

Implementasi Gugatan *Class Action* di PTUN (Uji Pasal 2 Peraturan MARI No.1 Tahun 2002 terhadap Asas *Ius Curia Novit*)

Devita Ayu Maharani¹ Annisa Nur ' Alam² Selly Maretha M.³
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
devitaayumarani17@gmail.com annisana2808@gmail.com
sanelaleo36@gmail.com

Abstrak

Gugatan perwakilan/ class action telah berkembang di Indonesia meskipun mekanisme pengajuan gugatan ini lahir di negara-negara penganut Common Law system. Indonesia sendiri telah menerapkan gugatan class action ini pada ranah perdata, tetapi bagaimana untuk ranah tata usaha negara yang belum memiliki landasan hukum. Artikel ilmiah ini bertujuan mengidentifikasi masalah bagaimana kedudukan hukum gugatan class action dalam perkara lingkungan tata usaha negara dimana belum adanya pengaturan yang mengaturnya. Penelitian ini sendiri menggunakan metode penelitian yuridis normatif sebab sasaran penelitian ada pada hukum atau kaedah (norma). Penelitian yuridis normatif itu sendiri dilakukan dengan cara menelusuri bahan-bahan hukum yang berkenaan dengan pokok permasalahan.

Kata kunci : gugatan, perwakilan, common law, tata usaha negara

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam sejarah hukum nasional, gugatan *class action* atau gugatan yang dilakukan melalui perwakilan kelompok mulai ada sejak diundangkannya UU No. 23 Tahun 1997, UU No. 8 Tahun 1999 dan UU No. 41 Tahun 1999. Kemudian pada tahun 2002, dikeluarkanlah Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA) No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan kelompok yang menandai pula adanya *legal standing* mengenai gugatan *class action* ini dilihat dari proses beracaranya.

Tahun-tahun sebelum UU tersebut diundangkan, gugatan *class action* tidak diterima atau ditolak oleh pengadilan mengingat pada saat itu Negara Indonesia belum memiliki UU yang mengatur mengenai gugatan *class action* ini. Sehingga pengadilan tidak mengakui eksistensi gugatan *class action* tersebut. Seperti pada tahun 1998, hak gugat organisasi pertama yang terjadi pada tahun 1988 melalui gugatan yang diajukan oleh Yayasan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) di Pengadilan Negeri Jakarta.

Gugatan *class action* sudah dikenal sebelumnya pada negara-negara yang menganut sistem *common law* atau negara *Anglo Saxon* dimana pertama kali diperkenalkan di Inggris pada sekitar awal abad ke XVIII yang kemudian berkembang ke negara-negara penganut *common law* lainnya dan negara-negara persemakmuran lainnya. Istilah *class action* berasal dari bahasa Inggris yaitu gabungan kata *class* dan *action*. Disebut *class action* yaitu menggambarkan suatu pengertian di mana sekelompok besar orang yang berkepentingan dalam suatu perkara, satu atau lebih dapat menuntut atau dituntut mewakili kelompok besar orang tersebut tanpa harus menyebutkan satu persatu anggota kelompok yang diwakili.⁴

Setelah prosedur gugatan *class action* dirumuskan dan diundangkan dalam UU Amerika serta diikuti oleh negara *anglo saxon* lainnya, ketentuan mengenai gugatan *class action* ini kemudian berkembang pada negara-negara yang menganut *civil law system* termasuk di Indonesia dikarenakan arus globalisasi yang kuat serta yang berkaitan dengan penegakan hukum di bidang lingkungan hidup dan hak asasi manusia. Di Indonesia gugatan *class action* ini disebut juga dengan gugatan perwakilan kelompok yang definisinya dituangkan dalam Pasal (1) huruf a PERMA Nomor 1 Tahun 2002 yang berbunyi “Gugatan Perwakilan Kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk

⁴ Bambang Sutiyoso. 2004. “Implementasi Gugatan Legal Standing dan Class Action dalam Praktik Peradilan di Indonesia”. *Jurnal Hukum*. Vol 11 No 26. hlm 64-65

diri atau diri-diri mereka sendiri dan sekaligus mewakili kelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud”.

Adanya gugatan *class action* ini agar meminimalisir adanya gugatan-gugatan individual atas permasalahan, fakta hukum dan tuntutan yang yang mungkin akan menghambat proses peradilan dan agar terjadi efisiensi waktu dan biaya dalam mengajukan gugatan di pengadilan. Pengaturan lebih lanjut mengenai pengadilan tempat gugatan *class action* diajukan di dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 dijelaskan bahwa harus memenuhi syarat-syarat formal pada hukum acara perdata yang berarti bahwa berada di bawah Pengadilan Negeri.

Sedangkan dalam ranah PTUN belum ada aturan konkrit yang mengatur mengenai gugatan *class action*. Namun dalam perkembangannya, tidak menutup kemungkinan bahwasanya akan adanya gugatan *class action* yang diajukan pada PTUN atau dibuatnya suatu peraturan bahkan munculnya yurisprudensi yang membentuk hukum baru mengenai gugatan *class action* pada ranah peradilan tata usaha negara. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk mengupas secara lebih dalam mengenai gugatan *class action*/ gugatan perwakilan dimungkinkan menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Rumusan Masalah

Paradigma *postivisme* memberikan pengaruh yang dominan pada ranah hukum di Indonesia. Belum adanya pengaturan mengenai gugatan *class action* memberikan dampak tersendiri bagi seorang hakim dalam menerima atau menolak gugatan ini pada tahap pemeriksaan persiapan. Namun pada beberapa perkara dengan gugatan *class action* tetap dipersidangkan pada ranah TUN. Berikut permasalahan yang akan dibahas:

2. 1. Bagaimana landasan hukum gugatan *class action* yang diajukan di PTUN?
2. 2. Bagaimana duduk perkara tuntutan Dolly disarankan untuk diajukan ke PTUN?

II. PEMBAHASAN

1. Gugatan *Class Action* atau Gugatan Perwakilan pada Peradilan Tata Usaha Negara

Secara materiil dan formil, gugatan *class action* di Indonesia baru diundangkan pada tahun 1997 dan proses beracaranya diundangkan pada tahun 2002. Gugatan ini menurut Undang-Undang dapat diajukan ke Pengadilan Negeri dikarenakan gugatan

class action pada intinya adalah gugatan perdata yang biasanya terkait dengan permintaan (*infunction*) atau ganti kerugian yang diajukan oleh sejumlah orang dalam jumlah yang tidak banyak misalnya satu atau dua orang sebagai perwakilan kelas (*class representative*) mewakili kepentingan mereka, sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban⁵.

Gugatan tersebut kemudian diperiksa oleh hakim setelah memenuhi tata cara dan persyaratan yang diatur pada Pasal 2 Peraturan MA RI Nomor 1 Tahun 2002 yang meliputi:

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya
- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Sedangkan gugatan *class action* yang diajukan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara masih menimbulkan perdebatan dikarenakan belum ada dasar hukum menyebutkan bahwa gugatan *class action* ini dapat diajukan di PTUN. Ada yang berpendapat bahwa gugatan *class action* ini tidak dapat diajukan pada PTUN dikarenakan tujuan utama gugatan *class action* ini adalah ganti rugi berupa uang sedangkan gugatan di PTUN terkait dengan pembatalan atau menyatakan tidak sahnya suatu keputusan TUN. Selain itu, Keputusan TUN melekat asas *erga omnes* adalah asas yang menyatakan putusan TUN berlaku mengikat publik, sedangkan putusan perdata di PN hanya berlaku untuk para pihak saja, sehingga sengketa di PTUN diperlukan gugatan massal karena pihak-pihak lain yang tidak ikut menggugat secara otomatis terikat dengan putusan peraturun .

Pendapat lain mengatakan bahwa keputusan TUN dapat diajukan pada PTUN yaitu dengan alasan bahwa tuntutan ganti rugi tidak harus menjadi tuntutan utama

⁵ Muhammad Edward Pontoh. 2016. "Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Class Action". *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Edisi 2 Vol 4 hlm 2

gugatan *class action*. Namun, dengan tuntutan berupa pembatalan dan/atau penerbitan keputusan TUN yang disertai tuntutan ganti rugi dan 'intuction' yaitu tuntutan agar Tergugat melakukan atau tidak melakukan sesuatu, agar Tergugat menunda pelaksanaan keputusan TUN yang digugat dan agar Tergugat menerbitkan dan atau tidak menerbitkan keputusan TUN yang baru. Penerapan asas *erga omnes* pun tetap dapat digunakan karena dengan adanya gugatan *class action* ini maka akan memberikan akses pada keadilan dan memberikan pengaruh atau tekanan kepada tergugat.

Gugatan *class action* yang diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara juga disinkronisasi dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Bahwa pada pasal 53 ayat (1) Undang-Undang ini menjelaskan bahwa seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi. Setelah melihat ketentuan pada Pasal 53 ayat (1), hakim melakukan pemeriksaan persiapan untuk menentukan apakah gugatan *class action* tersebut diterima atau tidak diterima. Hal ini sesuai dengan pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Pada tahun 1998, sebelum keluarnya Peraturan MA RI No. No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, terdapat gugatan *class action* yang diajukan di ranah TUN. Berikut gambaran kasus tersebut yang dimuat dalam sebuah jurnal :

Penulis sendiri pada waktu bertugas di PTUN Pekanbaru, pernah menerima gugatan perwakilan kelompok yang diajukan oleh LSM Reformasi Perjuangan Rakyat Semesta Kabupaten Karimun yang bertindak untuk dirinya sendiri dan masyarakat Kabupaten Karimun yang minta pembatalan keputusan Bupati Karimun tentang Pemberian ijin tempat usaha karaoke dan diskotik atas nama Edi No. 17/SI/Ekom/1998, tanggal 12 Agustus 1998 karena diterbitkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melanggar AAUPB karena didirikan ditempat pemukiman penduduk, dekat dengan tempat pendidikan dan tempat peribadatan, dalam perkara No. 26/G.TUN/2000/PTUN. PBR.⁶

⁶ Abdullah Ujang. "Gugatan Perwakilan Kelompok dan Hak Gugat Organisasi dalam Kaitannya dengan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara". *Jurnal PTUN Jakarta*

Dalam gugatan tersebut Majelis Hakim mengabulkan gugatan perwakilan kelompok tersebut dengan alasan :

- Memenuhi persyaratan *numerosity*, yakni jumlah Penggugat demikian banyaknya meliputi penduduk Karimun.
- Memenuhi persyaratan *commonality*, yakni adanya kesamaan fakta, peristiwa dengan dasar hukum antara pihak LSM-RPRS Kabupaten Karimun dengan penduduk Karimun.
- Memenuhi persyaratan *Typicality*, yakni kesamaan tuntutan agar Bupati membatalkan SITU Karaoke dan Diskotik atas nama Edi.
- Memenuhi persyaratan *Adequacy of Representation*, yakni kelompok perwakilan untuk melindungi kepentingan yang diwakili.

Selain gugatan *class action* di atas, terdapat pula gugatan yang termasuk dalam gugatan *class action* di PTUN yang pemeriksaannya belum menerapkan asas dan prosedur dalam pemeriksaan gugatan *class action*. Hal ini dapat dilihat dalam perkara yang diajukan oleh Puliono di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan yang bertindak untuk atas nama 167 orang penduduk Sawit Seberang, yang mengajukan gugatan terhadap Kanwil BPN Kota Medan dan PTPN IV (Perkara No.01/G/2000/PTUN.Mdn). Menurut penggugat tanah seluas 1050 ha yang terletak di Kabupaten Langkat setempat dikenal dengan Sawit Seberang adalah tanah milik penggugat yang diambil secara paksa pada zaman orde baru. Oleh karena itu, penggugat memohon kepada Kanwil BPN agar mengukur dan mengeluarkan tanah seluas 1050 ha dari HGU PTPN IV yang telah berakhir haknya. Perkara ini sebenarnya merupakan perkara yang dapat diajukan secara gugatan perwakilan (*class actions*) akan tetapi pemeriksaannya tidak dilakukan menurut prosedur pemeriksaan gugatan perwakilan (*class actions*).

Perkara yang hampir sama, yang diajukan oleh Khairul Anwar, dkk melawan BPN Kabupaten Deli Serdang, dkk., di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan tahun 2000 No.18/G/2000/PTUN.Mdn., juga diperiksa seperti proses pemeriksaan gugatan biasa di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, belum menerapkan suatu asas-asas hukum yang terdapat dalam gugatan perwakilan (*class actions*).

Namun demikian meskipun sampai saat ini mengenai gugatan perwakilan kelompok ke Pengadilan TUN belum diatur sedangkan gejala dalam masyarakat tentang gugatan tersebut sudah ada, maka pada saat itu penulis berpendapat gugatan perwakilan dapat diterima di PTUN dengan alasan asas “*ius coria novit*” dan Pasal 10 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya". Hakim wajib menggali, mengikuti nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Hakim dapat menerapkan Interpretasi futuristik dengan mengadopsi ketentuan PERMA No. 1 tahun 2002.

2. Duduk Perkara Gugatan *Class Action* Warga Dolly disarankan Hakim PN untuk Mengajukan Tuntutan ke PTUN

Warga Jarak-Dolly yang mendapatkan imbas dari penutupan lokalisasi gang Dolly di Surabaya mengajukan gugatan *class action* di Pengadilan Negeri Surabaya dengan tuntutan ganti rugi sebesar Rp 270 Miliar. Pada tahun 2018, warga yang mengajukan gugatan ini tergabung dalam Front Pekerja Lokalisasi (FPL) dan Komunitas Independent (KOPI). Gugatan ini dilayangkan atas dasar penggugat menuntut Pemerintah Kota Surabaya yang telah merampas hak ekonomi warga Dolly karena tidak memberikan ganti rugi atau pengganti sumber ekonomi dan kehidupan yang layak.

Gugatan *class action* yang diajukan oleh warga Jarak-Dolly sudah memenuhi persyaratan gugatan *class action* sebagaimana diatur dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002. Namun, gugatan ini ditolak oleh hakim Pengadilan Negeri Surabaya dengan alasan bahwa Penggugat tidak memuat usulan ganti rugi dan nama tim panel ke dalam gugatan. Selain itu hakim menilai bahwa gugatan ini tidak seharusnya diajukan kepada Pengadilan Negeri melainkan pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal ini dikarenakan adanya konflik kepentingan antara orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan Tata Usaha Negara dalam hal ini adanya konflik warga Jarak-Dolly dengan Pemkot Surabaya.

Sementara itu, gugatan *class action* ini sekalipun diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat dilakukan karena terbentur jangka waktu mengajukan gugatan sebagaimana diatur pada UU No. 5 Tahun 1986 Pasal 55 yang berbunyi "Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara" sementara itu kebijakan Wali Kota Surabaya sudah diputuskan sejak tahun 2014.

Berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 menjelaskan bahwa yang dapat mengajukan gugatan di PTUN adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara.

Kepentingan kerugian yang dimaksud dalam UU tersebut, sifatnya adalah kepentingan yang bersifat pribadi yang secara langsung diderita atau dirugikan atas penerbitan surat keputusan yang merugikan tersebut.

Pada prinsipnya objek sengketa yang dapat diajukan di Pengadilan Tata Usaha Negara ada 2 macam:

- Pertama, surat keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 butir ke 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yaitu suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat final, konkret, individual, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.
- Kedua, surat keputusan tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedang hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan keputusan tata usaha negara yang lazimnya disebut “keputusan fiktif negatif”.

Isi tuntutan dan petitum gugatan TUN sudah ditetapkan dalam UU Peradilan TUN, yaitu hanya berisi tuntutan pokok yang bermaksud agar keputusan TUN yang merugikan dirinya dinyatakan batal atau tidak sah. Tidak ada tuntutan pokok lainnya, hanya saja di samping tuntutan pokok dimungkinkan adanya tuntutan tambahan berupa tuntutan ganti rugi.

Apabila warga Dolly ingin menggugat perkara ke PTUN, maka harus memenuhi persyaratan sebagai penggugat dalam perkara TUN dan objek sengketa yang diajukan adalah Keputusan dari Pemkot Surabaya yang menggusur lokalisasi Dolly. Selain itu, gugatan TUN yang diajukan hanya bermaksud agar keputusan TUN yang merugikan tersebut dapat batal atau tidak sah sebagai tuntutan pokoknya. Hal ini tentunya sangat sulit karena keputusan Pemkot Surabaya tersebut sudah dilaksanakan pada tahun 2014 dan permintaan ganti rugi hanyalah tuntutan tambahan dalam perkara TUN bukan tuntutan pokok.

III. KESIMPULAN

Gugatan *class action* telah diterapkan pada peradilan perdata Indonesia, tetapi gugatan ini belum dikenal pada ranah TUN. Hal ini ditegaskan dalam PERMA No. 1

tahun 2002. Terdapat dua pendapat mengenai dapat dan tidak dapatnya gugatan *class action* diajukan ke PTUN. Dengan tetap memperhatikan adanya asas *erga omnes*.

Namun, pada perkembangannya tidak menutup kemungkinan akan adanya gugatan *class action* yang diajukan pada ranah TUN. Ini melihat pada gejala dalam masyarakat tentang gugatan tersebut sudah ada, maka pada saat itu penulis berpendapat gugatan perwakilan dapat diterima di PTUN dengan alasan asas “*ius coria novit*” dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 bahwa hakim dilarang untuk menolak memeriksa juga mengadili gugatan yang masuk karena alasan kurang/tidak adanya dasar hukum. Keyakinan maupun paradigma hakim juga akan menentukan kelanjutan gugatan *class action* ini sejak tahap pemeriksaan persiapan di PTUN.

IV. DAFTAR PUSTAKA

1. Jurnal

Novriadi, Romi. 2013. Studi Komparasi dan Dampak Hasil Keputusan Gugatan Perdata Pencemaran Lingkungan Budidaya Ikan Laut di Pulau Bintan. Buletin Riset Sosek Kelautan dan Perikanan, 8(2), 41-45.

Pontoh, Muhammad Edward. 2016. Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Class Action. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, 4(2), 1-9.

Susanti, Laras. 2018. Materi dan Prosedur Penetapan Gugatan Perwakilan Kelompok : Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat. Mimbar Hukum, 30(2), 346-360.

Sutiyoso, Bambang. 2004. Implementasi Gugatan Legal Standing dan Class Action dalam Praktik Peradilan di Indonesia. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, 11(26), 63-78.

Thalib, Mutia Ch. 2008. Eksistensi Lembaga Class Action (Gugatan Perwakilan Kelompok) dalam Hukum Positif di Indonesia. Jurnal INOVASI Universitas Negeri Gorontalo Vol. 5, No. 2

2. Internet

Abdullah, Ujang. 2000. GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK DAN HAK GUGAT ORGANISASI DALAM KAITANNYA DENGAN KOMPETENSI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA. <https://docplayer.info/30488684-Gugatan-perwakilan-kelompok-hak-gugat-organisasi-dalam-kaitannya-dengan-kompetensi-pengadilan-tata-usaha-negara-oleh-ujang-abdullah-sh-m.html>. Diakses tanggal 8 April 2020.

Deni Prastyo Utomo. 2018. Hore, Hakim Tolak Gugatan Class Action Rp 270 Miliar Warga Eks Dolly. DetikNews. Diakses tanggal 8 April 2020. Tersedia di <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-4195038/hore-hakim-tolak-gugatan-class-action-rp-270-miliar-warga-eks-dolly>

Helmi Supriyatno. 2018. Masuk Ranah PTUN, Hakim Tolak Gugatan Class Action Warga Dolly. Diakses tanggal 8 April 2020. Tersedia di <https://www.harianbhirawa.co.id/masuk-ranah-ptun-hakim-tolak-gugatan-class-action-warga-dolly/>

Herlinda, Erna. 2014. Tinjauan tentang Gugatan Class Actions dan Legal Standing di Peradilan Tata Usaha Negara. <https://docplayer.info/30606261-Tinjauan-tentang-gugatan-class-actions-dan-legal-standing-di-peradilan-tata-usaha-negara.html>.

Diakses tanggal 9 April 2020.