitas dapat diperoleh melalui legislator, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Dalam hal ini, dapat diperoleh melalui lembaga legislatif berupa undang-undang di tingkat pusat, dan juga peraturan perundang-undangan lainnya. Berdasarkan asas legalitas tersebut, maka setiap tindakan pemerintah haruslah berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Namun, walaupun pemerintah sebagai penyelenggara negara telah membuat aturan hukum sebagai dasar bagi setiap tindakan atau kebijakan yang dibuat, tetap saja memungkinkan adanya tindakan sewenang-wenang dari penyelenggara tersebut.

Sri Soemantri mengemukakan unsur-unsur terpenting negara hukum yaitu:<sup>3</sup>

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga negara).
3. Adanya pembagian kekuasaan.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Salah satu unsur terpenting negara hukum menurut Sri Soemantri adalah pengawasan dari badan-badan peradilan. Hukum sebagai sumber legalitas yang dibuat oleh manusia memiliki kekurangan bahkan dapat menimbulkan tindakan sewenang-wenang pemerintah kepada warga negaranya. Karena sumber legalitas tersebut kemudian menjadi landasan bagi pemerintah dalam melakukan perbuatannya, dan untuk mengurangi terjadinya tindakan sewenang-wenang dari pemerintah terhadap hak-hak warga negaranya tentunya harus ada pengawasan secara aktif dari warga negara. Salah satu bentuk pengawasan adalah *judicial review* yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Namun, tidak semua tindakan pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Beberapa tindakan atau kebijakan pemerintah justru

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Ull Press, 2002, h. 68-69.

<sup>3</sup> Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, h. 151.

lahir lebih dahulu sebelum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur dan bahkan beberapa peraturan perundang-undangan dibentuk untuk melahirkan kebijakan pemerintah yang justru merugikan warga negara.

Terkadang sengketa hukum terjadi bermula dari kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, yang seharusnya mempertimbangkan kepentingan umum atau kepentingan orang banyak (publik) dan bukan hanya kepentingan orang per orang saja, namun kenyataannya banyak terjadi suatu kebijakan merugikan kepentingan umum, sehingga acapkali kepentingan umum diabaikan yang pada akhirnya kepentingan umum tidak lagi menjadi prioritas utama. Hal inilah yang menjadi penyebab pelanggaran hukum yang dilakukan oleh penguasa. Terjadinya pelanggaran hukum inilah yang menimbulkan daya dorong bagi masyarakat untuk ikut berperan serta dalam upaya menyelesaikan sengketa guna menegakkan hukum.

Dengan demikian, untuk melindungi hak-hak masyarakat yang diatur oleh hukum ada berbagai macam cara untuk penyelesaian sengketa, yaitu dapat melalui jalur litigasi maupun non litigasi (di luar pengadilan). Penyelesaian sengketa di luar pengadilan biasa ditempuh dengan cara ADR (*alternative dispute resolution*), yaitu antara lain, negosiasi, mediasi, arbitrase maupun konsiliasi. Dalam tulisan ini penulis hanya akan membahas penyelesaian melalui badan peradilan sebagai salah satu syarat dari negara hukum (*rechtstaat*) yaitu *judicial control*. Badan peradilan merupakan suatu badan yang memegang peranan penting dalam penyelesaian sengketa. Apalagi mengingat fungsi pengadilan itu sendiri adalah menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Bentuk pengajuan gugatan tersebut ada yang dilakukan secara individu, ada yang dilakukan secara perwakilan/ kelompok. Gugatan yang dilakukan secara perwakilan/kelompok dikenal dalam berbagai bentuk, yaitu *class action*, *action popularis*, *citizen lawsuit*, *groepacties*, dan *NGO'S standing*.

Pengaturan pengajuan gugatan perdata ini prosedur dan ketentuannya telah diatur dalam HIR (*Het Herziene Indonesisch Reglement*) untuk Jawa dan Madura dan Rbg (*Rechtsreglement Buitengewesten*) untuk luar Jawa dan Madura. Khusus untuk gugatan yang dilakukan secara kelompok/perwakilan, selain mengacu pada HIR juga ada peraturan yang mengatur mengenai hal tersebut, yakni: Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Adapun salah satu gugatan kelompok yang dilakukan oleh para pencari keadilan adalah gugatan *citizen lawsuit*.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah kebijakan pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat diawasi atau dikontrol oleh warga negaranya?
2. Bagaimana mekanisme pengawasan terhadap kebijakan pemerintah tersebut selain melalui mekanisme *judicial review*?

## PEMBAHASAN

### A. Pengawasan Kebijakan Pemerintah oleh Masyarakat

Konsep negara hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja.<sup>4</sup>

Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Plato, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Hal tersebut sejalan dengan pendapat aristoteles yang merupakan murid dari plato yang berpendapat bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Plato menegaskan betapa pentingnya keharusan pemerintah tunduk pada hukum. Dalam gagasannya, menurut Plato hukum yang adil dapat tercipta dengan sendirinya dari penguasa. Hal yang berbeda dikemukakan oleh Aristoteles, bahwa setiap warga negara ikut aktif dalam proses pembentukan hukum yang akan menentukan keadilan itu.<sup>5</sup>

Lebih lanjut, menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ia menyatakan bahwa:<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, h. 153.

<sup>5</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, h. 48. dalam buku Karl Proper, *the Open societies and Its Enemies*.

<sup>6</sup> George Sabine, *A History of Political Theory*, George G. Harahap & Co.Ltd: London, 1995, h. 92, juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-Hak Asasi Manusia, Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Martosoewignjo*, Jakarta: Media Pratama, 1995, h. 22.

*“Constitutional rule in a state is closely connected, also with the requestion whether is better to be rulled by the best men or the best law, since a government in accordinance with law, accordingly the supremacy of law is accepted by aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortune necessity.”*

Menurut Aristoteles, ada tiga unsur pemerintahan berkonstitusi. *Pertama*, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum. *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum dan bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang. *Ketiga*, pemerintahan dilaksanakan atas kehendak rakyat.<sup>7</sup> Pemikiran ini merupakan cita negara hukum, dimana ketiga unsur tersebut ditemukan dalam negara yang mengidentifikasi dirinya sebagai negara hukum.

Negara hukum dalam kepustakaan Indonesia merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.<sup>8</sup> *Rechtsstaat* merupakan istilah yang dikenal di negara-negara eropa kontinental. Istilah *rechtsstaat* adalah istilah dari bahasa Belanda yang memiliki pengertian yang sama dengan istilah *rule of law* di negara-negara yang berlaku sistem anglo saxon.<sup>9</sup> Walaupun kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang sama, namun berdasarkan latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya tetap saja ada perbedaan antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*. Namun, kedua konsep tersebut sama-sama mengakui adanya supremasi hukum yang tujuannya untuk melindungi warga negara terhadap tindakan pemerintah yang sewenang-wenang serta melindungi warga negara untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.

Menurut F.J. Stahl, negara hukum memiliki beberapa unsur utama, yaitu :

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi.
2. Adanya pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara.
3. Pemerintahan didasarkan pada undang-undang.
4. Adanya peradilan administrasi.

Dari pendapat Stahl di atas, negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi kekuasaan negara dengan undang-undang. Sehingga hak asasi warga negara dapat terlindungi secara formal.

Lebih lanjut, Sri Soemantri mengemukakan unsur-unsur terpenting negara hukum yaitu:<sup>10</sup>

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1990, h. 53-55.

<sup>9</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Jakarta: Refika Aditama, 2009, h. 2.

<sup>10</sup> Sri Soemantri M, *Op. Cit.*, h. 151.

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum atau perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (warga negara).
3. Adanya pembagian kekuasaan.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*)

Konsep negara hukum memberikan satu gambaran bahwa suatu negara diatur oleh sebuah konstitusi yang menjamin kemerdekaan bagi warga negaranya dan melindungi warga negara dari tindakan sewenang-wenang. Agar tidak adanya penumpukan kekuasaan yang dikemudian hari akan menimbulkan tindakan sewenang-wenang tersebut maka perlu adanya pembagian kekuasaan yang tentunya pembagian kekuasaan ini harus tertuang dalam norma dasar atau konstitusi negara. Karena itu, hukum haruslah dipatuhi oleh semua pihak baik pemerintah maupun warga negara. Namun, hukum itu sendiri merupakan produk dari penyelenggara negara sehingga diperlukan pengawasan atau kontrol terhadapnya dari badan-badan peradilan agar tidak merugikan hak-hak asasi warga negara.

Selain itu menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat dua belas prinsip pokok negara hukum. Kedua belas prinsip pokok itu merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut negara hukum dalam arti yang sebenarnya. Adapun duabelas prinsip tersebut adalah (1) supermasi hukum (*supremacy of law*), (2) persamaan dalam hukum (*equality before the law*), (3) asas legalitas (*due process of law*), (4) pembatasan kekuasaan, (5) organ-organ eksekutif independen, (6) peradilan bebas dan tidak memihak, (7) peradilan tata usaha negara, (8) peradilan tata negara (*constitutional court*), (9) peradilan hak asasi manusia, (10) bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*), (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara (*welfare rechtsstaat*), dan (12) transparansi dan kontrol sosial.<sup>11</sup>

Beberapa pendapat di atas, maka dapat diketahui bahwa negara hukum pada prinsipnya mengandung unsur-unsur:

1. Pemerintahan dilakukan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) di mana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah hanya semata-mata ditentukan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-undang.
2. Dalam negara itu hak-hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa yang bersangkutan.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Konstitusi RI, 2006, h. 154-161.

3. Kekuasaan pemerintah dalam negara itu tidak dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus diberi kepada lembaga-lembaga kenegaraan di mana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain sehingga tercipta suatu keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga kenegaraan tersebut.
4. Perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparatur kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintahan tersebut bersifat melawan hukum atau tidak.

Negara berdasarkan hukum ditandai oleh beberapa asas, antara lain asas bahwa semua perbuatan atau tindakan pemerintahan atau negara harus didasarkan pada ketentuan hukum tertentu yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan. Campur tangan atas hak dan kebebasan seseorang atau kelompok masyarakat hanya dapat dilakukan berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu. Asas ini lazim disebut asas legalitas (*legaliteits beginsel*). Untuk memungkinkan kepastian perwujudan asas legalitas ini, harus dibuat berbagai peraturan hukum antara lain Peraturan Perundang-undangan.

Syarat-syarat dasar *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Burken, dalam tulisannya tentang Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah:<sup>12</sup>

1. Asas legalitas, setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar Peraturan Perundang-undangan (*wetterlike-grondslag*). Dengan landasan ini Undang-undang formal dan Undang-Undang Dasar sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk undang-undang merupakan bagian penting negara hukum;
2. Pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;
3. Hak-hak dasar (*grondrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi pembentukan undang-undang;
4. Pengawasan peradilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechtmatigeidstoetsing*).

Salah satu syarat dari negara hukum adalah pengawasan peradilan sebagai salah saluran bagi warga negara untuk menguji keabsahan tindakan pemerintah. Pengawasan ini dapat dikatakan sebagai mekanisme *guarantees of the constitution*<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsip, Penerapannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, 1972, h. 72.

<sup>13</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, yang diterjemahkan oleh Anders Wedberg, Russell&Russell, New York, 1973, h. 24.

Pemerintah dalam hal ini memiliki tanggung jawab secara hukum kepada warga negaranya. Menurut teori tanggung jawab hukum, bahwa setiap orang termasuk pemerintah harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan. Tanggung jawab hukum dari pemerintah ini dilakukan di depan pengadilan.<sup>14</sup>

Terdapat tiga kategori pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu:<sup>15</sup>

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*);
2. Pengujian oleh badang yang sifatnya politik (*political review*);
3. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Cappeletti membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) maupun pengawasan secara politik. Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan nonyudisial. Baik pengawasan politik ataupun pengawasan yudisial dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*), apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan pemerintah yang dilakukan atau akan dilakukan bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar, ketentuan lain yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai. Semua kewenangan menilai tersebut yang disebut dengan hak menguji.

Dalam kosa kata di Indonesia, kita mengenal hak menguji dengan istilah *judicial review*. Kedua istilah tersebut berbeda, ketika kita menggunakan istilah hak menguji maka kita mengacu kepada negara-negara kontinental eropa salah satunya Belanda, sedangkan *judicial review* mengacu kepada Amerika Serikat.

Istilah hak menguji dalam beberapa literatur disebutkan terdiri dari dua macam pengertian, yaitu hak menguji formal dan hak menguji materiil. Hak menguji formal adalah kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah suatu produk legislatif telah dibuat secara sah. Sedangkan hak menguji materiil adalah kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah kekuasaan/organ yang membuat peraturan tersebut memiliki kewenangan untuk mengeluarkannya dan apakah isi peraturan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Munir Fuady, Op.Cit, h. 147.

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Bandung: Universitas Padjajaran PPBKU Hukum Ketatanegaraan, 1995, h. 3.

<sup>16</sup> Harun Alrasid, "Hak Menguji dalam Teori dan Praktik", *Jurnal Konstitusi*, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004, h. 95-96.

Dasar tujuan dari hak menguji adalah melindungi konsitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan eksekutif.<sup>17</sup>

## **B. Mekanisme *Citizen Lawsuit* sebagai Kontrol terhadap Kebijakan Pemerintah**

Mekanisme *citizen lawsuit* menjadi salah satu pilihan bagi warga negara untuk secara aktif mengawasi setiap tindakan pemerintah dalam mengeluarkan suatu kebijakan. Namun, mekanisme *citizen lawsuit* merupakan mekanisme yang digunakan dalam hukum perdata, karena merupakan bentuk gugatan yang bersifat publik.

Dasar dari pengajuan *citizen lawsuit* adalah setiap warga negara memiliki hak yang sama di hadapan hukum. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”, maka rakyat sebagai pemegang kedaulatan seyogyanya memiliki ruang untuk menggugat pemerintah demi tercapainya keadilan. Dalam hal kebijakan pemerintah yang merugikan atau diindikasikan merugikan warga negaranya maka warga negara memiliki hak yang sama untuk melakukan gugatan terhadap kebijakan tersebut. Gugatan warga negara tersebut dapat dilakukan seorang diri ataupun secara perwakilan.

Gugatan warga negara secara berkelompok atau gugatan perwakilan ini merupakan tindakan hukum dari warga negara yang efektif dan progresif untuk mengawasi setiap kebijakan pemerintah dan tidak hanya mendasarkan kepada kepentingan seseorang namun juga kepentingan masyarakat yang lebih besar jumlahnya. Gugatan perwakilan ini muncul ketika kerugian masyarakat sebagai akibat berlakunya kebijakan pemerintah tersebut terlalu besar sehingga tidak efisien ketika kelompok masyarakat tersebut mengajukan gugatan secara individual ke pengadilan.

Sebelum dikenal mekanisme *citizen lawsuit*, lazimnya gugatan warga negara secara berkelompok di Indonesia menggunakan gugatan *Class Action*. Gugatan *Class Action* lebih dulu dikenal dalam sistem hukum Indonesia. *Class Action* dikenal pertama kalinya pada abad ke-18 di Inggris dan kemudian meluas penerapannya di abad ke-19 di negara-negara jajahan Inggris seperti Amerika, Canada, Australia dan negara lain yang menganut sistem hukum *Common Law*.

<sup>17</sup> Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1986, h. 6.

Sistem hukum Indonesia telah mengenal Gugatan perwakilan atau *Class Action* dalam berbagai peraturan perundang-undangan. *Class Action* (Perwakilan Kelompok) menurut Paragraf 5 tentang Hak Gugat Masyarakat Pasal 91 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah hak masyarakat untuk mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Pengertian *Class Action* berdasarkan Bab XI tentang Gugatan Perwakilan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah hak masyarakat untuk mengajukan gugatan perwakilan kepengadilan atas kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat akibat pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan undang-undang.

Pengertian *Class Action* kemudian dapat ditemui dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dapat diketahui bahwa *Class Action* adalah gugatan yang diajukan oleh sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama dan dirugikan dan dapat dibuktikan secara hukum.

Dalam Pasal 1 huruf a PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, definisi gugatan *Class Action* (Perwakilan Kelompok) adalah suatu tata cara atau 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 dan kesamaan tuntutan antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya.

Berdasarkan definisi yang diberikan oleh beberapa peraturan perundang-undangan di atas, maka dapat diketahui bahwa pada prinsipnya gugatan *Class Action* adalah salah satu cara bagi pencari keadilan untuk mendapatkan pemulihan hak-hak hukumnya melalui jalur keperdataan. Gugatan perwakilan atau *Class Action* ini merupakan cara yang memudahkan jika memang terdapat kasus yang menimbulkan kerugian terhadap masyarakat banyak, memiliki fakta hukum dan memiliki tergugat yang sama. Adalah menjadi tidak efisien apabila gugatan terhadap hal yang sama tersebut diajukan secara sendiri-sendiri.

Mekanisme lain yang dapat ditempuh oleh warga negara secara bersama-sama untuk mempertahankan haknya dalam satu gugatan adalah dengan menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit* atau gugatan warga negara atau *Action Popularis*.

*Citizen Lawsuit* dipakai oleh negara-negara yang menganut sistem *Common Law*. Dalam sistem *Common Law*, prinsip *Citizen Lawsuit* sama dengan prinsip *Action Popularis* misalnya dalam gugatan terhadap perlindungan lingkungan oleh warga negara, terlepas apakah warga negara tersebut mengalami langsung pencemarannya atau tidak.<sup>18</sup> Istilah *Citizen Lawsuit* sebagai suatu hak gugat warga negara banyak dikenal dalam sistem hukum di Amerika Serikat, India, dan Australia. Di Amerika Serikat hak gugat ini diperkenalkan pertama kali pada tahun 1970 dalam *Clean Air Act (article 304)*.<sup>19</sup> *Citizen Lawsuit* pun dapat ditemui juga pada beberapa undang-undang dalam hukum lingkungan di Amerika Serikat seperti *Clean Water Act (article 505)*, *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act (Article 310)*, *Resource Conservation and Recovery Act (Article 7002)*. Di dalam undang-undang tersebut diatur bahwa gugatan dapat dilakukan oleh setiap warga demi perlindungan lingkungan, terlepas apakah warga negara tersebut mengalami langsung pencemarannya atau tidak.<sup>20</sup>

Menurut sejarah, *citizen lawsuit* dikembangkan di Amerika Serikat dan India, berdasarkan pada suatu pemikiran bahwa kenyataannya pemerintah kerap kali tidak melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum, melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan oleh Undang-Undang kepadanya.<sup>21</sup>

*Citizen Lawsuit* merupakan klaim atau tuntutan atau kehendak dari masyarakat terorganisir menyangkut kepentingan umum yang dilanggar oleh siapapun. Atas pelanggaran kepentingan umum ini diperlukan kontrl yang bersifat fundamental dari warga negara melalui *Citizen Lawsuit*. Secara sederhana *Citizen Lawsuit* diartikan sebagai gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara.<sup>22</sup>

*Citizen lawsuit*, merupakan mekanisme yang ditemukan dalam sistem hukum di Indonesia masuk kedalam wilayah hukum perdata, karena merupakan gugatan

<sup>18</sup> Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) Seri Informasi Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 1997, h. 20.

<sup>19</sup> Michael D.Axline, *Environmental Citizen Lawsuit, United States of America*, 1995, h.v, dikutip oleh Indro Sugianto, *Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) Terhadap Negara*, [www.leip.or.id](http://www.leip.or.id). Diunduh pada tanggal 30 April 2016.

<sup>20</sup> Mas Achmad Santosa dan Sulaiman N.Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, Jakarta, ICEL, 1997, h. 20.

<sup>21</sup> Diungkapkan oleh Defenders og Wildlife and Center for Wildlife Law dalam monografinya "The Public in Action: Using State Citizen Lawsuit to Protect Biodiversity", United State of America, 2000, h. 4.

<sup>22</sup> E. Sundari, *Pengajuan Gugatan secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2000, h. 15.

terhadap dalam beberapa putusannya merupakan gugatan terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah yang mengakibatkan kerugian terhadap warga negara. Namun, dalam tulisan ini tidak membahas mengenai *citizen lawsuit* dalam sistem hukum perdata tetapi *citizen lawsuit* sebagai bentuk pengendalian atau pengawasan pengadilan terhadap kebijakan pemerintah.

Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST merupakan yurisprudensi yang pertama kali menyatakan bahwa gugatan *citizen lawsuit* diterima dalam mekanisme hukum di Indonesia. Negara ketika itu dianggap lalai dalam memberikan perlindungan terhadap warga negara yang menjadi buruh migran di luar negeri. Melalui putusan tersebut maka dapat dikatakan bahwa bentuk pengawasan terhadap kebijakan pemerintah yang dianggap lalai sehingga menyebabkan kerugian terhadap warga negaranya dapat dilakukan selain menggunakan pengawasan melalui *judicial review*.

Putusan lain yang merupakan gugatan *citizen lawsuit* adalah Putusan Nomor 228/Pdt.G/2006/PN.Jkt.Pst mengenai pelaksanaan ujian nasional tahun ajaran 2006-2007. Dalam amar putusannya Majelis Hakim mengabulkan gugatan subsidair Para Penggugat, dimana salah satunya adalah meninjau kembali Sistem Pendidikan Nasional. Sistem Pendidikan Nasional merupakan kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Salah satu kebijakan pemerintah terkait Sistem Pendidikan Nasional yang dianggap merugikan ketika itu adalah penyelenggaraan Ujian Nasional yang ketika itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional. Para Tergugat yang merupakan kelompok masyarakat yang mewakili pemerhati, aktivis, pendidik serta orang tua murid yang merasa dirugikan akibat pemberlakuan kebijakan pemerintah tersebut.

Dalam putusan Nomor 228/Pdt.G/2006/PN.Jkt.Pst tersebut dapat terlihat bahwa warga negara memiliki hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap kebijakan pemerintah yang merugikan dan/atau berpotensi merugikan. Majelis Hakim dalam putusannya secara tidak langsung memberikan kewajiban kepada pemerintah ketika itu untuk meninjau kebijakan terkait dengan Ujian Nasional yang telah menjadi kebijakan dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

Melalui putusan-putusan tersebut dapat diketahui bahwa warga negara dapat melakukan pengawasan dalam rangka hak menguji kebijakan pemerintah

jika memang kebijakan pemerintah tersebut melanggar hak-hak warga negara melalui pengadilan. Bentuk pengawasan yang dimiliki warga negara tersebut dalam prakteknya tidak hanya dapat dilakukan melalui *judicial review* saja tetapi juga *judicial control*. *Citizen lawsuit* merupakan salah satu mekanisme yang dapat digunakan oleh warga negara Indonesia.

### C. Sekilas Mengenai Pengertian *Citizen Lawsuit*

*Citizen Lawsuit* atau dikenal juga dengan *Actio Popularis* menurut Gokkel adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara.<sup>23</sup> Kemudian menurut Kotenhagen-Edzes, dalam *Action Popularis* setiap orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1365 BW.<sup>24</sup>

Sementara menurut Mas Achmad Sentosa, *Citizen Lawsuit* adalah hak warga atau perorangan untuk berontak karena mengalami kerugian atas masalah hak kepentingan umum. Suatu Contoh yang dapat dikemukakan adalah dalam hal P seorang warga negara DKI Jakarta dapat menggugat Q perusahaan pembangunan rumah mewah karena menimbun (reklamasi) wilayah pantai utara Jakarta untuk membangun areal perumahan, sehingga menimbulkan banjir dan membuat jalan utama tidak dapat dilalui karena sering tergenang air sebagai akibat reklamasi.<sup>25</sup>

*Citizen lawsuit* merupakan kehendak dari masyarakat terorganisir menyangkut kepentingan umum yang dilanggar oleh siapapun. Atas pelanggaran kepentingan umum ini maka diperlukan kontrol dari warga negara melalui *citizen lawsuit*. Secara singkat dapat dikatakan bahwa *citizen lawsuit* merupakan gugatan yang diajukan oleh setiap warga negara tanpa membeda-bedakan dan dengan pengaturan negara.

Sementara itu, dalam Laporan Penelitian *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* Mahkamah Agung RI Tahun 2009, *Citizen Lawsuit* 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. Oleh karena itu, atas kelalaian tersebut, negara dihukum untuk tidak melakukan tindakan tertentu atau mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat pengaturan umum agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari.

<sup>23</sup> *Ibid*, h. 15.

<sup>24</sup> *Ibid*, h. 7.

<sup>25</sup> N.H.T. Siahaan (a), *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta: Erlangga, 2004, h. 230.

Dari definisi tersebut, maka dapat dilihat bahwa *citizen lawsuit* memiliki beberapa karakteristik, antara lain (1) merupakan akses bagi warga negara untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan seluruh warga negara atau kepentingan publik; (2) tujuannya untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian akibat dari tindakan negara atau otoritas negara; (3) dapat memberikan kekuatan kepada warga negara dalam menggugat pelanggaran dari berlakunya sebuah kebijakan negara atau kegagalan dalam memenuhi kewajiban pelaksanaan dari sebuah undang-undang; (4) penggugat tidak perlu membuktikan adanya kerugian yang bersifat nyata; (5) peradilan cenderung meniadakan tuntutan ganti kerugian.

Munculnya mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia merupakan sebuah proses transplantasi hukum dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan bagi masyarakat pencari keadilan. Mekanisme *Citizen Lawsuit* dapat diterima melalui Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST yang merupakan gugatan *Citizen Lawsuit* pertama kali di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dimana dalam penetapannya Majelis Hakim menetapkan bahwa gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan oleh Para Penggugat dapat dilanjutkan. Majelis Hakim menerima perkara tersebut dengan dasar hukum Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Putusan tersebut kemudian menjadi yurisprudensi bagi gugatan *Citizen Lawsuit* lainnya.

Melalui Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST, dapat disimpulkan bahwa *Citizen Lawsuit* memiliki karakteristik antara lain sebagai berikut:

1. *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;
2. *Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian akibat dari tindakan pembiaran otoritas negara;
3. *Citizen Lawsuit* memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menggugat negara apabila negara gagal memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan undang-undang;
4. Warga negara yang menjadi penggugat tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat nyata dan dapat dinilai kerugiannya;
5. Peradilan dalam *Citizen Lawsuit* lebih cenderung enggan terhadap tuntutan ganti rugi.

#### **D. Mekanisme Pengajuan *Citizen Lawsuit***

Hukum perdata di Indonesia telah mengalami perkembangan. Hukum acara perdata sebagai hukum formal yang berfungsi untuk mempertahankan atau melaksanakan hukum (perdata) materiil telah banyak mengadopsi mekanisme pada hukum acara perdata asing yang bersumber pada sistem hukum *common law*, seperti *class action*. Gugatan *class action* sebelumnya tidak dikenal dalam sistem hukum di Indonesia, mekanisme tersebut mulai diperkenalkan setelah Mahkamah Agung menerbitkan PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pengaruh sistem hukum *common law* di Indonesia khususnya dalam sistem hukum perdata muncul kembali pada tahun 2003. Gugatan *citizen lawsuit* diajukan pertama kalinya atas nama Munis dkk atas penelantaran negara terhadap buruh migran yang dideportasi di Nunukan. Gugatan *citizen lawsuit* merupakan model gugatan perdata yang dikenal di sistem hukum *common law*. Jika kita melihat sejarah mengenai pengajuan gugatan *citizen lawsuit* yang diajukan lebih banyak terhadap kasus mengenai lingkungan, namun pada perkembangannya pengajuannya mencakup berbagai bidang dimana negara oleh warga negaranya dianggap telah lalai dan melanggar hak-hak warga negara.

Mengenai bentuk gugatan dari *citizen lawsuit* ini, diantara Hakim hingga sekarang masih belum ada kesesuaian pendapat. Beberapa Hakim ada yang berpendapat dapat menerima gugatan *citizen lawsuit*, sementara Hakim lain masih tidak dapat menerima gugatan dalam bentuk baru ini.

Perkara Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST yang diajukan oleh Munir mengenai penelantaran negara terhadap TKI migran yang dideportasi di Nunukan merupakan gugatan *citizen lawsuit* pertama kali yang diajukan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dalam penetapan Majelis Hakim menetapkan bahwa gugatan yang diajukan Para Penggugat dapat dilanjutkan. Dasar hukum yang digunakan oleh Majelis Hakim ketika itu adalah Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 yaitu Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 27, yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 5. Majelis Hakim juga menggunakan asas kebebasan hakim yang tertuang di dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 UU Kekuasaan Kehakiman dalam memeriksa dan memutus perkara tersebut. Adanya penetapan

tersebut tentunya merupakan proses transplantasi sistem *common law* ke dalam mekanisme hukum acara di Indonesia.

Berdasarkan perkara-perkara gugatan yang menggunakan mekanisme *citizen lawsuit*, maka dapat diketahui bahwa untuk mengajukan gugatan *citizen lawsuit*, penggugat harus memiliki hak gugat (*standing*). Jika Penggugat dinyatakan oleh Majelis Hakim memiliki hak gugat dan diakui dalam sebuah penetapan, maka proses berikutnya adalah sebagaimana proses gugatan seperti biasa, yaitu upaya media, jawab menjawab (jawaban, replik, duplik), pembuktian dan putusan.<sup>26</sup>

Satu proses yang merupakan transplantasi dari sistem *common law* yang dapat ditemui dalam mekanisme *citizen lawsuit* adalah adanya surat pemberitahuan (notifikasi) terkait gugatan. Notifikasi ini merupakan prasyarat yang harus dilakukan oleh Penggugat sebelum mengajukan gugatan.

Sebelum Penggugat melakukan *Citizen Lawsuit*, Penggugat terlebih dahulu melakukan pemberitahuan atau notifikasi kepada Tergugat.<sup>27</sup> Menurut Indro Sugianto, notifikasi tersebut setidaknya-tidaknya memuat perihal:<sup>28</sup>

- a. Informasi tentang pelanggaran yang dituduhkan dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran yang mendasari penggugat melakukan gugatan terhadap Tergugat/para Tergugat;
- b. Jenis pelanggaran (objek gugatan).

Dalam sistem hukum Amerika Serikat, pemberitahuan tersebut harus dikirim selambat-lambatnya 60 hari sebelum tuntutan hukum diajukan. Pelanggaran terhadap batas pemberitahuan ini akan dapat dipergunakan sebagai dasar alasan untuk mengajukan mosi penolakan *citizen lawsuit*.<sup>29</sup> Pemberitahuan *citizen lawsuit* harus dibuat dalam bentuk tertulis dan harus dikirimkan kepada pelanggar yang dituduh atau kepada instansi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan undang-undang yang dilanggar. Ada pula beberapa ketentuan *citizen lawsuit* yang mensyaratkan pemberitahuan ini juga dikirimkan kepada lembaga negara yang bertanggungjawab dalam penegakkan hukum.<sup>30</sup>

Notifikasi dalam *citizen lawsuit* tidak dikenal adanya notifikasi *option out* setelah gugatan didaftarkan sebagaimana gugatan *class action* yang diatur dalam

<sup>26</sup> Laporan Penelitian *Class Action and Citizen Lawsuit*, Mahkamah Agung, 2009, h. 66

<sup>27</sup> Indro Sugianto, "Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap Negara-Kajian Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat", *Majalah Dictum Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, Ed. 2, Jakarta: Lembaga Independensi Peradilan, 2004, h. 41.

<sup>28</sup> Indro Sugianto, *Ibid*, h. 43.

<sup>29</sup> *Ibid*, h. 41

<sup>30</sup> *Ibid*

PERMA. Gugatan *citizen lawsuit* hanya mensyaratkan notifikasi berupa somasi kepada penyelenggara negara. Isi somasi adalah mengenai pemberitahuan akan adanya gugatan *citizen lawsuit* kepada penyelenggara negara atas kelalaian negara terhadap pemenuhan hak-hak warga negaranya serta memberi kesempatan kepada penyelenggara negara untuk memenuhi hak-hak tersebut. Mengenai ketentuan waktu notifikasi tersebut di Indonesia belumlah memiliki batas waktu karena belum ada hukum acara yang mengatur, hal tersebut menjadi penilaian hakim apakah 60 hari atau 30 hari. Namun, dalam perkara-perkara gugatan *citizen lawsuit* yang pernah ada, somasi tersebut harus diajukan kepada pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam waktu selambat-lambatnya 2 bulan sebelum gugatan didaftarkan.

## KESIMPULAN

Bahwa kebijakan pemerintah dapat diawasi oleh masyarakat (warga negara) selain melalui mekanisme *judicial review*. Salah satu mekanisme pengawasan yang dapat digunakan adalah *citizen lawsuit* yang merupakan mekanisme pengajuan gugatan terhadap perbuatan melawan hukum dari kebijakan pemerintah. Mekanisme ini terdapat dalam sistem hukum perdata, karenanya mekanisme ini dinamakan gugatan *citizen lawsuit* karena merupakan gugatan untuk meminta ganti rugi atas kebijakan pemerintah yang merugikan warga negara.

Mekanisme pengawasan melalui *citizen lawsuit* adalah melalui pengajuan gugatan terhadap kebijakan pemerintah, antara lain mengenai kebijakan pemerintah pusat yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maupun kebijakan pemerintah daerah. Mekanisme gugatan *citizen lawsuit* belum diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, dan oleh karena mekanisme gugatan *citizen lawsuit* merupakan mekanisme yang ditransplantasikan dari sistem hukum asing maka pengajuan gugatan *citizen lawsuit* dan juga hukum acaranya mengikuti gugatan ganti rugi pada umumnya. Perbedaan antara gugatan *citizen lawsuit* dengan gugatan ganti rugi lainnya adalah adanya prosedur notifikasi yang terlebih dahulu harus dilakukan oleh Para Penggugat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Bagir Manan, 1995, *Empat Tulisan tentang Hukum*, Bandung: UNPAD PPBKU Hukum Ketatanegaraan.
- Dahlan, Thaib, 1995, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-Hak Asasi Manusia, Kumpulan Tulisan dalam Rangka 70 Tahun Sri Soemantri Martosoewignjo*, Jakarta: Media Pratama.
- D. Axline Michael, 1995, *Enviromental Citizen Lawsuit, United States of America*, hxy, dikutip oleh Indro Sugianto, *Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Negara*, [www.leip.or.id](http://www.leip.or.id). Diunduh pada tanggal 30 April 2016.
- Defenders of Wildlife and Center for Wildlife Law*, 2000, dalam monografinya "*The Public in Action: Using State Citizen Lawsuit to Protect Biodiversity*", United State of America.
- E. Sundari, 2000, *Pengajuan Gugatan secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Fuady, Munir, 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Jakarta: Refika Aditama.
- Harun Alrasid, "Hak Menguji Dalam Teori dan Praktek", Jakarta: Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Jakarta, Juli 2004.
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, yang diterjemahkan oleh Anders Wedberg, New York: Russell&Russell.
- I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Indro Sugianto, 2004, "Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap Negara-Kajian Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat", *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, Edisi 2, Jakarta: Lembaga Independensi Peradilan.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Konstitusi RI.

Mas Achmad Santosa, 1997, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) Seri Informasi Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL.

\_\_\_\_\_, dan Sulaiman N. Sembiring, 1997, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, Jakarta: ICEL.

Mahkamah Agung RI, 2009, Laporan Penelitian *Class Action and Citizen Lawsuit*, Mahkamah Agung.

Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama.

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSHTN FH UI dan Sinar Bakti.

N.H.T. Siahaan, 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta: Erlangga.

Philipus M. Hadjon, 1972, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsip, Penerapannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu.

Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press,

Rosjidi Ranggawidjaja dan Indra Perwira, 1986, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung: Cita Bhakti Akademika.

Sri Soemantri M, 1992, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni.