

**PERGESERAN ASAS *POINTD'INTERETPOINTD'ACTION***  
**DALAM GUGATAN CITIZEN LAW SUIT DAN ACTIO POPULARIS**  
**SEBAGAI PEMENUHAN ASAS MANFAAT DALAM PERADILAN PERDATA**  
**Oleh : Elly Kristiani Purwendah, SH, MHum**

**ABSTRACT**

Hukum Acara Perdata mengalami perkembangan yang pesat dalam merespons sisi manfaat akan keadilan para pihak melalui adopsi hukum dari sistem hukum lain, banyak persinggungan yang terjadi dari sistem Anglo Amerika ke dalam sistem hukum acara perdata Indonesia yang menganut sistem Hukum Eropa Kontinental. Merespons perkembangan praktek hukum, berkenaan dengan kewajiban penguasa sebagai penyelenggara pemerintahan, pemerintah dapat dituntut secara perdata melalui mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit*. Dalam gugatan ini, asas *point d'interet, point d'action* tidak diperlukan lagi bagi penggugat, asas kepentingan hukum yang cukup mulai bergeser menjadi asas demi kepentingan umum sebagai kewajiban warga Negara berhadapan dengan kewajiban hukum pelaku. Pergeseran ini merupakan konsekuensi dari kewajiban hakim perdata memiliki kewajiban melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

Keywords : *citizen lawsuit, point d'interet, point d'action, rechtsvinding.*

## **1. Pendahuluan**

Peradilan Perdata menjadi suatu kebutuhan praktek hukum yang tidak bisa dinegasikan dalam kehidupan manusia. Secara filosofi, peradilan perdata mendasarkan pada *conflict of human interest*. Prinsip tersebut menimbulkan konsekuensi dalam praktek peradilan perdata sebagaimana dinyatakan dalam asas "*legitima persona standi in judicio*" dan "*point d'interet, point d'action*". Yang ditafsirkan bahwa setiap orang dapat menjadi salah satu pihak dalam peradilan perdata, asalkan dia mempunyai kepentingan hukum yang cukup. Kepentingan hukum yang cukup, di paparkan dalam proses beracara melalui alat bukti yang mendukung. Tanpa adanya dukungan alat bukti yang cukup dalam proses peradilan perdata, maka risiko dari kebenaran formil (*preponderance of evidence* : Anglo Amerika, *verhandlung maxime* : Eropa Kontinental), pembuktian menanggung risiko (*bewijs risico*) kalah.

Sedemikian pentingnya "kepentingan hukum yang cukup" dalam peradilan perdata, membuat penggugat sebagai pihak yang mengajukan tuntutan hak harus dapat membuktikan hak yang dituntutnya melalui alat bukti sebagai pendukung hak, melalui ketentuan pasal 163

*evidence* : Anglo Amerika, *verhandlung maxime* : Eropa Kontinental), pembuktian menanggung risiko (*bewijs risico*) kalah.

Sedemikian pentingnya "kepentingan hukum yang cukup" dalam peradilan perdata, membuat penggugat sebagai pihak yang mengajukan tuntutan hak harus dapat membuktikan hak yang dituntutnya melalui alat bukti sebagai pendukung hak, melalui ketentuan pasal 163 HIR dg asas "*actory in cumbit probatio*" yang bermakna, barang siapa yang mendalilkan hak maka dia harus membuktikan adanya hak tersebut.

Dalam perkembangannya, praktek hukum semakin dinamis merespons kebutuhan keadilan kemasyarakatan, terutama dalam globalisasi hukum, dimulai era baru adopsi hukum (dalam hal ini adopsi dari sistem Anglo Amerika) dengan suatu model tuntutan hak tanpa mendasarkan interest (kepentingan) hukum yang cukup. Perkembangan adopsi hukum ini dapat ditemukan dalam gugatan yang tanpa mendasarkan kepentingan hukum bagi penggugatnya.

Penggugat dalam gugatan *Citizen Law Suit/Actio Popularis* bisa siapa saja, pembatasannya atau persyaratannya hanyalah penggugat haruslah seorang warga Negara yang mengajukan gugatan menggugat tanggung jawab Penyelenggara Negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga Negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum, sehingga *Citizen Law Suit/Actio Popularis* diajukan pada lingkup peradilan umum dalam hal ini perkara Perdata. Oleh karena itu atas kelalaiannya, dalam petitum gugatan, Negara dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur umum (regeling) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari.

Akhir-akhir ini sebagai perkembangan ilmu hukum acara, gugatan tersebut mulai diajukan di Indonesia, antara lain dalam beberapa kasus : Sandyawan Sumardi dkk mengatas namakan Rakyat Indonesia menggugat Presiden RI dkk (9 instansi) karena telah lalai menangani persoalan TKI yang dideportasi di Malaysia. Dra. Nining dkk (133 orang) mengatasnamakan kepentingan umum menggugat Presiden RI dkk. Kementrian BUMN atas divestasi Indosat. Amin Rais dkk. Mengatasnamakan kepentingan umum menggugat Kementrian ESDM dkk sehubungan dengan penyerahan pengelolaan Blok Cepu kepada Exxon Mobil. Gugatan atas nama kepentingan umum (al. oleh Sophia Latjuba) kepada Presiden RI dkk sehubungan dengan penyelenggaraan UAN.

Arimbi Heroepoetri dkk mengatasnamakan kepentingan umum menggugat Presiden RI karena telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan menaikkan harga BBM dengan Peraturan Presiden Nomor 55 tahun 2005. Irsyad Thamrin dkk (46 orang) mengatas namakan Rakyat Indonesia menggugat Negara RI (Presiden RI dkk, 19 instansi) karena Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar ketentuan undang-undang dan telah lalai dalam memberikan perlindungan dan pemenuhan hak kepada warga negaranya yang berpotensi maupun yang telah menjadi korban bencana alam sehingga mengalami kerugian materiil dan immateriil.

Tjandra Tedja dkk. (13 orang) mengajukan gugatan kepada Negara RI (Presiden RI dkk) karena Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan melakukan perubahan tarif tol dan perubahan sistem transaksi pada jalan tol lingkar luar Jakarta.

## **2. Tinjauan Pustaka**

Melaksanakan tuntutan hak keperdataan membutuhkan "aturan permainan" (*spelregels*). Sebagai aturan permainan dalam melaksanakan tuntutan hak maka hukum acara perdata

mempunyai fungsi yang penting, sehingga harus bersifat *strict, fixed, correct*, pasti, tidak boleh disimpangi, dan harus bersifat imperatif (memaksa).

Hakim harus tunduk serta terikat padanya dan tidak boleh bebas menafsirkannya, jangankan menggunakan atau mengadopsi lembaga hukum acara dari luar. Setiap orang tidak bebas mengajukan gugatan dengan cara yang dikehendakinya. Hakimlah yang berkuasa dalam menerima, memeriksa dan memutus perkara dengan tunduk pada peraturan hukum acara yang ada dan tidak menuruti *justiciabelen* (pencari keadilan/penggugat) yang memilih sendiri caranya berperkara yang tidak/belum ada dasar hukumnya.

Hukum acara perdata mengatur hak dan kewajiban beracara yang bersifat prosedural (hak untuk naik banding, kewajiban untuk mengajukan saksi) dan bukan bersifat substansial seperti pada hukum perdata materil (hak milik, kewajiban untuk melunasi hutang). Dikatakan dalam Pasal 5 Undang-undang No. 3 tahun 2009 bahwa, hakim wajib menggali hukumnya di dalam masyarakat, maka yang dimaksudkan adalah hukum materiilnya (hukum yang mengatur hak dan kewajiban substansial), bukan hukum formil (hukum yang mengatur hak dan kewajiban formil).

Dalam menggali hukumnya dan menemukan hukumnya, ada metode atau aturan permainannya. Metode penemuan yang paling dikenal adalah metode interpretasi hermeneutik yuridis (Mertokusumo, 2001 :56).

Dalam praktek peradilan, hukum acara perdata mendasarkan pada asas-asas hukum acara perdata yang mengikat secara prosedural mendasarkan pada kebenaran formil (*preponderance of evidence*). Asas dasar utama yang penting dalam peradilan perdata kita adalah asas *point d'interet point d'action* (Mertokusumo, 53: 2006), yang berarti bahwa barang siapa mempunyai kepentingan dapat mengajukan tuntutan hak atau gugatan.

Kepentingan di sini bukan asal setiap kepentingan, tetapi kepentingan hukum secara langsung, yaitu kepentingan yang dilandasi dengan adanya hubungan hukum antara penggugat dan tergugat dan hubungan hukum itu langsung dialami sendiri secara konkret oleh penggugat.

Asas penting lainnya dalam hukum acara perdata adalah asas *actori incumbit probatio* yang berarti barang siapa mempunyai sesuatu hak atau mengemukakan suatu peristiwa harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu (Pasal 163 HIR). Pasal 163 HIR merupakan asas umum beban pembuktian yang dituangkan dalam pasal yang dikenal dengan asas *actori incumbit probatio*, yang berarti bahwa, siapa yang mengaku mempunyai hak harus dibebani dengan pembuktian.

Penggugat harus membuktikan adanya hubungan antara dirinya dengan hak atau kepentingan yang diajukan dan terealisasikan dalam gugatan.

Dalam praktek dikenal suatu cara mengajukan gugatan perdata yang disebut gugatan perwakilan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama dalam satu perkara yang dilakukan oleh salah seorang anggota atau lebih dari kelompok tersebut tanpa menyebut anggota kelompok satu demi satu. Gugatan semacam ini dikenal dengan acara gugat *Class Action* yang

diadopsi dari system Anglosakson (Mertokusumo, 2006:71) dan diatur dalam UU No. 23 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

*Citizen Law Suit* 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 law suit* juga dikenal dengan sebutan *actio popularis*. Prosedur beracaranya belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Istilah Gugatan *Citizen Law Suit* ada pada sistem hukum *Common Law*, sedang istilah Gugatan *Class Action* ada pada sistem hukum *Civil law* dengan istilah *Actio Popularis*. Istilah lain, *collectief recht* (Belanda), *procesrecht van derdenbezwaar* dan *klokkenluidersecht* (Belanda)

Gugatan tersebut merupakan hak 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 Law Suit/Actio Popularis* diajukan pada lingkup peradilan umum dalam hal ini perkara Perdata.

Oleh karena itu atas kelalaiannya, dalam petitum gugatan, Negara dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur umum (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari.

Pada dasarnya *Citizen Law Suit/Actio Popularis* merupakan suatu hak gugat warga Negara yang dimaksudkan untuk melindungi warga Negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari Negara atau otoritas Negara

Menurut Gokkel(1986 :11), *Citizen Law Suit/Actio Popularis* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara. Kottenhagens-Edzes (Dalam Lotulung, 1993 :57), dalam *actio popularis* setiap orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1401 n/w BW (Pasal 1365 BW).

Pengertian kepentingan umum atau *public interest* adalah kepentingan masyarakat luas atau warga negara secara umum yang berkaitan dengan pemerintah atau Negara (Black, 1991 :856). Di Indonesia kepentingan umum banyak diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun demikian hakikat dari kepentingan umum itu sendiri belum jelas.

Setelah menganalisis berbagai batasan kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, Mertokusumo (1999 :45-46) mempunyai pendapat bahwa yang dimaksud dengan kepentingan lainnya, yang menyangkut kepentingan bangsa dan Negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan di berbagai bidang kehidupan, dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-

kepentingan yang lain.

Pemahaman *Citizen Law Suit* dan *Actio Popularis* mengandung arti, bahwa setiap anggota warga negara atas nama kepentingan umum dapat menggugat Negara atau pemerintah atau siapa saja yang melakukan perbuatan melawan hukum, yang nyata-nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat luas.

Berdasarkan pengertian kepentingan umum tersebut, kepentingan yang hendak dituntut dengan prosedur *actio popularis* dapat meliputi pelayanan umum dalam masyarakat luas, misalnya pelayanan kesehatan, keamanan serta kedamaian masyarakat oleh pemerintah yang selama ini dianggap oleh masyarakat belum begitu memadai, pengadaan angkutan umum, pengadaan air minum, listrik, perlindungan lingkungan, perlindungan hutan dan sebagainya. Masalah tersebut merupakan kepentingan masyarakat luas, maka setiap orang yang pada hakekatnya adalah anggota masyarakat sangat berkepentingan untuk menuntutnya (Sundari, 2002 :16-17).

Penyelenggaraan kepentingan umum merupakan tugas pemerintah, sehingga gugatan secara *actio popularis* pada umumnya ditujukan terhadap pemerintah. Kepentingan umum misalnya, tugas pelayanan kesehatan kepada masyarakat adakalanya juga diselenggarakan oleh swasta. Gugatan secara *actio popularis* juga dapat diajukan terhadap pihak swasta, yang ikut menyelenggarakan pelayanan kepentingan umum dalam bidang kesehatan tersebut.

Dalam *Citizen Law Suit/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 (berbeda dengan *class action*).

*Citizen Law Suit/Actio Popularis* memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. *Citizen Law Suit/Actio Popularis* 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 Law Suit/Actio Popularis* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara;
3. *Citizen Law Suit/Actio Popularis* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang;

4. Orang perorangan warga negara yang menjadi penggugat dalam *Citizen Law Suit/Actio Popularis*, tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil atau tangible;
5. Secara umum, peradilan cenderung reluctant terhadap tuntutan ganti kerugian jika diajukan dalam gugatan *Citizen Law Suit/Actio Popularis*.

## 2. Karakteristik dari Gugatan Citizen Lawsuit

Karakteristik dari Gugatan Citizen Lawsuit berdasarkan beberapa perkara yang pernah diajukan di Indonesia, adalah sebagai berikut:

1. 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 memenuhi hak warga negaranya. 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*.
2. 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. Penggugat adalah Warga Negara, yang bertindak mengatasnamakan warga negara. Penggugat dalam hal ini cukup membuktikan bahwa dirinya adalah warga negara Indonesia.

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 (tidak berlaku asas *point d'interet, point d'action*).

4. Dalam mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* cukup hanya dengan memberikan notifikasi berupa somasi kepada penyelenggara Negara. Isi somasi menjelaskan 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.

5. Petitum dalam gugatan *Citizen Lawsuit* tidak boleh meminta adanya ganti rugi materiel, karena kelompok warga negara yang menggugat bukan kelompok yang dirugikan secara materiel.
6. 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.
7. 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.
8. Petitum Gugatan *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh memohon pembatalan atas suatu Undang-undang karena itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Selain itu *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh meminta pembatalan atas Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana kini telah diatur dalam PERMA tentang Judicial Review peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

### **3. Adopsi Hukum dimungkinkan melalui Tugas Hakim dalam melakukan Penemuan Hukum**

Hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin ditaatinya hukum perdata materiel dengan perantaraan hakim dan tentang bagaimana caranya mengajukan tuntutan hak, memeriksa serta memutusnya dan pelaksanaan putusannya.

Hukum acara perdata bukan sekedar merupakan pelengkap saja, tetapi mempunyai kedudukan yang penting dalam melaksanakan atau menegakkan hukum perdata materiel. Karena tidak ada gunanya hukum perdata materiel apabila tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan, dan untuk realisasinya diperlukan hukum acara perdata.

Tugas hakim adalah melaksanakan hukum dalam hal konkret adanya tuntutan hak, yang berarti juga menegakkan hukum. Dalam mengadili sesuatu ia menentukan hukumnya *in concreto* terhadap peristiwa tertentu. Dengan demikian putusan hakim adalah hukum (*judge-made-law*). Kalau dalam pasal 5 Undang-undang no. 3 tahun 2009 mengatakan bahwa hakim wajib menggali hukumnya di dalam masyarakat, maka yang dimaksudkan adalah hukum materielnya (hukum yang mengatur hak dan kewajiban substansial), bukan hukum formil (hukum yang mengatur hak dan kewajiban formil). Ltu pun, dalam menggali hukumnya, dalam menemukan hukumnya, tidak asal mengadakan "terobosan", tetapi ada metode atau aturan permainannya.

Menggali hukum yang hidup dalam masyarakat (the living law) dan melakukan penemuan hukum tidaklah sederhana, karena hukumnya mungkin benar-benar tidak ada dalam masyarakat. Apabila ini terjadi, maka hakim dituntut jeli untuk merespons keadilan bagi para pihak agar putusan yang diberikan benar-benar memenuhi tiga hal secara proposional (Mertokusumo, 2000 :90), yaitu, kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*).

Adakalanya penemuan hukum yang dilakukan oleh hakim, melalui bingkai dari pihak yang berperkara melalui pengajuan gugatannya, atau melalui perkembangan ilmu hukum acara perdata dari perbenturan dengan sistem hukum asing yang diinterpretasikan ke dalam sistem hukum Indonesia (Eropa Kontinental).

Dalam pendahuluan, sudah dipaparkan beberapa contoh kasus tentang pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia. Hakim Perdata dalam asas hukum acara perdata Indonesia, akan terbentur pada hakim pasif di sini hanya berarti bahwa hakim tidak menentukan luas daripada pokok sengketa. Hakim tidak boleh menambah atau menguranginya, akan tetapi semuanya itu tidak berarti hakim sama sekali tidak aktif.

Hakim harus aktif memimpin sidang, melancarkan jalannya persidangan, membantu kedua belah pihak dalam mencari kebenaran, tetapi dalam memeriksa perkara perdata hakim harus bersikap *tut wuri*. Hakim terikat pada peristiwa yang diajukan oleh para pihak (*secundum allegata iudicare*).

Hakim wajib mengadili seluruh gugatan dan dilarang menjatuhkan putusan atas perkara yang dituntut (Pasal 178 (2) dan (3) HIR, 189 (2) dan (3) Rbg). Pengertian hakim pasif hanya berarti bahwa hakim tidak menentukan luas daripada pokok sengketa.

Konsekuensi logis ini membawa pergeseran pada adopsi hukum acara perdata dari mar sistem hukum asing kedalam sistem hukum kita, yang nota bene sistem hukum kita adalah sistem hukum Eropa {Continental yang tidak menganut gugatan *Citizen Lawsuit*. Keadilan para pencari keadilan (*yusticiabelleri*), sering menjadi ukuran hakim perdata memberikan putusan yang menjadi suatu terobosan baru dalam perkembangan praktek hukum acara perdata di Indonesia. *Citizen Lawsuit*, baru-baru ini menjadi suatu kebutuhan yang prioritas untuk diadopsi ke dalam sistem hukum kita, mengingat pemerintah mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan hak-hak warga Negara secara adil dan proporsional.

Gugatan *Citizen Lawsuit* mendasarkan pada gugatan Perbuatan Melawan Hukum, 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. Perbedaan yang signifikan,

dalam gugatan citizen lawsuit, tuntutan yang diminta adalah melakukan suatu perbuatan tertentu atau dikeluarkannya suatu kebijakan tertentu berkaitan dengan kepentingan umum. Sebagaimana dikatakan Molegraaff bahwa, Perbuatan Melawan Hukum tidak hanya melanggar undang-undang akan tetapi juga melanggar kaidah kesusilaan dan kepatutan. Pada tahun 1919, *Hoge Raad* mulai menafsirkan Perbuatan Melawan Hukum dalam arti luas pada perkara *Lindenbaum v. 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. Kaidah kesusilaan. d. Kepatutan dalam masyarakat (Setiawan, 1987 :176).

Pemahaman terhadap tuntutan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini berkaitan dengan kewajiban hukum pelaku (penguasa/pemerintah) yang seharusnya sebagai penyelenggara pemerintahan memperhatikan kepentingan warga negaranya dan melaksanakan urusan kepentingan umum dengan sebaik-baiknya.

Pemahaman ini mulai diterima melalui adopsi tuntutan warga negara tanpa kepentingan hukum yang cukup (*point d'interest, point d'action*) kepada penguasa atau penyelenggara urusan pemerintahan melalui gugatan *citizen law suit/action popularis* di Peradilan Indonesia

Penetapan majelis hakim akan menjadi preseden bagi gugatan-gugatan sejenis di masa mendatang, sebagai contoh gugatan secara *citizen law suit* yang telah didaftar ke pengadilan adalah kasus divestasi Indosat, dan Tragedi Nunukan, Tim Advokasi Tragedi Nunukan sendiri awalnya tidak terlalu optimis. Beberapa kali sidang ditunda karena tergugat, antara lain presiden dan lima menteri maupun kuasa hukumnya tidak hadir. Penyebabnya, tak lain adalah surat kuasa. Hal lain yang dipersoalkan oleh Tim Advokasi Nunukan adalah keputusan hakim untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan terhadap gugatan para penggugat, padahal pemeriksaan pendahuluan (*dismissal process*) hanya dikenal dalam gugatan PTUN, tidak dalam gugatan perdata. Namun pesimisme para penggugat dijawab majelis hakim dengan terobosan hukum. Saat mengeluarkan penetapan atas pemeriksaan pendahuluan Majelis Hakim pimpinan Andi Samsan Nganro, bersama Iskandar Tjakke dan Sunaryo menyetujui mekanisme *citizen law suit*, meskipun dasar hukumnya masih menjadi perdebatan.

Majelis berargumen bahwa berdasarkan UU No. 14 Tahun 1970 sebagaimana diubah UU No. 35/1999 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman, hakim tidak boleh menolak untuk menangani perkara. Hakim berkewajiban untuk menggali hukum yang hidup di dalam masyarakat. "Hakim tidak boleh menolak perkara walau belum ada dasar hukumnya," urai majelis hakim dalam putusannya. Uraian majelis hakim memang sejalan dengan pasal 14 ayat (1) UU No. 14/1970 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.*

Ketua majelis hakim perkara tersebut, Andi Samsan Nganro, kepada *hukum online* (<http://hukumonline.com/berita/baca/hol8003/prokontra-citizen-law-suit-belaiar-dari-kasus-nunukan>) menyatakan bahwa, dalam membuat keputusan dia mencoba memberanikan untuk membaca kebutuhan masyarakat. Andi mengemukakan alasan mengapa hakim mengabulkan

bentuk gugatan *citizen lawsuit* yang belum ada-ada dasar hukumnya. Karena dalam Undang-undang Pokok Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa hakim dilarang menolak perkara dengan alasan tidak jelas hukumnya. Secara filosofis, setiap warga negara berhak untuk membela kepentingan umum atau kepentingan publik. Selain itu, tuntutan hukum masyarakat dewasa ini semakin menempatkan pengadilan sebagai tumpuan harapan untuk mencari keadilan dan terobosan-terobosan hukum.

Membaca fakta itu, dihubungkan dengan filosofi bahwa setiap warga negara mempunyai kepentingan publik, maka gugatan yang mengatasnamakan warga Nunukan yang merasa sebagai korban, dapat diterima. Alasannya, gugatan seperti ini menggugat otoritas negara (pemerintah) untuk sesuatu tindakan yang merugikan kepentingan umum sehingga putusan tersebut adalah sebuah terobosan hukum dan merupakan sebuah adopsi sistem hukum asing dalam sistem Hukum Acara Perdata Indonesia.

#### 4. Kesimpulan

Peradilan perdata, dalam hal ini hakim memiliki tugas dan fungsi untuk memberikan sisi kemanfaatan dan keadilan hukum bagi para pencari keadilan (*yustisiabellen*) pada perkara-perkara yang diajukan kepadanya. Kerap kali perkara yang diajukan merupakan merupakan perkara yang tidak ada peraturan hukumnya, namun sebagai konsekuensi penegakan hukum privat dan konsekuensi kewajiban memberi sisi kepastian hukum, keadilan dan manfaat bagi para pihak, maka putusan harus diberikan oleh hakim. Adakalanya penyimpangan prinsip dasar hukum acara dilakukan, dengan menggali hukum yang hidup dalam masyarakat termasuk adopsi dari sistem hukum lain. Hal ini sebagaimana yang dilakukan oleh Majelis hakim tragedi Kasus Nunukan yang di kemudian hari menjadi precedent dalam perkembangan ilmu hukum acara perdata Indonesia melalui adopsi mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* yang tidak memerlukan asas dasar kepentingan hukum yang cukup bagi penggugat (*point d'inter et, point d'action*).

#### Daftar Pustaka

- Black, Henry Campbell, 1991, *Blacks's Law Dictionary*, Sixth ed., West Publishing Co., St. Paul, Minnesota.
- Gokkel, HRW., & N. Van Der Wal, 1986, *Juridisch Latijn*, vierde druk, Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, Brussel.
- Lotulung, Paulus Effendi, 1993, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum*, ed. Keempat, cet. Kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2001, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Mertokusumo, 2006

Sundari, E., 2002, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.

**Lain-lain**

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