



MEKANISME *CITIZEN LAWSUIT* DALAM PERSPEKTIF SISTEM PERADILAN DI INDONESIA

Putu Bagus Dananjaya¹⁾, Ni Gusti Ayu Made Nia Rahayu²⁾,
Alumni Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Udayana, Universitas
Airlangga
Email: bagusdananjaya1@gmail.com

Abstract

The Citizen Lawsuit mechanism has not been specifically regulated in Indonesian laws and regulations. The author will discuss and further analyze the mechanism of the citizen lawsuit (Citizen Lawsuit) in Indonesia and what is the basis for consideration of the unlawful acts postulated in the citizen lawsuit (Citizen Lawsuit). In writing this research the author uses a normative juridical research method with a conceptual approach and a statute approach. The concept of the Citizen Lawsuit Mechanism in the practice of civil justice in Indonesia refers to the jurisprudence of the Citizen Lawsuit cases in the previous year. The unlawful act postulated in the citizen's lawsuit (Citizen Lawsuit) refers to the provisions of Article 1365 of the Civil Code whose elements must meet the existence of an act, the act must violate the law, there is a loss for the victim, and there is a causal relationship between action at a loss.

Keywords : Justice, Citizen Lawsuit, Court.

Abstrak

Mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penulis akan membahas dan menganalisis lebih lanjut tentang mekanisme gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) di Indonesia serta apa yang menjadi dasar pertimbangan Perbuatan melanggar hukum yang didalilkan dalam gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*). Dalam penulisan penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Konsep Mekanisme *Citizen Lawsuit* dalam praktik peradilan perdata di Indonesia mengacu pada yurisprudensi kasus-kasus *Citizen Lawsuit* ditahun sebelumnya. Perbuatan melanggar hukum yang didalilkan dalam gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) mengacu pada ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang unsur-unsurnya harus memenuhi adanya suatu perbuatan, perbuatan tersebut harus melanggar hukum, adanya kerugian bagi korban, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Kata Kunci : Keadilan, Gugatan Warga Negara, Peradilan.

A. Pendahuluan

Hukum diposisikan memiliki peranan yang sangat besar dalam pergaulan hidup untuk mencapai ketertiban, ketentraman dan keadilan karena hukum menentukan hak dan kewajiban serta melindungi kepentingan individu dan kepentingan sosial. Oleh karena itu dibutuhkan mekanisme untuk menjamin dan melindungi hak-hak warga negara tersebut, yang salah satunya dijalankan melalui pengadilan.

Persamaan di muka hukum (*equality before the law*) berarti bahwa dalam hukum terjadi penundukan bagi setiap orang tanpa terkecuali dihadapan hukum, tidak mensejajarkan dengan hukum itu sendiri apalagi berada di atasnya. Perbuatan melanggar hukum baik dilakukan oleh penguasa maupun warga negara “*tort*”, maka akan diadili menurut aturan *Common Law* di pengadilan biasa. Berbeda dengan negara Eropa Kontinental (penganut *Civil Law System*) Perbuatan melanggar hukum yang dilakukan penguasa/pemerintah diselesaikan

pada pengadilan administrasi (*administratief rechtspraak*).¹

Beberapa dekade terakhir, di dunia peradilan Indonesia muncul beberapa model gugatan yang sebelumnya tidak dikenal dalam proses beracara dalam lingkungan peradilan di Indonesia yaitu Gugatan “*Citizen Lawsuit*” atau dalam terminologi hukum Indonesia saat ini diterjemahkan sebagai “Gugatan Warga Negara”.² *Citizen Lawsuit* telah banyak diterapkan di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Australia, dan India.³ Adapun yang menjadi pokok obyek gugatan dalam gugatan ini adalah mengenai sikap tindak pemerintah (Negara) dalam menjalankan urusan pemerintahan (*bestuurzorg*). *Citizens Lawsuit*

¹ Satya Yuda Dananjaya, *et.al.*, *Dinamika Hukum Acara dan Peradilan Di Indonesia*, Swasta Nulus, Denpasar, 2017, h. 4.

² M. Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*, Deepublish Publisher, Yogyakarta, 2019, h. 2.

³ Indro Sugianto, “Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap Negara-Kajian Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat”, *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum*, Edisi 2, Lembaga Independensi Peradilan, Jakarta, 2004, h. 34.

merupakan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga negara.⁴ Berdasarkan hal tersebut, setiap warga negara berhak dan memiliki kedudukan yang sama untuk menggugat Negara di muka pengadilan agar negara memenuhi hak-hak yang dilanggar oleh negara. Oleh karena itu dalam membuktikan kedudukan hukumnya untuk menggugat dihadapan hakim ia tidak perlu mendalilkan kepentingan yang sifatnya individual dan nyata (*tangible*).⁵ Hak individu untuk membela kepentingan kolektif (kepentingan umum) juga diatur secara tegas oleh Konstitusi Indonesia yakni Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Beberapa perkara menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit*, pada umumnya terkait dengan adanya

Perbuatan melanggar hukum, khususnya yang dilakukan oleh pemerintah atau sering disebut juga dengan Perbuatan melanggar hukum penguasa. *Citizen Lawsuit* merupakan gugatan warga negara yang mengatasnamakan kepentingan umum kepada penyelenggara negara.⁶ Setiap orang pada dasarnya dapat mengajukan gugatan apabila haknya dilanggar, namun semua terbatas dengan cara pengajuan gugatan yang dikehendaknya. 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. Suatu Perbuatan melanggar hukum akan mengakibatkan kerugian bagi pihak lain, sehingga ganti rugi menjadi poin utama dalam Perbuatan melanggar hukum. Maksud dari

⁴ Isrok dan Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit: Penegakan Hukum Alternatif Warga Negara*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, h. 21.

⁵ Moch. Iqbal, "Aspek Hukum *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* serta Perkembangannya di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 1 No. 1, Maret 2012, h. 106.

⁶ Yose Octavia Henry dan Disriani Latifa Soroinda, "Perbandingan dan Penerapan Gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia dengan di Amerika Serikat dan di India", Universitas Indonesia, Depok, 2014, h. 3.

kewajiban memberikan ganti rugi adalah untuk membawa si penderita sedapat mungkin pada keadaan sekiranya tidak terjadi Perbuatan melanggar hukum.⁷

Citizen Lawsuit belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan gugatan *Citizen Lawsuit* ini lebih dikenal di negara yang menganut *Common Law System*. *Citizen Lawsuit* pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan, namun pada perkembangannya *Citizen Lawsuit* tidak hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup saja melainkan pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya. Mekanisme *Citizen Lawsuit* juga telah diakui dalam praktik hukum Indonesia dengan adanya beberapa perkara yang menggunakan mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* seperti kasus pertama di Indonesia mengenai Penelantaran TKI di Nunukan yang

diajukan oleh Munir CS di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.⁸

Mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sekalipun di beberapa negara lain terutama negara dengan *Common Law System* mekanisme ini telah diakui dan diatur dalam hukum acaranya, serta adanya hak yang dimiliki oleh warga negara untuk menggunakan mekanisme ini dijamin oleh peraturan perundang-undangan, namun di Indonesia sejauh ini mekanisme tersebut telah muncul dalam praktik beracara tetapi secara substantif prosedural belum diatur.

Berdasarkan uraian diatas, penulis akan membahas dan menganalisis lebih lanjut tentang mekanisme gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) di Indonesia serta apa yang menjadi dasar pertimbangan Perbuatan melanggar hukum yang didalilkan dalam gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*).

B. Metode Penelitian

⁷ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2003, h. 57.

⁸ M. Adiguna Bimasakti, *Op., Cit.*, h. 4.

Dalam penulisan penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif⁹ dengan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) terkait dengan *citizen lawsuit* dan pendekatan kasus (*case approach*). Adapun sumber bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan hukum ini adalah peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer dan buku-buku yang berkaitan dengan *citizen lawsuit*, pendapat para ahli, jurnal ilmiah, artikel sebagai bahan hukum sekunder.

C. Pembahasan

1. Konsep Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) Di Indonesia.

Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) telah banyak diterapkan di beberapa negara *Common Law System* seperti Amerika Serikat, Australia, dan India. Pada mulanya *Citizen Lawsuit* diajukan dalam

perkara-perkara lingkungan hidup.¹⁰ Pergeseran kemudian terjadi di negara tersebut tidak hanya pada perkara-perkara lingkungan hidup saja, melainkan sudah masuk pada perkara-perkara lingkungan hidup saja, melainkan sudah masuk pada perkara-perkara perdata dimana Negara dalam hal penyelenggaraan negara dianggap telah melakukan kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negaranya.¹¹ Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dalam makna asalnya pada intinya adalah sebuah mekanisme bagi setiap warga negara untuk dapat menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas suatu kelalaian dalam pemenuhan hak-hak warga negara yang diatur dalam konstitusi negara. Kelalaian ini didalikan sebagai suatu Perbuatan melanggar hukum. Tujuan

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, h. 13.

¹⁰ Yustina Niken, "Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dan *Justiciability* Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat", *Kerta Patrika*, Vol. 38 No. 1, 2016, h. 35.

¹¹ Marion Elizabeth, "Karakteristik Tuntutan Dalam Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) Atas Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah (Studi Kasus: Perkara Nomor 228/Pddt.G/2006/Pn. Jkt/Pst.)", Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2003, h. 107.

dari diajukannya gugatan ini semata-mata hanya untuk meminta kepada Negara untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur umum agar kelalaian tidak terjadi lagi di masa-masa mendatang.

Sebagai suatu terobosan dalam hukum acara di Indonesia, mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sekalipun di beberapa negara lain terutama negara dengan *Common Law System* mekanisme ini telah diakui dan diatur dalam hukum acaranya, serta adanya hak yang dimiliki oleh warga negara untuk menggunakan mekanisme ini dijamin oleh peraturan perundang-undangan, namun di Indonesia sejauh ini mekanisme tersebut telah muncul dalam praktik beracara tetapi secara substantif prosedural belum diatur.

Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) ini adalah suatu bentuk akses bagi warga negara untuk mendapatkan keadilan (*access to justice*), ini merupakan upaya penegakan hukum (*law enforcement*)

melalui jalur litigasi (peradilan umum) terhadap kepentingan publik yang dirugikan.¹²

Ketika memahami kerangka negara hukum dalam perlindungan hak-hak asasi manusia, sejatinya keberadaan konsep dan implementasi Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) tidak perlu dipermasalahkan. Hal ini dapat dilihat pada pijakan dan landasan hukum praktis dan teoritis atas pengakuan konsep Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) antara lain:

- Pasal 28 huruf d Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Pasal 7 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Pasal 17 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Pasal 100 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Pasal 2 angka 4 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Pasal 4 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

¹² Satya Yuda Dananjaya, *Op., Cit.*, h. 13.

- Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Perkembangan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Indonesia dapat dilihat dari perkara penelantaran buruh migran di Nunukan yang diajukan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.¹³ Perkara ini meninggalkan warisan yang cukup berharga dalam bentuk penemuan hukum melalui mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) ini. Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) yang diajukan tentang Penelantaran Negara terhadap TKI Migran yang dideportasi di Nunukan adalah perkara pertama yang muncul di Indonesia menggunakan mekanisme gugatan warga negara. Majelis Hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengabulkan gugatan *Citizen Lawsuit* yang diajukan tentang Penelantaran Negara terhadap TKI Migran yang dideportasi di Nunukan dalam Putusan Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pst tanggal 8

Desember 2003. Dalam amar putusannya Majelis Hakim memerintahkan kepada Pemerintahan Republik Indonesia untuk menerbitkan pengaturan tentang perlindungan tenaga kerja yang kemudian dapat dilihat hasilnya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.

Dari contoh perkara diatas, dapat dilihat bahwa Hakim masih belum ada kesesuaian pendapat mengenai bentuk gugatan *Citizen Lawsuit*. Ada hakim yang berpendapat dapat menerima kehadiran gugatan *Citizen Lawsuit*, namun ada pula Hakim yang masih tidak dapat menerima bentuk *Citizen Lawsuit*. Hal ini dikarenakan hingga saat ini prosedur gugatan *Citizen Lawsuit* memang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Mekanisme Pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Indonesia

Citizen Lawsuit hanya dimaksudkan untuk menuntut

¹³ Indro Sugianto, *Op., Cit.*, h. 38.

Pemerintah agar melakukan penegakan hukum dan pemulihan atas kerugian yang ditimbulkan. Oleh karena itu, berdasarkan perkara-perkara yang masuk ke Pengadilan dengan menggunakan *Citizen Lawsuit*, tuntutan yang diajukan umumnya adalah berupa prestasi berupa tindakan-tindakan tertentu yang dapat memperbaiki keadaan.¹⁴ Beberapa jenis tuntutan *Citizen Lawsuit* pada umumnya berupa tuntutan agar tergugat segera membuat undang-undang, revisi undang-undang, mengeluarkan peraturan tambahan, dan melakukan tindakan-tindakan tertentu lainnya.

Secara normatif tidak ada regulasi di Indonesia yang mengatur mengenai *Citizen Lawsuit*. Akan tetapi dengan banyaknya perkara *Citizen Lawsuit* yang ada di Indonesia, menunjukkan bahwa ada legitimasi dari lembaga peradilan, dalam hal ini Peradilan Umum di bawah naungan Mahkamah Agung.

Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* bukan merupakan penderita yang mengalami kerugian langsung (*aggrieved party*), selain itu penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak harus membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan *tangible*. Oleh karena itu, sudah sepatutnya jika putusan hakim dalam gugatan yang diajukan secara *Citizen Lawsuit* “*reluctant*” terhadap penggantian kerugian yang bersifat materiil. Berdasarkan hal tersebut hakim akan sulit menilai dan menentukan materi dalam jumlah yang wajar untuk mengganti kerugian yang telah dialami masyarakat.¹⁵

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.¹⁶

¹⁴ Devie Nova Dulla, “Analisis Yuridis Gugatan *Citizen Lawsuit* Atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum Dalam Kasus Antara Orang Tua Korban Ujian Nasional Melawan Pemerintah Republik Indonesia”, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2011, h. 64.

¹⁵ Indro Sugianto, *Op., Cit.*, h. 36.

¹⁶ Abdul Fatah, “Gugatan Warga Negara Sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia Dan Hak Konstitusional Warga Negara”, *Yuridika*, Vol. 28, No. 3, 2013, h. 5.

Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak memerlukan adanya suatu notifikasi *Option Out* setelah gugatan didaftarkan (sebagaimana diatur dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok). Praktikanya di Indonesia yang didasarkan pada pengaturan di beberapa negara *Common Law*, *Citizen Lawsuit* cukup hanya dengan memberikan notifikasi berupa somasi kepada penyelenggara Negara.¹⁷ Isi dari somasi tersebut 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 praktikanya somasi ini harus diajukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum gugatan didaftarkan, namun karena belum ada satupun peraturan formal yang mengatur hal tersebut, maka ketentuan ini tidak berlaku mengikat.

¹⁷ *Ibid.*

Seperti halnya prosedur *Citizen Lawsuit* di beberapa negara, maka dalam praktik *Citizen Lawsuit* di Indonesia, diisyaratkan adanya notifikasi terlebih dahulu dari Penggugat kepada Tergugat. Pemberitahuan ini harus dilakukan terlebih dahulu sebelum gugatan memasuki tahap administratif. Suatu pemberitahuan (notifikasi) dalam *Citizen Lawsuit* di Indonesia sekurang-kurangnya memuat:¹⁸

- a. Informasi tentang pelanggar yang dituduh dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran, yang berdasar hal tersebut Penggugat atau para Penggugat berniat untuk menggugat (Tergugat/ Para Tergugat)
- b. Jenis pelanggaran yang menimbulkan *Citizen Lawsuit* (Objek Gugatan)

Berdasarkan pijakan dan landasan hukum yang dimiliki, dan prinsip serta asas hukum acara, seharusnya konsep dan mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dalam praktik peradilan di Indonesia tidak terjadi kesimpang siuran pemahaman yaitu ada yang dapat menerima dan ada juga yang menolak. Dalam hal menolak, ini

¹⁸ Mahkamah Agung, *Op., Cit.*, h 65.

disebabkan oleh adanya pemahaman sempit sebagian hakim sebagai bentuk implementasi dari paradigma positivistik yang merupakan garis turunan dari *Civil Law System* yang diwariskan pada masa kolonial dahulu. Hal lainnya adalah pengaruh adopsi dari *Common Law System* yang ternyata disetiap negara penganutnya memiliki tata cara prosedural atau hukum acara yang berbeda yang mengakibatkan kebingungan dari Penggugat mengenai format gugatan dan prosedur yang mendahului pengajuan gugatan.

3. Perbuatan melanggar hukum yang didalilkan dalam Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*)

Perbuatan melanggar hukum di Indonesia merujuk pada ketentuan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW). Perumusan norma pada pasal ini terbilang unik, tidak seperti ketentuan pasal lainnya. Perumusan norma pada pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ini lebih merupakan struktur norma dari

pada substansi ketentuan hukum yang sudah lengkap, oleh karena itu substansi pada Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata senantiasa memerlukan materialisasi di luar Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.¹⁹

Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menentukan bahwa setiap perbuatan yang melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seseorang yang mewajibkan orang karena salahnya menerbitkan kerugian ini mengganti kerugian tersebut.²⁰ Adapun pemahaman ketentuan pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dinyatakan oleh M.A Moegni Djodirdjo bahwa pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidaklah memberikan perumusan melainkan hanya mengatur bila seseorang yang mengalami kerugian karena perbuatan melanggar hukum, yang dilakukan oleh orang lain terhadap dirinya, akan dapat mengajukan

¹⁹ Rosa Agustina, *Op., Cit.*, h. 3.

²⁰ Satya Yuda Dananjaya, *Op., Cit.*, h.

tuntutan ganti kerugian pada Pengadilan negeri dengan sukses.²¹

Ada implikasi yang menimbulkan dua persepsi secara bersamaan. Pertama, bahwa Pasal 1365 dikatakan merupakan pasal “*all catches*” atau pasal keranjang sampah, Kedua bahwa Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ini justru menimbulkan stimulant untuk terjadinya penemuan hukum (*rechtvinding*) secara terus menerus. Perbuatan melanggar hukum merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hak dan kewajiban hukum menurut undang-undang. Sehingga dikatakan bahwa Perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) sama dengan perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatige daad*).²²

Dalam perkembangannya, pengertian perbuatan melanggar hukum semakin meluas. Hal ini menjadi suatu teritori yang terbuka untuk diisi oleh putusan-putusan hakim yang didalamnya berisi suatu penemuan hukum. Sehingga dapat

dikatakan sebagai adanya suatu *role* yang harus dilakukan oleh hakim untuk melakukan penegakan hukum. Di Indonesia sendiri perbuatan melanggar hukum diatur dari Pasal 1365-1380 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sehingga didapatkan bahwa ada empat unsur yang harus dipenuhi dari suatu Perbuatan melanggar hukum, yaitu sebagai berikut:

- Adanya suatu perbuatan;
- Perbuatan tersebut melawan hukum;
- Adanya kerugian bagi korban;
- Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian.

Kaitannya dengan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*), apabila seseorang tidak dapat menerima perlakuan dari suatu tindakan pemerintah atau apabila ia merasa berhak akan suatu ganti rugi karena kerugian yang ditimbulkan dari perbuatan yang dilakukan pemerintah, maka dapat mengajukan gugatan kepada hakim perdata berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kemudian dalam gugatan ini berkembanglah ajaran tentang

²¹ *Ibid*, h. 25

²² Rosa Agustina, *Op., Cit.*, h. 3.

perbuatan melanggar hukum yang disebut perbuatan melanggar hukum pemerintah atau lazim disebut perbuatan melanggar hukum penguasa.²³

Ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan ketentuan umum tentang perbuatan melaanggar hukum, tidak membedakan antara suatu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pemerintah, badan hukum, atau perorangan. Ketentuan tersebut dapat diterapkan baik terhadap perbuatan melanggar hukum Pemerintah, badan hukum, ataupun perorangan.²⁴

Ketika melihat konsep pendalihan dalam posita pada mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*), penggunaan dalil dalam posita didasarkan pada Perbuatan melanggar hukum ini lebih ditekankan pada dua hal yaitu:

- a. adanya “kerugian” yang ditimbulkan dari suatu perbuatan
 - b. adanya "kesalahan" yang menimbulkan kerugian tersebut
- Kedua unsur ini saling terkait. Unsur kerugian yang

ditimbulkan sebagai akibat dari Perbuatan melanggar hukum dapat berupa kerugian materiil dan idiil.²⁵ Kerugian materiil dan idiil (dapat dipersamakan dengan kerugian materiil dan imateriil) selalu dapat dimintakan ganti rugi atas sejumlah tertentu kerugian yang diderita, karena kerugian adalah suatu akibat dari perbuatan melanggar hukum. Dalam mengajukan gugatan berdasarkan Perbuatan melanggar hukum haruslah ada perbuatan aktif dan pasif yang mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan orang lain yang dilindungi oleh hukum.

Kerugian akibat perbuatan melanggar hukum inilah yang sebenarnya dapat diajukan dalam tuntutan yang berisi ganti rugi dalam bentuk uang, ganti rugi dalam bentuk natural atau kembali ke keadaan semula, pernyataan bahwa perbuatan yang dilakukan melanggar hukum, pernyataan ataupun tindakan akan membuat suatu keadaan tertentu yang memulihkan keadaan supaya kedepannya tidak terulang kembali.

²³ Devie Nova Dulla, *Op.,Cit.*, h. 48.

²⁴ *Ibid*, h. 49.

²⁵ Rosa Agustina, *Op.,Cit.*, h. 168.

Unsur kesalahan dalam perbuatan melanggar hukum sejatinya menitikberatkan pada "yang melakukan" perbuatan melanggar hukum untuk bertanggung jawab atas akibat dari perbuatan itu, apabila itu dipersalahkan kepadanya. Hal ini adalah penekanan unsur kesalahan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kesalahan mencakup dua pengertian yaitu kesalahan dalam arti luas dan kesalahan dalam arti sempit. Dalam arti luas terdapat kealpaan dan kesengajaan, sedangkan dalam arti sempit hanya berupa kesengajaan.²⁶ Perkembangan yang terjadi, kesalahan dapat berbentuk tidak hanya berupa kesengajaan dan kealpaan namun dapat juga berupa ketidakhati-hatian (*carelessness*) dan kelalaian (*negligence*).

Melihat perkembangan dari unsur kesalahan maka dapat ditarik dua pemahaman yaitu pertama, kesalahan dalam arti subyektif yang menekankan pada pelaku sendiri apakah mempunyai kecakapan untuk

mengatasi suatu kerugian yang mungkin akan timbul, sehingga nanti akan menentukan apakah ia bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Kedua, kesalahan dalam arti objektif yaitu suatu ukuran tingkah laku yang ditentukan menurut ukuran umum dimana setiap orang akan berbuat sama pada keadaan yang serupa untuk mencegah terjadinya kerugian.²⁷ Setiap Perbuatan melanggar hukum akan dimintakan pertanggung jawaban karena perbuatan tersebut telah menimbulkan konsekuensi tertentu terhadap orang lain (bisa saja fisik, harta benda, mental, dan lainnya).

Ketika memenuhi dua unsur penting dalam Perbuatan melanggar hukum seharusnya Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) yang diajukan dapat diterima oleh pengadilan. Hanya saja sejauh mana pengadilan mampu menerima gugatan yang pengaturannya secara materiil dan formil belum ada. Maka dari itu sangat diperlukan peraturan perundang-undangan yang mengatur

²⁶ Satya Yuda Dananjaya, *Op., Cit.*, h. 28.

²⁷ Rosa Agustina, *Op., Cit.*, h. 167.

mekanisme dan tata cara pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dalam penegakan hukum di Indonesia

D. Simpulan dan Saran

Mekanisme *Citizen Lawsuit* belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konsep Mekanisme *Citizen Lawsuit* dalam praktik peradilan perdata di Indonesia mengacu pada yurisprudensi kasus-kasus *Citizen Lawsuit* ditahun sebelumnya. Perbuatan melanggar hukum yang didalilkan dalam gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) mengacu pada ketentuan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang unsur-unsurnya harus memenuhi adanya suatu perbuatan, perbuatan tersebut harus melanggar hukum, adanya kerugian bagi korban, dan adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian. Apabila seseorang tidak dapat menerima perlakuan dari suatu tindakan pemerintah atau apabila ia merasa berhak akan suatu ganti rugi karena kerugian yang ditimbulkan

dari perbuatan yang dilakukan pemerintah, maka dapat mengajukan gugatan kepada hakim perdata berdasarkan Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Pemerintah dalam hal ini sebagai Dewan Legislasi segera membuat undang-undang mengenai hukum acara Gugatan Warga Negara. Selama undang-undang belum selesai, Mahkamah Agung sebagai pemegang hak diskresi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung tentang Gugatan Warga Negara agar tidak terjadi kekosongan peraturan di bidang hukum acara dan peradilan, utamanya mengenai Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*). Sehingga tidak ada keraguan bagi hakim dan pengadilan mengenai mekanisme dan tata cara pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Indonesia. Hal tersebut bertujuan agar menciptakan kepastian hukum dan membuat pedoman yang lebih universal bagi para pencari keadilan.

Kedepan harus ada rumusan pasal mengenai pengertian Perbuatan

Melanggar Hukum Pemerintah agar maksud dari rumusan pasal tersebut memberikan kepastian mengenai unsur-unsur yang terkandung dalam pasal Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukam pemerintah. Sehingga tidak lagi bertumpu pada Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata namun telah ada ketentuan khusus mengenai Perbuatan Melanggar Hukum Pemerintah.

Daftar Pustaka

Buku

- Agustina, Rosa, *Perbuatan Melawan Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Bimasakti, M. Adiguna, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*, Deepublish Publisher, Yogyakarta, 2019.
- Dananjaya, Satya Yuda *et.al.*, *Mencari Keadilan Dalam Kerangka Negara Hukum Melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit)*, Swasta Nulus, Denpasar, 2017.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

- Sugianto, Indro, "Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Negara-Kajian Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat". *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum*, Edisi 2, Lembaga Independensi Peradilan, Jakarta, 2004.
- Isrok dan Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit: Penegakan Hukum Alternatif Warga Negara*, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010.
- Mahkamah Agung, *Laporan Penelitian Class Action & Citizen Lawsuit. Badan Penelitian dan Pengembangan & Pengembangan & Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Mahkamah Agung RI*, Bogor, 2009.

JURNAL

- Fatah, Abdul. "Gugatan Warga Negara Sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia Dan Hak Konstitusional Warga Negara", *Yuridika*, Vol. 28 No. 3, (2013), <https://e-journal.unair.ac.id/YDK/article/view/347/181>, diakses pada 2 April 2020.
- Julaidin J., & Henny Puspita Sari, "Citizen Lawsuit (Gugatan Warga Negara) Terhadap Penyelenggara Negara Dalam Mencari Keadilan", *UNES Journal of Swara Justicia*, Vol. 3 No. 1, (2019), <https://www.swarajustisia.unespadang.ac.id/index.php/UJSJ/article/download/89/60>, diakses 3 April 2020.

- Moch. Iqbal. “Aspek Hukum *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* serta Perkembangannya di Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*. Vol. 1 No. 1, Maret (2012), <http://114.129.22.229:5555/index.php/jurnalhukumperadilan/article/view/148>, diakses pada 3 April 2020.
- Sharaningtyas, Yustina Niken, “Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dan *Justiciability* Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat”, *Kerta Patrika*, Vol. 38 No. 1 (2016), <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthapatrika/article/view/21532>, diakses pada 7 April 2020.
- PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), diterjemahkan oleh R Subekti dan R. Tritrosudibio, 2005, Cet. Ke-36, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886).
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445).
- Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok
- Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.