

ACTIO POPULARIS (CITIZEN LAWSUIT)

DALAM PRESPEKTIF HUKUM ACARA PERDATA INDONESIA

Efa Laela Fakhriah

I. Pendahuluan

Hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja mengisyaratkan bahwa pembangunan hukum tidak dapat dipisahkan dari perkembangan masyarakat yang diiringi pula dengan semakin berkembangnya kebutuhan hukum masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat seiring dengan perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi, sistem hukum Indonesia yang menganut sistem *civil law* banyak mengadopsi mekanisme hukum yang berasal dari sistem hukum *common law* yang dianut oleh negara-negara *Anglo Saxon*.

Demikian pula halnya dalam 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 *decenting opinion*

Gugatan yang mengatasnamakan kepentingan umum yaitu gugatan perwakilan kelompok (*class action*), sudah secara formal diatur dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung No.1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan *Class Action*, meskipun secara substansi peraturan tersebut memang masih sangat sumir tetapi sudah ada beberapa kasus mengenai gugatan secara *class action* yang telah disidangkan di

pengadilan, seperti antara lain kasus pemadaman arus listrik (antara YLKI - PLN), kasus gas elpiji (antara YLKI – Pertamina), dan kasus gugatan yang diajukan oleh masyarakat desa Mandalawangi – Garut yang menjadi korban longsor terhadap pemerintah yang dalam hal ini PN. PERHUTANI.

Disamping itu, dalam praktik akhir-akhir ini mulai marak diajukan jenis tuntutan perdata yang berasal dari hukum acara perdata asing yang tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia, yang dikenal dengan *actio popularis* atau *citizen lawsuit*. Menurut Syahdeini,¹ yang dimaksud dengan *actio popularis* adalah prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan. Dalam hal ini, pengajuan gugatan ditempuh dengan acuan bahwa setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak membela kepentingan umum.

Bentuk gugatan dengan mengatasnamakan kepentingan umum ini memang belum dikenal dalam sistem hukum Indonesia, namun tampaknya konsep tersebut mulai sering digunakan dalam sistem peradilan kita. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat misalnya telah menerima model gugatan *citizen lawsuit*. Pertimbangan hakim menerima gugatan ini adalah bahwa “...setiap warga negara tanpa kecuali, mempunyai hak membela kepentingan umum. Dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum dapat menggugat negara atau pemerintah, atau siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas”.²

Beberapa contoh kasus gugatan *actio popularis* yang pernah didaftarkan di Indonesia antara lain: gugatan atas nama Munir Cs atas penelantaran negara terhadap

¹ Dikutip dari Sudikno Mertokusumo, *Actio Popularis*, <http://sudikno.blogspot.com>, 07-03-2008.
² hukumonline.com, 28 Mei 2003, dikutip dari *Menggagas Bentuk Gugatan Actio Popularis*, Komisi Hukum Nasional, <http://www.komisihukum.go.id>, 22-0302008.

TKI migran yang dideportasikan di Nunukan, gugatan yang diajukan oleh LBH APIK atas kasus kenaikan BBM, gugatan oleh LBH Jakarta atas operasi yustisi terhadap tukang becak, dan gugatan yang juga diajukan oleh LBH Jakarta atas penyelenggaraan Ujian Nasional.

II. Hukum Acara Perdata Sebagai Hukum Formal

Sebelum kita membahas apa yang dimaksud dengan hukum acara perdata, ada baiknya dikemukakan tentang pengertian hukum itu sendiri. Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa hukum yang memadai tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaídah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi juga harus mencakup lembaga (*institution*) dan proses (*proceses*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.³ Dari pengertian itu dapatlah diketahui bahwa hukum itu meliputi hukum material dan hukum formal.

Hukum materiil terwujud dalam bentuk undang-undang dan hukum tidak tertulis yang merupakan pedoman bagi warga masyarakat tentang bagaimana orang selayaknya berbuat atau tidak berbuat dalam masyarakat, yang pada hakekatnya untuk melindungi kepentingan manusia. Akan tetapi hukum bukanlah semata-mata sebagai pedoman untuk dibaca, dilihat atau diketahui saja, melainkan harus dilaksanakan dan ditaati.

Pelaksanaan hukum materiil, khususnya hukum perdata materiil, dapat berlangsung secara diam-diam di antara para pihak yang bersangkutan tanpa melalui pejabat atau instansi resmi. Akan tetapi bila hukum perdata materiil itu dilanggar

³ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm.3.

sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lain, maka akan terjadi gangguan keseimbangan kepentingan dalam masyarakat. Dalam hal demikian maka hukum materiil perdata yang telah dilanggar tadi harus dipertahankan atau ditegakkan kembali.

Untuk melaksanakan atau mempertahankan hukum perdata materiil dalam hal adanya tuntutan hak, diperlukan rangkaian peraturan hukum lain di samping hukum materiil perdata itu sendiri. Peraturan hukum inilah yang disebut dengan hukum perdata formal atau hukum acara perdata. Hukum acara perdata diperuntukkan untuk menjamin ditaatinya hukum perdata materiil. Ketentuan acara perdata pada umumnya tidak membebani hak dan kewajiban seperti halnya hukum perdata materiil, tetapi melaksanakan dan mempertahankan atau menegakkan hukum materiil perdata.⁴

Secara umum, dapatlah diartikan bahwa hukum acara perdata adalah sekumpulan peraturan yang mengatur tentang cara bagaimana seseorang harus bertindak terhadap orang lain, terhadap Negara atau badan hukum (demikian juga sebaliknya) seandainya hak dan kepentingan mereka terganggu, melalui suatu badan yang disebut badan peradilan, sehingga terdapat tertib hukum.

Hukum acara perdata bukanlah hanya sekedar pelengkap saja, tetapi mempunyai kedudukan yang penting dalam melaksanakan atau menegakkan hukum perdata materiil. Hukum perdata materiil tidak dapat berdiri sendiri terlepas sama sekali dari hukum acara perdata, sebaliknya hukum acara perdata sebagai upaya untuk menjamin dilaksanakannya hukum perdata materiil tidak mungkin berdiri sendiri tanpa hukum

⁴ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm.1.

perdata materiil. Hukum perdata materiil hanya dapat dipertahankan dan ditegakkan melalui peradilan dengan hukum acara perdata sebagai hukum formal.⁵

Sebagai hukum perdata formal, hukum acara perdata yang merupakan hukum atau peraturan yang mengatur cara melaksanakan tuntutan hak, merupakan aturan permainan (*spelregels*) dalam melaksanakan tuntutan hak itu. Dengan demikian hukum acara perdata mempunyai fungsi yang penting, karenanya harus bersifat formal dan mengikat. Tidak boleh disimpangi dan bersifat memaksa bagi semua pihak yang menggunakannya.

Karena hukum acara perdata bersifat mengikat dan memaksa, maka ketentuan-ketentuan serta asas-asas yang berlaku dalam hukum acara perdata juga bersifat mengikat dan tidak boleh disimpangi. Terdapat beberapa asas dalam hukum acara perdata, antara lain asas dasar utama yang penting dalam hukum acara perdata Indonesia adalah asas *point d'interet point d'action* yang berarti bahwa barang siapa yang mempunyai kepentingan dapat mengajukan tuntutan hak/gugatan ke pengadilan. Asas penting lainnya adalah *actori incumbit probatio* yang berarti bahwa barang siapa yang mempunyai sesuatu hak atau mengemukakan suatu peristiwa harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu (Pasal 163 HIR). Penggugat harus membuktikan adanya hubungan antara dirinya dengan hak atau kepentingan yang dijadikan dasar gugatannya.

III. Actio Popularis (Citizen Lawsuit)

Actio Popularis atau gugatan warga negara terhadap penyelenggara Negara, tidak dikenal dalam sistem hukum *civil law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia,

⁵ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, hlm. 5.

melainkan lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law* seperti Amerika Serikat. Pada intinya merupakan mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum, sehingga *actio popularis* diajukan pada lingkup peradilan umum dalam perkara perdata.⁶

Menurut Gokkel, *actio popularis* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga Negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh Negara. Kemudian menurut Kottenhagen-Edzes, *actio popularis* dapat diberi batasan sebagai pengajuan gugatan yang dapat dilakukan oleh setiap orang terhadap adanya perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur adanya prosedur tersebut.⁷

Dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum dapat menggugat Negara atau Pemerintah atau siapa saja yang dianggap melakukan perbuatan melawan hukum dan nyata-nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat luas. Dalam *actio popularis* (pada sistem *common law* dikenal dengan istilah *citizen lawsuit*), 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

⁶ Arko Kanadianto, *Konsep Gugatan Citizen Lawsuit Di Indonesia*, Jurnal Hukum Transportasi, <http://jurnaltransportasi.blogspot.com/>, hlm. 1, 22-03-2008.

⁷ Dikutip dari opini Komisi Hukum Nasional, *op.cit.*, *Menggagas Bentuk Gugatan Actio Popularis*, hlm. 2.

secara langsung, dan juga tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya.⁸

Bentuk gugatan *actio popularis* ini, di Indonesia digagas oleh Komisi Hukum Nasional pada tanggal 6 Pebruari 2008 melalui tulisan yang berjudul “Menggagas Bentuk Gugatan *Actio Popularis*”, yang antara lain menyebutkan bahwa:

“Tidak dapat dipungkiri bahwa akhir-akhir ini seringkali kepentingan umum tidak menjadi prioritas utama, beberapa kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terkadang kurang mendapat respon masyarakat akibat penetapan yang tertutup tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karenanya, adalah penting untuk mulai menyusun RUU Tentang *Actio Popularis* yang memberikan hak gugat kepada warga negara apabila ada kebijakan pemerintah yang merugikan kepentingan umum.”

Namun apabila ditinjau dari hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia dengan sistem *civil law*, dimana hukum acara perdata sebagai hukum formal mempunyai sifat mengikat baik bagi hakim maupun bagi semua pihak yang menggunakannya dalam menyelesaikan sengketa melalui pengadilan, apakah dapat diterima mekanisme penyelesaian sengketa semacam ini. Mengingat mengenai *actio popularis* ini tidak diatur dalam hukum acara perdata, sedangkan untuk beracara ke pengadilan harus berdasarkan pada hukum acara perdata yang berlaku.

IV. *Actio Popularis* Dalam Hukum Acara Perdata

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa hukum acara perdata atau hukum formal adalah hukum yang mengatur bagaimana caranya melaksanakan hukum perdata material atau bagaimana caranya melaksanakan tuntutan hak. Hukum atau peraturan yang mengatur cara melaksanakan tuntutan hak merupakan suatu “aturan permainan” dalam melaksanakan tuntutan hak tersebut, karenanya hukum

⁸ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.* *Actio Populares*.

acara perdata mempunyai fungsi yang penting, sehingga harus bersifat formal, resmi, *strict, fixed, correct*, pasti, tidak boleh disimpangi, dan bersifat *imperatif* (memaksa).⁹

Hakim harus tunduk serta terikat pada hukum acara perdata dan tidak boleh secara bebas menafsirkannya, apalagi menggunakan atau mengadopsi lembaga hukum acara dari luar (asing) di luar yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Setiap orang tidaklah bebas untuk mengajukan gugatan dengan cara yang dikehendakinya sendiri, melainkan harus sesuai dengan hukum acara yang berlaku. Hakimlah yang berkuasa dalam menerima, memeriksa dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, dengan tunduk pada peraturan hukum acara yang berlaku dan tidak mengikuti kehendak pencari keadilan (penggugat) yang memilih sendiri caranya berperkara tanpa ada dasar hukumnya (belum ada pengaturannya dalam hukum acara).

Sekarang ini banyak pihak yang mencoba mencari keadilan melalui pengajuan gugatan atas penyelesaian suatu sengketa ke pengadilan dengan menerapkan hukum acara yang diadopsi dari negara lain dengan sistem hukum yang berbeda, meskipun belum ada pengaturannya dalam tata hukum Indonesia. Seperti misalnya mengajukan tuntutan perdata yang dikenal dengan *actio popularis* atau *citizen lawsuit*, yaitu suatu model gugatan yang mengatasnamakan kepentingan umum untuk menggugat pemerintah yang telah dianggap merugikan masyarakat umum.

Pada umumnya *actio popularis* mempunyai kesamaan dengan gugatan secara *class action*, yaitu sama-sama merupakan pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan oleh seorang atau lebih. Namun jika ditinjau dari prinsip hukum acara terdapat perbedaan yang prinsipil antara keduanya, yaitu dalam *actio popularis* yang berhak mengajukan gugatan adalah setiap orang hanya

⁹ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, *Actio Popularis*, hlm. 1.

atas dasar bahwa ia adalah anggota masyarakat, tanpa ada keharusan bahwa orang tersebut merupakan pihak yang mengalami kerugian secara langsung. Sedangkan dalam *class action* tidak setiap orang yang berhak mengajukannya, melainkan hanya salah satu atau beberapa orang yang merupakan anggota dari sekelompok orang yang ikut mengalami kerugian secara langsung.

Kalau kita perhatikan, dalam *actio popularis*, yang mengajukan gugatan bukanlah yang berkepentingan langsung dan juga bukan pihak yang mewakili mereka yang berkepentingan langsung berdasarkan pemberian kuasa, melainkan setiap orang tanpa kecuali. Hal ini bertentangan dengan asas dalam hukum acara perdata yang menyebutkan bahwa barang siapa mempunyai kepentingan dapat mengajukan tuntutan hak atau gugatan (asas *point d'interet point d'action*). Artinya bahwa hanya yang berkepentinganlah yang dapat mengajukan gugatan ke pengadilan.

Kepentingan di sini bukanlah asal setiap kepentingan, melainkan kepentingan hukum secara langsung, yaitu kepentingan yang dilandasi dengan adanya hubungan hukum antara penggugat dan tergugat dimana hubungan hukum tersebut langsung dialami sendiri oleh penggugat secara konkrit. Jadi di sini merupakan kepentingan hukum secara langsung, mempunyai hubungan sebab akibat, dan harus dialaminya sendiri.¹⁰

Disamping itu, penggugat harus dapat membuktikan adanya hubungan antara dirinya dengan hak atau kepentingan. Hal ini tergambar dalam bunyi Pasal 163 HIR yang menyebutkan bahwa barang siapa mempunyai suatu hak atau mengemukakan suatu peristiwa, maka harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu (asas *actori incumbit probatio*). Jadi jelaslah bahwa menurut hukum acara perdata yang berlaku,

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, *Actio Popularis*, hlm. 2.

penggugat haruslah pihak yang mempunyai kepentingan hukum secara langsung dengan objek gugatan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa hukum acara perdata itu mempunyai sifat mengikat bagi semua pihak yang menggunakannya (bersifat publik, berlaku bagi semua warganegara). Dengan demikian ketentuan hukum acara yang mengatur bahwa orang yang mengajukan gugatan haruslah yang mengalami sendiri kerugian secara langsung, juga bersifat mengikat. Apabila pihak yang berkepentingan langsung tersebut tidak berkehendak untuk mengajukan gugatannya sendiri, dapat mewakilkan kepada kuasa hukum dengan memberikan surat kuasa khusus untuk beracara ke pengadilan, sebagaimana diatur dalam Pasal 123 HIR.

Sedangkan dalam *actio popularis*, hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan umum adalah tanpa syarat, sehingga orang yang mengambil inisiatif untuk mengajukan gugatan tidak harus orang yang mengalami sendiri kerugian secara langsung, dan juga tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya kepada pihak yang akan mengajukan gugatan ke pengadilan atas nama kepentingan umum.

Mengadopsi lembaga hukum acara perdata asing yang mulai banyak dilakukan saat ini, seperti halnya gugatan *actio popularis*, seringkali dijadikan dalih sebagai penemuan hukum atau penerobosan hukum mengingat peraturannya (hukum acaranya) belum ada, dengan mendasarkan pada asas bahwa hakim wajib menggali nilai-nilai hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat (Pasal 28 UU No.4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman). Selain itu juga didasarkan pada

asas bahwa hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan memutus perkara yang diajukan kepadanya sekalipun undang-undangnya tidak jelas atau belum ada.

Hukum acara perdata mengatur hak dan kewajiban beracara yang bersifat prosedural dan bukan bersifat substansial seperti halnya pada hukum perdata material. Karenanya jika dikatakan bahwa hakim wajib menggali hukumnya di dalam masyarakat sebagaimana disebutkan di atas, maka yang dimaksud adalah yang digali hukum materilnya (substansinya) bukan hukum formalnya (hukum acaranya).¹¹ Jadi apabila tidak ada hukum materilnya untuk diterapkan kepada peristiwa yang telah terbukti kebenarannya, maka hakim wajib menggali hukum (material) yang tumbuh dalam masyarakat, bukan hukum formalnya yang digali atau dicari dari mekanisme hukum acara asing.

V. Penutup

Hukum acara perdata yang merupakan aturan permainan untuk mengajukan suatu tuntutan hak atau gugatan, mempunyai fungsi yang penting sehingga harus bersifat formal, tidak boleh disimpangi, dan bersifat memaksa bagi semua pihak yang menggunakannya, baik hakim maupun para pihak pencari keadilan yang berperkara melalui pengadilan. Karenanya lembaga hukum acara yang berasal dari sistem hukum atau negara asing, sepanjang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan kita, demi kepastian hukum, tidak dapat dipaksakan untuk diterapkan.

Penggunaan hukum acara asing dengan dalih melakukan penemuan atau penerobosan hukum kurangnya tepat, karena dalam hal ini yang diterobos adalah hukum acaranya yang sesungguhnya bersifat mengikat dan tidak boleh disimpangi

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *loc.cit.*, *Actio Popularis*.

demi kepastian hukum. Penemuan hukum tidak dapat dilakukan secara asal-asalan, melainkan harus tetap berdasarkan metode atau aturan permainan yang telah ditentukan. Dalam proses penyelesaian sengketa melalui pengadilan, yang melakukan penemuan hukum (bukan terobosan hukum) adalah hakim yang menerapkan hukum acara.

Hakim dalam melakukan penemuan hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, harus melakukan tahapan sebagai berikut: pertama mengkonstatir peristiwa konkrit, yaitu menyatakan bahwa benar telah terjadi suatu peristiwa melalui proses pembuktian. Setelah peristiwanya dibuktikan maka harus dicarikan hukumnya (penemuan hukum) untuk kemudian diterapkan pada peristiwa konkritnya. Jadi penemuan hukum bukanlah merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, tetapi merupakan kegiatan yang runtut dan berkesinambungan dengan proses pembuktian.

Daftar Pustaka

1. Buku:

Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976

Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2006

2. Sumber Lainnya:

Arko Kanadianto, *Konsep Gugatan Citizen Lawsuit Di Indonesia*, Jurnal Hukum Transportasi, <http://jurnaltransportasi.blogspot.com>. 22-03-2008.

Komisi Hukum Nasional, *Menggagas Bentuk Gugatan Actio Popularis*,
<http://www.komisi hukum.go.id>, 22-03-2008

Sudikno Mertokusumo, *Actio Popularis*, <http://sudikno.blogspot.com>, 07-03-2008