

# PENERAPAN MEKANISME GUGATAN CITIZEN LAWSUIT DALAM HUKUM ACARA PERDATA DI INDONESIA

Faradina Naviah  
Jl. Gn. Kawi Selatan X Sumber Nayu Rt02/RwXII Kadipiro  
Email : ardyn.ndud@yahoo.com

## **ABSTRAK**

*Gugatan citizen lawsuit merupakan mekanisme gugatan yang dikenal di sistem common law, dengan adanya transplantasi hukum, mekanisme gugatan ini dapat diterapkan di dalam hukum acara perdata di Indonesia yang dipengaruhi sistem hukum civil law. Hakim menggunakan hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia dalam memeriksa gugatan citizen lawsuit. Dasar pertimbangan hakim dalam mengabulkan gugatan citizen lawsuit dilandaskan pada asas kebebasan hakim dalam melakukan penilaian dan keyakinannya berdasarkan pada fakta-fakta yang terungkap di dalam persidangan. Hakim menggunakan kebebasannya dalam menilai legal standing/ kedudukan penggugat dengan mendasarkan pada instrument citizen lawsuit, bukan mendasarkan pada asas point d'interest point d'action.*

**Kata Kunci:** *Gugatan citizen lawsuit, Dasar beracara, Pertimbangan Hakim.*

## **ABSTRACT**

*Citizen lawsuit accusation constitutes the accusation mechanism known as common law; in the presence of law transplantation, this accusation mechanism can be applied to the civil procedural law in Indonesia affected by the civil law. The judge employs the civil procedural law enacted in Indonesia in examining the citizen lawsuit. The judge's rationale in granting the citizen lawsuit was the principle of judge freedom in judging and his/her belief based on the fact disclosed in the trial. The judge used his/her freedom in judging the legal standing of the prosecutor based on the citizen lawsuit instrument, not on the point d'interest point d'action principle..*

**Keywords:** *Citizen lawsuit, Association for the hearing, The judge's rationale.*

## A. PENDAHULUAN

Beberapa tahun belakangan ini, Hukum acara 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 penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang berasal dari hukum acara perdata asing yang bersumber pada sistem hukum common law,

seperti misalnya class action dan decertingopinion ([http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2012/05/pustaka\\_upad\\_artikel\\_actio\\_popularis.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2012/05/pustaka_upad_artikel_actio_popularis.pdf), diakses tanggal 13 November 2012 pukul 20.24 WIB). Gugatan class action yang sebelumnya tidak dikenal dalam sistem hukum di Indonesia mulai diperkenalkan setelah Mahkamah Agung Republik Indonesia menerbitkan PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Susanti Adi Nugroho, 2010: 390).

Pengaruh sistem hukum common law terhadap hukum acara perdata di Indonesia muncul kembali pada Tahun 2003. Gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara) diajukannya pertama kalinya atas nama Munir c.s atas penelantaran negara terhadap buruh migran yang dideportasi di Nunukan. Gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara) inimerupakan model gugatan perdata yang dikenal di sistem hukum common law. Sejarah pengajuan gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara) diajukan terhadap kasus mengenai lingkungan, namun dalam perkembangannya, pengajuan gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara)mencakup berbagai bidang yang memang dianggap negara telah lalai dan melanggar hak-hak warga negara.

Persoalan mengenai gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara)dalam kasus ini adalah mengenai prosedur pengajuan gugatan yang dikenal di sistem hukum common law yang dianut oleh negara-negara anglo saxon, namun dalam kasus ini digunakan di Indonesia yang menganut sistem hukum civil law, tidak mengenal adanya gugatan tersebut. Terlebih di dalam peraturan hukum acara perdata di Indonesia bersifat imperatif, yang berarti bersifat memaksa, tidak dapat disimpangi dan Hakim harus tunduk. Hakim tidak dapat menciptakan peraturan yang mengikat setiap orang secara umum. Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang menangani kasus ini, dalam putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PSTmenerima bahkan mengabulkan sebagian gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara)ini.

Disinilah ditemukan sebuah titik urgensi penelitian yang dimaksud untuk mengkaji lebih lanjut mengenai dasar beracara dan dasar pertimbangan yang digunakan hakim dalam memeriksa dan memutus gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara)dalam kasus Nunukan serta cara hakim dalam menilai legal standing Para Penggugat. Hal ini diperlukan karena berkaitan dengan pijakan hukum hakim dalam menangani gugatan-gugatan citizen lawsuit di Indonesia. Tidak adanya pijakan hukum bagi hakim dalam menangani perkara perdata dengan mekanisme gugatan citizen lawsuit, yang terjadi adalah perbedaan pandangan hakim dalam menangani mekanisme gugatan ini. Perbedaan pandangan hakim mengakibatkan tidak ada kepastian hukum terhadap mekanisme gugatan citizen lawsuit sebagai alternatif penyelesaian sengketa perdata di Indonesia. Tulisan ini bermaksud untuk mendapatkan gambaran mengenai bagaimana mekanisme gugatan citizen lawsuit yang dikenal di sistem hukum common law dapat diterapkan di dalam hukum acara perdata di Indonesia yang telah dipengaruhi sistem hukum civil law serta dasar beracara dan dasar pertimbangan yang digunakan hakim dalam memeriksa dan memutus gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara)dalam kasus Nunukan serta cara hakim menilai legal standing/kedudukan para penggugat, sebab

gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara) dapat menjadi terobosan hukum bagi sistem hukum di Indonesia sebagai alternatif penyelesaian sengketa di Indonesia

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal bersifat deskriptif, dengan menggunakan pendekatan kasus (case approach). Analisis terhadap bahan hukum dilakukan dengan metode silogisme dengan menggunakan pola pikir deduktif.

## **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Mengkaji putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST diketahui bahwa diajukannya gugatan citizen lawsuit (gugatan warga negara) dalam kasus Nunukan ini berawal dari terbukanya lapangan pekerjaan sejak adanya Pertukaran Nota Diplomatik Juli 1998 antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Malaysia. Hingga bulan Januari 2002, tercatat sebanyak 1.046.983 orang Indonesia menjadi buruh migran di Malaysia, dan sekitar 480.000 orang diantaranya diketahui tidak memiliki dokumen resmi (putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST). Pernyataan dalam nota tersebut mengenai kewajiban majikan untuk menyimpan dan mengembalikan pasport ke kedutaan Indonesia apabila pekerja lari, mengakibatkan buruh migran yang berada di Malaysia yang berdokumen menjadi tidak berdokumen, sehingga buruh migran rentan untuk menjadi sasaran eksploitasi. Kondisi ini tergambarkan dari adanya Laporan investigasi Tim Jaringan Relawan untuk kemanusiaan tanggal 12 September 2002, menemukan kenyataan bahwa upah dibayarkan tidak sesuai dengan yang diperjanjikan dan mereka bekerja dan hidup dalam kondisi yang buruk dan dibatasi (putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST).

Sejak akhir tahun 2001 terjadi kasus kekerasan yang dilakukan Pemerintah Malaysia terhadap buruh migran dengan alasan buruh migran yang bekerja tanpa dokumen adalah pendatang illegal. Sejak awal 2002, Kantor Penghubung Konien Republik Indonesia mencatat bahwa terjadi deportasi massal buruh migran Indonesia semakin besar. Menjelang pengesahan Undang-Undang Imigrasi Malaysia Nomor A1154 tahun 2002 (UU Imigrasi Malaysia), sebanyak 179.904 buruh migran Indonesia mengirimkan amnesti kepada pemerintah Malaysia yang menyatakan bersedia dengan suka rela ke Indonesia tanpa pemenjaraan terlebih dahulu. Setelah pengesahan UU Imigrasi Malaysia pada tanggal 20 Mei 2002 yang mulai diberlakukan pada tanggal 1 Agustus 2002 terjadi kembali aksi kekerasan terhadap buruh migran Indonesia di Malaysia (putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST). Pemberlakuan UU Imigrasi Malaysia tersebut menjadi legitimasi penangkapan buruh migran Indonesia dengan mengerahkan aparat militer, aparat kepolisian, dan paramiliter. Kebijakan Pemerintah Malaysia tersebut menyebabkan terjadinya arus deportasi buruh migran secara besar-besaran ke titik-titik pemulangan yang antara lain, Belawan (Sumatera Utara), Batam, Dumai, Tanjung Pinang, Tanjung Balai (Riau), Kuala Tungkal (Jambi), Entikong (Kalimantan Barat), Nunukan (Kalimantan Timur), dan Pare-Pare (Sulawesi Selatan) (putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST). Titik pemulangan seperti Medan dan Batam secara tegas menolak kehadiran deportan yang menyebabkan kebanyakan buruh migran dideportasi melalui Nunukan. Melihat parahnya situasi deportasi massal buruh migran Indonesia di Malaysia, para tergugat tidak melakukan upaya diplomatik apapun dengan pemerintah Malaysia untuk mencegah agar deportasi tersebut tidak merugikan buruh migran Indonesia yang dipulangkan.

Berdasarkan latar belakang diatas, Para Penggugat mengajukan gugatan dengan mekanisme citizen lawsuit untuk menggugat Pemerintah Indonesia atas peristiwa deportasi buruh migran dari Malaysia. Majelis Hakim atas gugatan tersebut memutuskan dalam putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST mengabulkan sebagian gugatan Para Penggugat.

### **Dasar Beracara Hakim**

Mekanisme gugatan ini dikenal di Negara-Negara Anglo Saxon yang menganut sistem hukum common law. Karakteristik yang membedakan sistem hukum common law dengan sistem hukum civil law antara lain yurisprudensi sebagai sumber hukum, dianutnya doktrin stare decisis, dan adanya adversary system dalam proses peradilan. Sistem hukum civil law mempunyai karakteristik antara lain adanya kodifikasi, sumber hukum utama adalah undang-undang dan sistem peradilan bersifat inkuisitorial. Kedua sistem hukum di atas memiliki karakteristik yang berbeda.

Melihat perbedaan karakteristik kedua sistem hukum di atas, mekanisme gugatan citizen lawsuit tidak dapat diterapkan di dalam sistem hukum civil law. Mekanisme gugatan citizen lawsuit ini tidak dikenal di dalam sistem hukum civil law sehingga belum ada undang-undang yang mengatur. Hal ini dikarenakan, sumber utama dari sistem hukum civil law adalah undang-undang dan hakim sebagai corong undang-undang. Mekanisme gugatan citizen lawsuit dapat disimpulkan apabila didasarkan pada karakteristik di atas, mekanisme ini tidak dapat diterapkan karena untuk menjamin kepastian hukum.

Sistem hukum di Indonesia selama ini dipengaruhi oleh sistem hukum Eropa Kontinental atau disebut dengan sistem hukum civil law. Hal ini dapat dilihat dari masih berlakunya peraturan perundang-undangan produk zaman pemerintahan kolonial di Indonesia, khususnya mengenai hukum acara, seperti Eropa Kontinental (Hari Purwadi, 2007: 73). Karakteristik sistem hukum civil law masih melekat erat di sistem hukum Indonesia, tentunya mengenai mekanisme gugatan citizen lawsuit tidak dikenal di Indonesia.

Munculnya mekanisme gugatan citizen lawsuit dalam hukum acara perdata di Indonesia merupakan sebuah proses transplantasi hukum untuk memenuhi kebutuhan bagi masyarakat yang mencari keadilan (justiciabelen). Adanya transplantasi hukum untuk mengadopsi suatu sistem hukum di suatu negara bukanlah hal yang tidak mungkin. Terlebih lagi, kehidupan manusia yang terus berkembang, yang menuntut perkembangan hukum pula. Seperti yang dikemukakan oleh Soetandyo Wignjosoebroto bahwa hukum undang-undang sebagai teks tidaklah selamanya sama dan sebangun dengan realitasnya dalam konteks sosial-kultural (Soetandyo Wignjosoebroto, 2013: 6).

Masuknya mekanisme gugatan citizen lawsuit di Indonesia adalah upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang belum terakomodir di dalam hukum acara perdata di Indonesia. Mekanisme gugatan citizen lawsuit ini dapat diterapkan di dalam sistem hukum di Indonesia karena adanya transplantasi hukum, namun tanpa diimbangi oleh peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini lah yang menjadi perdebatan di dalam sistem peradilan di Indonesia. Adanya transplantasi hukum, sistem suatu negara lain dapat diterapkan, namun mengacu pada sumber hukum utama adalah undang-undang maka dengan mendasarkan hal tersebut mekanisme gugatan citizen lawsuit yang belum diatur di dalam perundang-undangan tidak dapat diterapkan.

Perkara nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST yang merupakan gugatan citizen lawsuit yang pertama kali diajukan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dalam

penetapannya Majelis Hakim menetapkan bahwa gugatan citizen lawsuit yang diajukan Para Penggugat diterima dan menyatakan bahwa pemeriksaan perkara dapat dilanjutkan. Majelis Hakim mempertimbangkan ketentuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999, dalam Pasal 14 ayat

(1) dan Pasal 27, yang sekarang diubah dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10 ayat (1) dan Pasal 5. Adanya penetapan tersebut, Majelis Hakim melancarkan proses transplantasi dari sistem common law yaitu mekanisme gugatan citizen lawsuit ke dalam mekanisme hukum acara di Indonesia.

Seperti yang diketahui diatas, bahwa mekanisme gugatan citizen lawsuit belum dikenal di sistem hukum Indonesia. Belum ada ketentuan yang mengatur mengenai prosedural citizen lawsuit di peradilan umum baik di dalam undang-undang, Peraturan Mahkamah Agung, maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Diterimanya mekanisme gugatan citizen lawsuit, tentunya Majelis Hakim mempunyai dasar beracara untuk melaksanakan proses pemeriksaan perkara ini.

Mekanisme gugatan citizen lawsuit yang merupakan proses dari transplantasi hukum, tidak secara serta merta menggunakan mekanisme tersebut seperti pada asalnya, namun dapat mengalami perubahan sesuai sistem yang ditransplantasi. Didasarkan pada pendapat Hari Purwadi bahwa sub-sub sistem hukum yang ditransplantasikan mempengaruhi sistem hukum tuan rumah (Hari Purwadi, 2007: 56). Selain itu, mengacu pada sifat peraturan hukum acara perdata di Indonesia bersifat imperatif, yang berarti bersifat memaksa, tidak dapat disimpangi dan Hakim harus tunduk. Hakim tidak dapat menciptakan peraturan yang mengikat setiap orang secara umum. Sifat peraturan hukum acara perdata tersebut, secara implisit dapat diartikan bahwa hukum acara berlaku mengikat terhadap setiap mekanisme perkara perdata yang diajukan, selama belum ada peraturan undang-undang yang mengatur.

Mencermati uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa dasar beracara yang digunakan oleh Hakim dalam proses peradilan citizen lawsuit adalah hukum acara perdata, dengan proses beracara biasa di persidangan terhadap perkara perdata. Hal ini juga terungkap dalam tahap-tahap pemeriksaan citizen lawsuit adalah dengan proses beracara biasa yang dimulai dari pembacaan gugatan, jawaban/eksepsi, replik, duplik, pembuktian, kesimpulan, dan putusan. Sebelum adanya proses jawab-menjawab dari Para Pihak, dilaksanakan pemeriksaan permulaan. Pada tanggal 12 Mei 2003 atas pemeriksaan permulaan tersebut Majelis Hakim mengeluarkan penetapan yang menyatakan menerima gugatan citizen lawsuit yang diajukan Para Penggugat dan melanjutkan pemeriksaan perkara.

### **Dasar Pertimbangan Hakim**

Setelah pemeriksaan perkara telah cukup, selanjutnya Majelis hakim bermusyawarah untuk membuat putusan. Sesuai dengan fungsi utama hakim yakni memberikan putusan terhadap perkara yang diajukan kepadanya. Hakim dalam memberikan putusan harus menyertakan pertimbangan hukum yang dijadikan landasan utama dalam memutus perkara. Kewajiban hakim menyertakan pertimbangan hukum dalam putusannya ditegaskan dalam Pasal 50 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 178 ayat (1) HIR/ Pasal 189 ayat (1) RBg.

Begitupun dengan gugatan citizen lawsuit dalam perkara nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST. Mekanisme gugatan citizen lawsuit di Indonesia dalam

perkara ini merupakan perkara pertama kali yang diajukan di pengadilan, gugatan ini diperiksa sesuai dengan hukum acara perdata yang berlaku, yaitu HIR/RIB, hakim wajib untuk memberikan putusan. Sesuai dengan bunyi Pasal 10 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Hakim dalam kasus ini dapat melakukan penemuan hukum, karena ketika hakim tidak menemukan hukumnya di dalam perundang-undangan tertulis, hakim wajib menggali hukum untuk memutus berdasarkan hukum.

Hakim dalam putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST menjatuhkan putusan yang amarnya mengabulkan sebagian gugatan Penggugat. Meninjau kembali bahwa peraturan hukum acara perdata tidak dapat disimpangi dan hakim tidak dapat menciptakan peraturan yang mengikat setiap orang. Seharusnya dalam putusannya, hakim menolak demi kepastian hukum karena tidak ada undang-undang yang mengatur.

Hakim dalam menjatuhkan putusannya walaupun mempunyai kebebasan seperti yang tertuang di dalam UU Kekuasaan Kehakiman. Kebebasan hakim dalam menerapkan hukum yang akan dijadikan pertimbangan dalam putusan adalah kebebasan yang bersifat relatif. Kebebasan hakim bersifat relatif dalam hal ini yaitu pembatasan kebebasan hakim. Hakim terikat pada ketentuan yang sudah ditentukan undang-undang. Kebebasan hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang dimaksud adalah hakim dalam menjatuhkan putusannya bebas dan merdeka dari campur tangan baik kekuasaan eksekutif maupun pihak manapun dan kebebasan hakim merupakan perintah konstitusi untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman yang bersifat bebas dan tidak memihak (Djamanat Samosir, 2011: 299-300).

Gugatan citizen lawsuit ini dikaitkan dengan pengaturan kebebasan hakim diatas, harusnya putusan menolak gugatan Para Penggugat karena gugatan citizen lawsuit di dalam hukum acara perdata belum di atur. Kebebasan yang diberikan kepada hakim harus sesuai dengan undang-undang dan hakim tidak boleh mencari landasan hukum lain dengan menggunakan kebebasan hakim. Hal ini sesuai dengan pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa kebebasan hakim tidak mutlak, tetapi dibatasi dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan([http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008\\_03\\_01\\_archive.html](http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008_03_01_archive.html), diakses pada tanggal 17 November 2012 pukul 23.34 WIB).

Meninjau pertimbangan hakim dalam putusan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST, Majelis Hakim dalam menjatuhkan putusannya terhadap eksepsi Tergugat mendasarkan pada pertimbangan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dalam Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 27 serta mengacu pada landasan yuridis, filosofis, dan moral dalam kerangka sistem dan doktrin hukum, gugatan Para Penggugat melalui mekanisme citizen lawsuit layak diterima dengan memberikan standing kepada Para Penggugat sebagai warga negara Indonesia untuk bertindak sebagai Penggugat atas nama kepentingan warga negara Republik Indonesia yang menjadi buruh migran Indonesia di Malaysia dan dideportasi melalui Nunukan, sehingga eksepsi para Tergugat ditolak.

Majelis Hakim terhadap gugatan para Penggugat mempertimbangkan bahwa tidak terbuktinya Para Tergugat melakukan perbuatan melawan hukum, akan tetapi berdasarkan fakta yang terungkap dipersidangan bahwa pemulangannya dan perlindungan Para Tergugat terhadap warga negara yang menjadi buruh Migran Indonesia belum maksimal, artinya masih banyak faktor yang perlu dibenahi oleh Para Tergugat

seperti melakukan penanggulangan yang bersumber dari akar permasalahan buruh Migran yang tidak berdokumen di Malaysia, mengadakan pendataan dan bantuan hukum kepada mereka, mencari penanggulangannya dengan melakukan lobby-lobby antara Tergugat dengan Pemerintah Malaysia, Majelis menerima alasan Para Penggugat yang meminta kepada Para Tergugat agar segera melakukan langkah-langkah konkret pembenahan dan pengawasan mekanisme kerja dan koordinasi antara Para Tergugat mengenai pengaturan dan pengurusan buruh Migran Indonesia dan anggota keluarganya.

Atas tuntutan para Penggugat yang menyatakan agar Para Tergugat dinyatakan lalai dalam memberikan perlindungan terhadap warga negara yang menjadi buruh Migran di luar negeri tidak dapat dikabulkan karena tidak terbukti. Berdasarkan fakta yang terungkap di persidangan maka yang dapat dikabulkan hanya “Menyatakan bahwa Para Tergugat belum maksimal dalam memberikan perlindungan.....dan seterusnya”. Selain itu, terhadap tuntutan para Penggugat yang menuntut agar Para Tergugat dinyatakan bersalah mengakibatkan kerugian materiil dan immateriil bagi warga negara buruh Migran Indonesia, Majelis berpendapat tuntutan ini tidak dapat dikabulkan karena tidak sepenuhnya dilakukan oleh Para Tergugat. Mengenai tuntutan yang diajukan para Penggugat Majelis berpendapat hanya dapat mengabulkan dengan menyatakan bahwa “Menghukum Para Tergugat untuk segera melakukan langkah-langkah konkret pembenahan dan pengawasan mekanisme kerja dan koordinasi antara Para Tergugat mengenai pengaturan dan pengurusan buruh Migran Indonesia dan anggota keluarganya. Majelis Hakim dalam amar putusannya menyatakan mengabulkan sebagian gugatan para Penggugat.

Berdasarkan pertimbangan hakim yang telah diuraikan diatas, jika melihat mekanisme gugatan citizen lawsuit yang belum diatur dalam hukum acara perdata di Indonesia. Majelis Hakim dalam melaksanakan fungsinya dalam memberikan putusan mendasarkan pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman bahwa Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Ketentuan tersebut juga tertuang dalam pertimbangan hakim terhadap eksepsi Para Tergugat yang mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan- Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dalam Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 27 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 10 ayat (1). Sesuai dengan ketentuan UU Kekuasaan Kehakiman tersebut, majelis hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili gugatan ini, sehingga hakim wajib menggali hukum tidak tertulis untuk memutus berdasarkan hukum. Majelis Hakim juga menggunakan asas kebebasan hakim, seperti yang tertuang didalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 UU Kekuasaan Kehakiman.

Berdasarkan uraian di atas, dapat penulis simpulkan bahwa dasar pertimbangan yang digunakan hakim dalam memberikan putusan mengabulkan sebagian gugatan penggugat adalah berdasarkan fakta yang terungkap di dalam persidangan dengan memperhatikan ketentuan kebebasan hakim. Majelis Hakim dengan kebebasannya memutus dengan berdasarkan penilaian sesuai dengan fakta yang terungkap dipersidangan. Hal ini sesuai dengan pendapat Eman Suparman dalam artikelnya bahwa kebebasan yang dimiliki Hakim hanya untuk menilai sejauhmana kebenaran peristiwa-peristiwa itu, sehingga apa yang dikemukakan para pihak tersebut akan dapat membantu hakim untuk memberikan pertimbangan dalam menjatuhkan putusannya

([http://www.pa-kandangan.pta-banjarmasin.go.id/index.php?content=mod\\_artikel&id=14](http://www.pa-kandangan.pta-banjarmasin.go.id/index.php?content=mod_artikel&id=14), diakses tanggal 22 Februari 2013 pukul 22.32 WIB). Kebebasan hakim dalam proses perkara perdata di pengadilan, kebebasan hakim ini tidak bertentangan dengan asas hakim bersifat pasif, karena yang dicari oleh hakim adalah kebenaran peristiwa yang ditemukan para pihak yang bersangkutan di dalam persidangan. Asas kebebasan hakim diterapkan dalam hal memutuskan untuk menerima atau menolak peristiwa yang diajukan para pihak dan kebebasan menilai alat-alat bukti, sedangkan asas hakim bersifat pasif dilakukan pada saat hakim melakukan tugasnya untuk mengadili apa yang dikemukakan para pihak (Elizabeth Nurhaini Butarbutar, 2011: 74).

### **Cara Hakim Dalam Menilai Legal Standing/ Kedudukan Penggugat**

Legal standing atau kedudukan penggugat sangat penting dalam hukum acara perdata, karena merupakan syarat formil suatu gugatan. Seseorang yang mengajukan gugatan harus mempunyai kepentingan yang cukup untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan. Seseorang tidak mempunyai kepentingan dalam mengajukan gugatan, tentunya gugatan tersebut tidak diterima oleh Pengadilan untuk diperiksa. Seperti yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo dalam bukunya (2006: 33) bahwa adanya kepentingan hukum yang cukup merupakan syarat utama untuk dapat diterimanya suatu gugatan oleh Pengadilan (point d'interest, point d'action). Pasal 123 HIR juga menyatakan bahwa pihak yang berperkara dapat diwakilkan orang lain dengan dikuasakan berdasarkan surat kuasa khusus. Hal di atas memberikan pengertian bahwa gugatan harus diajukan oleh pihak yang bersangkutan atau yang berkepentingan dan apabila gugatan akan diajukan oleh orang lain, maka harus ada surat kuasa dari pihak yang diwakilinya yang diharuskan dipakai dalam persidangan di Pengadilan Negeri.

Kepentingan hukum penggugat tidak hanya semata-mata seseorang yang mempunyai kepentingan saja, tetapi penggugat harus mempunyai hubungan hukum dengan dalil yang menjadi dasar gugatannya. Ketentuan tersebut mempunyai arti bahwa penggugat harus orang yang menderita kerugian secara langsung. Seperti yang dikemukakan Hope M. Babcock mengenai element standing yang harus dipenuhi untuk menjadi penggugat:

"The elements of the Court's standing doctrine are sufficiently well known that most law students can recite them from memory: "the plaintiff must have suffered an injury-in fact, defined as an invasion of a legally protected interest, which is (a) concrete and particularized; and (b) actual or imminent, not conjectural or hypothetical. The injury must also be fairly traceable to the defendant's challenged action and not the result of the independent action of some third party not before the court, and be likely, as opposed to merely speculative, that the injury will be redressed by a favorable decision". Terjemahannya adalah doktrin unsur-unsur kedudukan penggugat yang cukup terkenal yang sebagian mahasiswa hukum dapat melafalkan dari ingatannya: "penggugat harus menderita cedera yang nyata yang didefinisikan sebagai invasi kepentingan yang dilindungi hukum, yaitu

(a) konkret dan diteliti, dan (b) aktual atau akan terjadi, tidak bersifat terkaan atau hipotetis. Tindakan menantang terdakwa harus disebabkan oleh cedera dan bukan hasil dari tindakan independen dari beberapa pihak ketiga tidak sebelum pengadilan, dan menjadi kemungkinan, sebagai lawan untuk sekedar spekulatif, bahwa cedera akan diatasi oleh keputusan yang menguntungkan (Hope M. Babcock, 2009: 8-9)



Berdasarkan definisi diatas, penggugat yang dapat mengajukan gugatan haruslah orang yang benar-benar menderita karena perbuatan yang seperti didalilkan dalam gugatannya, dan bukan hanya bersifat tekanan atau dugaan.

Ketentuan legal standing atau kedudukan penggugat dalam hukum acara perdata yang belaku di Indonesia berbeda dengan ketentuan mekanisme gugatan citizen lawsuit. Legal standing atau kedudukan penggugat dalam mekanisme gugatan citizen lawsuit, penggugat mengatasnamakan warga negara, sehingga penggugat hanya membuktikan bahwa dirinya adalah warga negara tanpa perlu membuktikan bahwa dirinya memiliki kepentingan hukum atau pihak yang mengalami kerugian secara nyata. Seperti yang dikemukakan David N. Cassuto: "The rationale for citizen suits is the same as that for state enforcement actions. There need not be an actual and quantifiable injury for a law to be enforced. Rather, when the law is not enforced, the law itself is threatened and that threat in turn imperils the system and all its components." Terjemahan: Alasan hak gugat warga negara adalah sama seperti tindakan penegakan hukum negara. Tidak perlu ada cedera aktual dan terukur untuk menegakkan hukum. Sebaliknya, ketika hukum tidak ditegakkan, hukum itu sendiri terancam dan akhirnya ancaman membahayakan sistem dan semua komponen (David N. Cassuto, 2004: 120). Di Amerika Serikat dan India juga mengatur mengenai citizen suit yang banyak diatur diperaturan perundangan tentang lingkungan. Di Amerika Serikat di dalam pengaturan Clean Air Act (pasal 304), Clean Water Act (pasal 505), Comprehensive Environmental Response, Resource Conservation and Recovery Act (RCRA pasal

310) menjamin secara hukum bahwa setiap orang dapat meminta pemerintah di pengadilan untuk menjalankan kewajiban yang diwajibkan oleh undang-undang, bahkan setiap orang juga dapat bertindak sebagai penuntut umum untuk mengajukan tuntutan pidana lingkungan dalam bentuk pidana denda dalam hal penuntut umum negara (public prosecutor) tidak menjalankan tugasnya ([http://www.elsam.or.id/downloads/1262942628\\_Legal\\_standing-Sulistiono.pdf](http://www.elsam.or.id/downloads/1262942628_Legal_standing-Sulistiono.pdf), diakses pada tanggal 22 Februari 2013 pukul 20.44 WIB)

Berdasarkan ketentuan legal standing atau kedudukan penggugat di atas antara asas point d'interest point d'action dalam hukum acara perdata dengan mekanisme gugatan citizen lawsuit sangat berbeda. Perbedaan mencolok adalah mengenai kepentingan hukum penggugat. Di dalam ketentuan hukum acara perdata, penggugat harus mempunyai kepentingan hukum secara langsung, sedangkan dalam mekanisme gugatan citizen lawsuit tidak perlu membuktikan kepentingan hukumnya, hanya membuktikan bahwa penggugat adalah warga negara.

Hal mengenai legal standing atau kedudukan penggugat di atas dalam perkara gugatan citizen lawsuit dalam kasus Nunukan ini oleh Para Tergugat dipermasalahkan dalam eksepsinya. Para Tergugat mendalilkan bahwa Para Penggugat tidak menyatakan bahwa gugatan para Penggugat adalah untuk mewakili kepentingan umum, melainkan diajukan secara citizen lawsuit. Ketentuan di dalam undang-undang tidak ada yang memberi hak para Penggugat untuk menggugat. Selain itu, para Penggugat bukan pihak yang secara nyata menderita kerugian dan para Penggugat tidak mempunyai kepentingan hukum yang cukup untuk melakukan gugatan (point d'interest point d'action). Berdasarkan alasan diatas, Para Tergugat menyatakan bahwa Para Penggugat tidak berkapasitas sebagai Penggugat.

Melihat kapasitas Para Penggugat dalam perkara ini, Para Penggugat bukan merupakan buruh migran yang mengalami kerugian. Para Penggugat hanya mengatasnamakan warga negara untuk memperjuangkan nasib para buruh migran yang

dideportasi dari Malaysia di Nunukan. Kapasitas Para Penggugat dalam kasus ini dikaitkan dengan asas point d'interet point d'action, Para Penggugat tidak mempunyai legal standing untuk mengajukan gugatan karena ketentuan dari asas point d'interet point d'action tidak dapat dipenuhi oleh Para Penggugat. Ketentuan di dalam Pasal 100 UU HAM memang menjamin hak setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan untuk melakukan upaya-upaya hukum untuk menjamin pemenuhan hak asasi manusia, namun di dalam hukum acara perdata yang berlaku belum mengatur mengenai kapasitas penggugat dengan mengatasnamakan warga negara, tanpa mempunyai kepentingan hukum.

Meninjau gugatan citizen lawsuit dalam kasus Nunukan ini, sesuai dengan pembahasan sebelumnya bahwa gugatan ini diperiksa sesuai dengan hukum acara perdata yang berlaku. Melihat kembali bahwa peraturan hukum acara perdata Indonesia adalah bersifat imperatif dalam hal ini bersifat memaksa, tidak dapat disimpangi dan hakim harus tunduk, maka jelas eksepsi Para Tergugat di atas harusnya dikabulkan dengan mengacu asas point d'interet point d'action yang berlaku dalam hukum acara perdata di Indonesia dan gugatan para Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Alasan Para Penggugat dalam perkara ini tidak menderita kerugian secara langsung seperti ketentuan hukum acara perdata yang berlaku.

Majelis Hakim berdasarkan Penetapan nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST menetapkan bahwa gugatan citizen lawsuit Para Penggugat dapat diterima dan pemeriksaan dapat dilanjutkan. Majelis Hakim dalam pertimbangan hukum Penetapan tersebut berpendapat bahwa Para Penggugat mempunyai kapasitas sebagai Penggugat, berdasarkan pertimbangan tersebut Majelis Hakim menolak eksepsi tergugat yang mendalilkan bahwa Para Penggugat tidak berkapasitas sebagai Penggugat. Hal ini berbanding terbalik dengan keadaan yang seharusnya apabila ditinjau dari asas point d'interet point d'action. Adapun pertimbangan yang mendasari hakim dalam menerima gugatan citizen lawsuit yang diajukan oleh Para Penggugat antara lain:

- a. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dalam Pasal 14 ayat (1) ditentukan: "Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalil bahwa tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya".
- b. Selanjutnya dalam Pasal 27 ditegaskan: "Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat".
- c. Bahwa gugatan Para Penggugat ajukan dalam kasus ini adalah citizen lawsuit yang biasa dikenal dengan sebutan *actio popularis*, yakni prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum (*public interest*) secara perwakilan.
- d. Bahwa Majelis Hakim menyadari, setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak membela kepentingan umum, dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum (*on behalf on the public interest*) dapat menggugat negara atau pemerintah atau siapa saja pun yang melakukan perbuatan melawan hukum (*PMH*) yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas (*pro bono publico*), hal ini sesuai dengan hak asasi manusia mengenai *access to justice* yaitu akses untuk mendapatkan keadilan apabila negara diam atau tidak melakukan tindakan apapun untuk kepentingan warga negaranya

- e. Bahwa dengan mengacu pada landasan yuridis, filosofis, dan moral dalam kerangka sistem dan doktrin hukum, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa dalam instrumen citizen lawsuit atau actio popularis, hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan publik adalah tidak harus orang yang mengalami kerugian secara langsung dan tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya.

Meninjau pertimbangan di atas, Majelis hakim tidak mendasarkan pada asas point d'interest point d'action yang seharusnya digunakan oleh hakim dalam menilai legal standing Para Penggugat sesuai dengan hukum acara perdata yang berlaku. Majelis Hakim mempertimbangkan alasan dengan melandaskan pada landasan yuridis, filosofis, dan moral dalam kerangka sistem dan doktrin hukum mengenai instrumen citizen lawsuit atau actio popularis. Instrumen mekanisme gugatan ini mengaturlah hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan publik adalah tidak harus orang yang mengalami sendiri kerugian secara langsung dan juga tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya. Hal ini sangat berbeda sekali dengan asas point d'interest point d'action yang mengharuskan bahwa penggugat haruslah orang yang berkepentingan secara langsung. Hak menggugat atas nama warga negara belum diatur di dalam hukum acara perdata, lain halnya dengan gugatan perdata berdimensi publik lainnya seperti class action dan legal standing yang juga mewakili kepentingan umum namun sudah diatur dan diakui standingnya di dalam hukum acara perdata di Indonesia.

Berdasarkan pertimbangan hakim di atas dalam menerima dan melanjutkan pemeriksaan gugatan Para Penggugat serta memberikan pendapat bahwa Para Penggugat mempunyai legal standing. Penulis dapat simpulkan bahwa berdasarkan asas kebebasan hakim yang diatur di dalam UU Kekuasaan Kehakiman, Majelis Hakim menilai legal standing Para Penggugat dalam perkara ini dengan mendasarkan pada instrumen citizen lawsuit mengenai karakteristik subyek hukum penggugat, dengan mengabaikan asas point d'interest point d'action untuk mewujudkan keadilan bagi pencari keadilan (justiciabelen).

## **D. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Adanya transplantasi hukum membuat mekanisme gugatan citizen lawsuit yang dikenal dalam sistem hukum common law dapat diterapkan dalam hukum acara perdata di Indonesia yang dipengaruhi sistem hukum civil law. Didasarkan pada proses transplantasi hukum yang dapat berubah sesuai sistem hukum yang ditransplantasi serta didasarkan pada sifat dari hukum acara perdata yang bersifat imperatif atau memaksa, Majelis hakim menggunakan hukum acara perdata yang berlaku sebagai pedoman dalam memeriksa gugatan citizen lawsuit kasus Nunukan.

Majelis Hakim dalam mengabulkan gugatan citizen lawsuit kasus Nunukan, mendasarkan pertimbangannya pada asas kebebasan hakim yaitu dalam melakukan penilaian berdasarkan pada fakta-fakta yang terungkap di dalam persidangan. Majelis Hakim dalam menilai legal standing/ kedudukan penggugat, tidak mendasarkan pada asas point d'interest point d'action sebagaimana yang diatur di dalam hukum acara perdata di Indonesia. Majelis Hakim menggunakan kebebasannya menilai legal standing Para Penggugat dengan mendasarkan pada instrumen citizen lawsuit.

### **2. Saran**

Berdasarkan atas penelitian yang telah dilakukan terhadap penerapan mekanisme gugatancitizen lawsuit dalam hukum acara perdata di Indonesia, penulis memberikan saran bahwa perlu adanya penyusunan prosedural mengenai citizen lawsuit baik dalam perundang-undangan maupun peraturan Mahkamah Agung, untuk mengakomodir kebutuhan para pencari keadilan. Hakim harusnya berani melakukan terobosan hukum meskipun belum ada undang-undang yang mengatur demi mewujudkan keadilan bagi para pencari keadilan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Babcock, Hope M. 2009. "The Problem With Particularized Injury: The Disjuncture Between Broad-Based Environmental Harm And Standing Jurisprudence". *Journal Of Land Use*. Vol. 25: 1-18.
- Butarbutar, Elizabeth Nurhaini. 2011. "Kebebasan Hakim Perdata dalam Penemuan Hukum dan Antinomi dalam Penerapannya". *Mimbar Hukum*. Vol. 23 No.1 Februari 2011: 1 – 236.
- Cassuto, DavidN. 2004. "The Law Of Words: Standing, Environment, And Other Contested Terms". *Harvard Environmental Law Review*. Vol. 28: 79-128.
- Elsam. Legal Standing (Hak Gugat Organisasi Lingkungan). [http://www.elsam.or.id/downloads/1262942628\\_Legal\\_standing-Sulistiono.pdf](http://www.elsam.or.id/downloads/1262942628_Legal_standing-Sulistiono.pdf)> [diakses pada tanggal 22 Februari 2013 pukul 20.44 WIB]
- Fakhriah, EfaLaelia. Actio Popularis (Citizen Lawsuit) Dalam Prespektif Hukum Acara Perdata Indonesia. [http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2012/05/pustaka\\_upad\\_artikel\\_actio\\_popularis.Pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wpcontent/uploads/2012/05/pustaka_upad_artikel_actio_popularis.Pdf)> [13 November 2012 pukul 20.24 WIB]
- Mertokusumo, Sudikno. Sistem Peradilan di Indonesia. [http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008\\_03\\_01\\_archive.html](http://sudiknoartikel.blogspot.com/2008_03_01_archive.html)> [17 November 2012 pukul 23.34 WIB]
- Nugroho, Susanti Adi. 2010. *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*. Jakarta : Kencana.
- Purwadi, Hari. 2007. *Gugatan Kelompok (Class Action) Di Indonesia: Transplantasi dari Tradisi Common Law Ke Suprasistem Budaya Masyarakat Indonesia*. Surabaya : Kita Press.
- Samosir, Djamanat. 2011. *Hukum Acara Perdata Tahap-Tahap Penyelesaian Perkara Perdata*. Bandung: Nuansa Aulia.
- Suparman, Eman. *Alam Hukum Acara Perdata*. [http://www.pa-kandangan.pta-banjarmasin.go.id/index.php?content=mod\\_artikel&id=14](http://www.pa-kandangan.pta-banjarmasin.go.id/index.php?content=mod_artikel&id=14)> [diakses tanggal 22 Februari 2013 pukul 22.32 WIB]
- Wignjoseobroto, Soetandyo. 2013. *Hukum dalam Masyarakat Edisi 2*. Yogyakarta : Graha Ilmu.