



**TINJAUAN YURIDIS PENGAJUAN GUGATAN WARGA NEGARA
(CITIZEN LAW SUIT) TERHADAP PERBUATAN MELAWAN HUKUM
YANG DILAKUKAN OLEH BADAN DAN/ATAU PEJABAT
PEMERINTAHAN (ONRECHTMATIGE OVERHEISDAAD) MELALUI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Mario Julyano Panggabean*, Aju Putrijanti, Lapon Tukan Leonard
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Email: mariojulyano87@students.undip.ac.id

Abstrak

Gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) merupakan bentuk gugatan dimana setiap masyarakat suatu negara diberikan hak untuk mengajukan gugatan, terhadap perbuatan pejabat pemerintahan yang melanggar hukum publik. Dalam hal ini sebelum adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, objek yang menjadi sengketa gugatan warga negara acap kali diasosiasikan sebagai kewenangan dari Peradilan Umum karena dasar hukumnya merupakan Perbuatan Melawan Hukum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Namun setelah ada undang-undang tersebut maka objek sengketa gugatan warga negara, yakni perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan menjadi di bawah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Meskipun telah jelas bahwa objek sengketa gugatan warga negara berada di bawah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, namun terkait bentuk gugatan warga negara sendiri belum memiliki dasar hukum yang jelas. Hal yang kerap menjadi pertentangan dalam gugatan warga negara adalah kedudukan hukumnya, yang mana dipandang bertentangan dengan prinsip *point d'interest poin d'action* karena membawa kepentingan publik. Selain itu, apabila sudah berada di bawah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara akan seperti apa tata beracaranya. Hal-hal tersebut lah yang akan penulis coba jelaskan dalam penulisan hukum ini.

Kata Kunci: Gugatan Warga Negara; PERATUN; Beracara.

Abstract

Citizen lawsuit is a form of lawsuit that given citizen of a country right to sue againts government action that transgress public law. In this suit concept, before Law Number 30 of 2014 exist, the dispute object normally being under the authority of General Court because the legal base was unlawful act that regulated in Civil Code. However after the Law Number 30 of 2014 exist, those dispute object becomes the Administrative Court's Authority. Even though the dispute object already being under the authority of Administrative Court, but still the citizen lawsuit does not have a really clear and strong legal basis. There is a few disagreement about the implementation of citizen lawsuit in Indonesia. The main problem of those disagreement is about legal standing, which is not in accordance with the principal of point d'interest poin d'action. Beside of it, another thing that frequently being a question is about the proceedings of citizen lawsuit. Those are the things that writer tries to explain in this legal research.

Keyword: Citizen Lawsuit; Administrative Court; Legal Proceedings.

I. PENDAHULUAN

Dalam eksistensi kehidupannya, manusia saat ini hidup dengan hakikat sebagai makhluk sosial. Semenjak dilahirkan, manusia telah terikat dengan hubungan bersama manusia lainnya. Selain memiliki pengaruh yang positif dalam membantu kehidupan manusia lainnya, hubungan ini pun berpotensi untuk menciptakan pengaruh negatif kepada manusia lainnya. Oleh karena itu manusia menciptakan hukum untuk menciptakan ketertiban.

Meskipun keberadaan hukum berfungsi untuk menciptakan ketertiban, namun tetap saja terdapat pihak yang mencoba untuk melawan hukum dengan berbagai alasan. Dalam lingkup hukum perbuatan mengingkari hukum tersebut berpotensi mengakibatkan keguncangan dalam neraca keseimbangan dari masyarakat.¹ Keguncangan tersebut sering dikenal dengan sengketa.

Keguncangan atau sengketa tersebut dapat dikatakan tidak hanya terjadi antar manusia dengan manusia, melainkan juga dengan badan dan/atau pejabat pemerintahan atau kerap dikenal sebagai sengketa tindakan pemerintah. Sengketa tindakan pemerintah tersebut berkenaan dengan perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Pada awalnya sengketa ini termasuk kedalam doktrin atau ajaran hukum perdata. **Sudikno**

Mertokusumo mengemukakan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah tidak ada bedanya dengan ajaran mengenai perbuatan melawan hukum pada umumnya. Kedua-duanya adalah ajaran tentang keseimbangan masyarakat.²

Namun semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), ketentuan dalam mengadili sengketa tersebut beralih menjadi kewenangan absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN). Peralihan tersebut pun ditegaskan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 (selanjutnya disebut PERMA 2 Tahun 2019).

Dengan adanya peralihan tersebut, maka penulis menjadi menarik bagi penulis untuk mencari tahu mengenai penerapan dari gugatan warga negara yang sebelumnya dapat diimplementasikan dalam peradilan umum, di dalam lingkup PERATUN. Oleh karena itu dibuatlah penelitian dengan judul **“Tinjauan Yuridis Pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Law Suit*) Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara”**.

Dari uraian di atas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

¹ Wirjono Projodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang dari Sudut Pandang Hukum Perdata*, (Bandung: Mandar Maju), 2000, hlm. 7-8

² Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*, (Yogyakarta: Maha karya Pustaka), 2019, hlm. 45

1. Bagaimanakah kedudukan hukum dalam proses pengajuan gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) di PERATUN?

2. Bagaimana proses beracara dalam sengketa terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan di PERATUN dalam bentuk gugatan warga negara?

II. METODE PENELITIAN

Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja (sistematis) untuk memahami suatu subjek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan termasuk keabsahannya.³

Sedangkan penelitian merupakan suatu usaha untuk menganalisis serta mengadakan konstruksi secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Penelitian merupakan sarana yang digunakan untuk memperkuat, membina, serta mengembangkan ilmu pengetahuan.⁴

Sehingga apabila disimpulkan, metode penelitian merupakan cara melakukan sesuatu menggunakan pikiran secara seksama untuk menggapai tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun

laporan dengan guna untuk mengembangkan ilmu pengetahuan.⁵

Adapun dalam metode penelitian yang diterapkan dalam tulisan ini dibagi ke dalam beberapa metode, yakni metode pendekatan, spesifikasi penelitan, metode pengumpulan data, dan metode analisis data.

Metode pendekatan yang digunakan pada penulisan hukum ini adalah metode pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini berarti penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan dan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁶

Spesifikasi penelitian yang digunakan ialah berupa deskriptif analitis. Spesifikasi penelitian deskriptif analitis diartikan sebagai penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin dengan manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya, serta hanya menjelaskan keadaan objek masalahnya tanpa bermaksud mengambil kesimpulan yang berlaku umum.⁷

Metode pengumpulan data yang diterapkan ialah studi kepustakaan. Pengumpulan data dengan studi kepustakaan berarti mempelajari literatur karangan para

³ Rosady Ruslan, *Metode Penelitian*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada), 2010, hlm.24

⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum Cet. 3*, (Jakarta: UI Press), 2007, hlm.3

⁵ Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara), 2003, hlm. 1

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Press), 2001, hlm. 13-14

⁷ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 51

ahli hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek dan permasalahan yang diteliti. Data-data yang diperoleh tersebut selanjutnya merupakan landasan teori dalam melakukan analisis data serta pembahasan masalah.

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan ini ialah analisis kualitatif. Metode analisis kualitatif lebih menekankan analisis pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan antara fenomena yang diamati dengan logika ilmiah.⁸

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. *Quo Vadis* Kedudukan Hukum Pengajuan Gugatan Warga Negara Melalui Peradilan Tata Usaha Negara

Secara umum, dalam PERATUN kedudukan hukum pengaju gugatan ditentukan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) sebagaimana telah diubah sebanyak 2 (dua) kali. Pasal tersebut dapat dikatakan menentukan bahwa penggugat merupakan pihak yang secara langsung memiliki kepentingan dan terhadapnya timbul kerugikan (*point d'interest point d'action*).

Ketentuan demikian jelas secara teoritis tidak sejalan dengan konsep gugatan warga negara yang mengharapakan bahwa kedudukan

hukum bagi penggugat dapat didasari pada kepentingan yang lebih bersifat umum atau publik. Lantas dengan demikian cara seperti apakah yang dapat ditempuh untuk mengelaborasi perbedaan konsep kepentingan antara ketentuan di UU PERATUN beserta perubahannya dengan gugatan warga negara.

Untuk dapat menjawab hal tersebut maka dapat dilihat dalam PERMA 2 Tahun 2019 yang mana menentukan mengenai tata beracara terkait penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Pada PERMA tersebut telah dirumuskan ketentuan mengenai syarat atau kedudukan hukum seorang penggugat untuk dapat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Rumusan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 3 PERMA 2 Tahun 2019 yang menentukan bahwa warga masyarakat dimungkinkan untuk mengajukan gugatan tindakan pemerintah dengan alasan bahwa tindakan pemerintah yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik. Adapun term 'warga masyarakat' diartikan sebagai seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan tindakan pemerintah, sedangkan term 'tindakan pemerintah' diartikan sebagai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

⁸ Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik Cet. 3*, (Depok: RajaGrafindo Persada), 2020, hlm. 243.

Dari ketentuan mengenai kedudukan hukum penggugat dalam Pasal 3 PERMA 2 Tahun 2019 tersebut dapat ditarik benang merah yang menghubungkannya dengan kedudukan hukum gugatan warga negara. Dalam hal ini frasa ‘warga masyarakat’ memang dilimitasi hanya kepada pihak yang terkait dengan tindakan pemerintah. Akan tetapi karena tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai makna dari kata terikat, maka sepanjang penggugat dapat menghubungkan dan mencari keterkaitan baik secara langsung ataupun tidak langsung dengan tindakan pemerintah, penggugat telah memiliki kedudukan hukum. Misalnya pada kasus di Nunukan⁹ yang mana kedudukan hukum penggugat didasari atas keterkaitan antara hubungan kemanusiaan dengan korban akibat dari kelalaian pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Konsep yang demikian agaknya sejalan dengan hak gugat organisasi yang diberikan kepada organisasi lingkungan, dimana organisasi lingkungan dapat bertindak di pengadilan atas nama perlindungan lingkungan.¹⁰

Namun apabila keterkaitan dapat dipandang dengan sedemikian, maka kedudukan hukum bagi pengaju gugatan warga negara di PERATUN akan menjadi terlalu luas. Untuk menangani hal tersebut, Adiguna Bimasakti berpendapat

bahwa dalam menentukan kepentingan bagi penggugat hanya perlu dilihat dari luas wilayah keberlakuan norma yang menjadi objek gugatan.¹¹ Jadi kepentingan penggugat dilihat dan dilimitasi berdasarkan wilayah tertentu. Misalnya, apabila ada yang hendak mengajukan gugatan warga negara terkait dengan pengelolaan wilayah sungai ciliwung yang melibatkan 3 (tiga) lingkup pemerintahan daerah, yakni Bogor, Depok, dan DKI Jakarta, maka kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan warga negara dimungkinkan kepada warga masyarakat yang berada di daerah tersebut saja.¹²

Akan tetapi penulis bersebrangan pendapat dengan limitasi terhadap kedudukan hukum berdasarkan wilayah tertentu. Dalam pandangan penulisan, pembatasan tersebut tidaklah diperlukan. Mengingat, esensi dari gugatan warga negara adalah untuk menegakan hukum secara kolektif, maka dengan dibukanya kemungkinan bagi setiap warga negara untuk mengajukan gugatan warga negara akan memperbesar tujuan kolektif penegakan hukum tersebut. Menurut penulis selama dapat dibuktikan unsur-unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, maka sudah sepatutnya tidak dilakukan limitasi. Semisal di kota Wamena datang pengunjung dari kota Medan,

⁹ Kasus Nunukan didasari atas Putusan Perkara No. 480/PDT/2005/PT.DKI.

¹⁰ Dalam Pasal 92 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dinyatakan bahwa organisasi lingkungan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan

¹¹ M. Adiguna Bimasakti, *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit Indonesia Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*, (Yogyakarta: Deepublish), 2019, hlm. 122.

¹² *Ibid.*

pengunjung tersebut melihat bahwa terjadi salah kelola oleh pemerintah daerah setempat terhadap Sungai Baliem yang melintasi Kabupaten Jaya Wijaya dan Wamena. Apabila kedudukan hukum dalam gugatan warga negara dilimitasi seperti yang disebutkan di atas, maka pengunjung tersebut tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat wilayah setempat. Oleh karena itu menurut penulis kedudukan hukum penggugat dalam gugatan warga negara haruslah mencakup keseluruhan wilayah Indonesia.

B. Proses Beracara Dengan Gugatan Warga Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun belum memiliki landasan hukum yang jelas, namun setidaknya seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, saat ini sudah terdapat PERMA No. 2 Tahun 2019 yang mengatur mengenai tata beracara penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Dengan keberadaan peraturan tersebut, penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan kini menjadi terang berada di bawah wewenang absolut dari PERATUN. Oleh karena menjadi bagian dari wewenang absolut dari PERATUN, maka prosedur beracara gugatan warga negara akan mengikuti dan sejalan dengan prosedur beracara di PERATUN. Dalam bagian ini, akan coba penulis elaborasikan mengenai prosedur beracara gugatan warga

negara di PERATUN berdasarkan PERMA No. 2 Tahun 2019 dengan peraturan terkait lainnya seperti UU PERATUN beserta perubahannya dan UU AP.

1) Para Pihak

Dalam suatu sengketa di peradilan, minimal terdapat 2 (dua) pihak yang terlibat. Adapun kedua pihak tersebut ialah penggugat dan tergugat. Keberadaan dua pihak tersebut pun juga berlaku di dalam lingkup PERATUN.

Pada konteks sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, akibat terjadinya penegasan kewenangan mengadili PERATUN terhadap sengketa tersebut, maka secara *mutatis mutandis* menjadikan para pihak yang terlibat sama dengan keterlibatan para pihak dalam PERATUN. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 dan 7 PERMA 2 Tahun 2019 pihak penggugat diartikan sebagai warga masyarakat yang kepentingannya dirugikan oleh tindakan pemerintahan, sedangkan tergugat merupakan pejabat pemerintah atau penyelenggara negara yang tindakannya dalam penyelenggaraan negara digugat. Oleh karena itu, secara singkat dapat dikatakan tidak terjadi perbedaan signifikan mengenai para pihak dalam sengketa TUN berupa KTUN ataupun berupa tindakan pemerintah.

Walaupun dapat dikatakan tidak terjadi perbedaan signifikan, namun keadaan tersebut dapat berbalik menjadi sangat berbeda apabila diterapkan bentuk gugatan warga negara. Para pihaknya memang tetap sama, yakni penggugat dan tergugat, namun

kualitas untuk menjadi penggugatlah yang mengalami perbedaan cukup besar. Perbedaan tersebut dikarenakan dalam gugatan warga negara dimungkinkan bagi siapapun untuk bertindak sebagai penggugat mewakili kepentingan umum, sedangkan dalam rumusan penggugat dalam PERMA 2 Tahun 2019 hanyalah warga masyarakat yang kepentingannya dirugikan akibat tindakan pemerintah. Terlihat jelas perbedaannya, di satu sisi penggugat yang mengajukan gugatan warga negara berdiri dalam konteks kepentingan umum, sedangkan dalam konteks peraturan yang ada berdiri dalam konteks kepentingan pribadi. Lantas dengan demikian apakah penggugat yang mengajukan gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, tidak dimungkinkan berdasarkan PERMA 2 Tahun 2019.

Menurut penulis, pengajuan gugatan dalam bentuk gugatan warga negara masih tetap dimungkinkan berdasar aturan dalam PERMA 2 Tahun 2019. Hal ini dikarenakan berdasar Pasal 3 PERMA 2 Tahun 2019 yang diberikan kewenangan untuk mengajukan gugatan adalah warga masyarakat, bukan penggugat.¹³ Dalam hal ini term warga masyarakat dengan penggugat memiliki pengertian yang cukup berbeda. Term warga masyarakat semata mencakup seseorang atau badan hukum yang terkait tindakan pemerintah, sedangkan term penggugat termasuk pula cakupan

warga masyarakat namun dengan tambahan memiliki kepentingan yang dirugikan akibat tindakan pemerintah.

Oleh karena itu, maka untuk mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintah yang bersifat melawan hukum, hanya perlu didasari atas keterkaitan antara pengaju gugatan dengan tindakan pemerintah tersebut tanpa perlu dilandasi kepentingan yang dirugikan. Dengan tidak adanya landasan kepentingan yang dirugikan, menjadikan dimungkinkan bagi siapa saja (orang ataupun badan hukum perdata) untuk mengajukan gugatan selama dapat menghubungkan keterkaitannya dengan tindakan pemerintah yang melawan. Bentuk pengajuan yang demikian maka dapat dikatakan telah sesuai dengan konsep gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yang memungkinkan pengajuan gugatan bagi siapa saja, terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

2) Objek Sengketa

Dalam ketentuan UU AP perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan termasuk kategori sengketa administrasi pemerintahan. Sengketa tersebut merupakan sengketa yang timbul dalam ranah administrasi pemerintahan yang berkenaan dengan akibat dari dikeluarkannya keputusan dan/atau dilakukannya tindakan pemerintah berdasarkan hukum publik.¹⁴

¹³ Dalam PERMA 2 Tahun 2019 term Penggugat hanya digunakan untuk merujuk kepada rehabilitasi yang merupakan bentuk pemulihan hak.

¹⁴ Vide Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi

Dari kedua penyebab sengketa administrasi pemerintahan di atas, secara lebih spesifik perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan negara merupakan bagian dalam sengketa akibat tindakan pemerintah. Sengketa tindakan pemerintah sendiri berdasarkan Pasal 1 Angka 3 PERMA 2 Tahun 2019 diartikan sebagai sengketa yang timbul antara warga masyarakat ataupun badan hukum perdata dengan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara akibat dilakukannya tindakan pemerintahan. Selain itu, dalam PERMA 2 Tahun 2019 juga diberikan pengertian mengenai sengketa perbuatan melawan (melanggar) hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, yakni sengketa yang di dalamnya terdapat tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi.

Meskipun antara sengketa tindakan pemerintah dengan sengketa perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan diartikan secara terpisah, namun pada intinya kedua hal tersebut adalah sama. Kesamaan tersebut ialah objek sengketa keduanya diakibatkan dari tindakan badan dan/atau pejabat pemerintah yang telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Dalam hal ini pengertian sengketa perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan

lebih cenderung menunjukkan bentuk tuntutan (*petitum*) dalam gugatan tindakan pemerintah sedangkan pengertian sengketa tindakan pemerintah lebih menunjukan kepada penyebab sengketa, yakni tindakan pemerintah.

Apabila dirumuskan dalam gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) maka objek sengketa pun tetaplah sama, yakni tindakan pemerintahan. Rumusan mengenai objek sengketa ini dapat dilihat dalam Pasal 3 PERMA 2 Tahun 2019 yang mana menentukan bahwa pengajuan gugatan tindakan pemerintah haruslah dilandasi oleh tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Dari rumusan ketentuan tersebut maka dapat dipahami antara tindakan pemerintah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan AUPB berlaku sifat pembuktian yang kumulatif. Dalam hal ini maka penggugat dalam gugatan warga negara haruslah mampu membuktikan bahwa tindakan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan negara, telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan juga AUPB¹⁵. Adapun sifat pembuktian yang kumulatif tersebut didasari oleh penggunaan frasa ‘dan’ dalam

¹⁵ Adapun AUPB yang dimaksud dapat dilihat dalam Pasal 10 UU AP, dimana pasal tersebut merumuskan 8 AUPB, yakni kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalah gunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Keterangan lebih lanjut mengenai kedelapan asas tersebut dapat dilihat dalam penjelasan dari UU AP.

perumusan tindakan pemerintah yang memiliki sifat melawan hukum.

3) Tuntutan

Seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa dalam PERMA 2 Tahun 2019, sengketa perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan berkenaan dengan tuntutan berupa dibatalkan dan/atau dinyatakan tidak sah atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat suatu tindakan pemerintah, serta ganti kerugian. Dengan adanya pengertian tersebut maka menjadi terang apa yang dapat menjadi tuntutan (*petitum*) dalam sengketa perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan. Selain dari pada pemahaman berdasar pengertian tersebut, bentuk tuntutan juga dapat dipahami dengan mendasarkan kepada Pasal 5 ayat (2) PERMA 2 Tahun 2019, yakni berupa dilakukannya suatu tindakan pemerintahan atau tidak dilakukannya suatu tindakan pemerintahan.

Walaupun telah menjadi terang apa saja yang dapat menjadi tuntutan dalam perkara sengketa perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan, namun apabila dihubungkan dengan gugatan warga negara maka terdapat sedikit limitasi bentuk tuntutan. Adapun limitasi atau pembatasan tersebut ialah dalam pengajuan gugatan warga negara tidak dimungkinkan bagi penggugat untuk mengajukan tuntutan berupa ganti rugi materiil. Alasannya seperti yang telah disampaikan sebelumnya bahwa pengaju gugatan warga negara bukanlah pihak yang secara langsung mengalami kerugian akibat adanya perbuatan badan dan/atau pejabat

pemerintah yang bersifat melawan hukum. Oleh karena itu, tuntutan yang dapat diajukan dengan gugatan warga negara hanya berkenaan dengan dibatalkannya dan/atau dinyatakan tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum tetap suatu tindakan pemerintahan, serta dapat pula berupa dilakukan atau tidak dilakukannya suatu tindakan pemerintahan.

4) Putusan

Dalam suatu peradilan pastilah bertujuan untuk menghasilkan suatu keputusan. Dengan adanya keputusan maka menjadikan sengketa yang digugat dinyatakan telah berakhir.

Pada konteks gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan, putusan yang dapat dijatuhkan memiliki 4 (empat) bentuk. Putusan tersebut dalam Pasal 5 PERMA 2 Tahun 2019 dapat berupa gugatan ditolak, gugatan dikabulkan, gugatan tidak diterima, dan gugatan gugur. Keempat bentuk putusan tersebut nyatanya memang merupakan bentuk putusan yang umum dijatuhkan dalam PERATUN, akan tetapi karena yang menjadi perkara/sengketa merupakan tindakan pemerintah, maka perlu disesuaikan secara pengertiannya.

Gugatan ditolak memiliki arti bahwa dalam putusannya, hakim akan menyatakan tindakan yang telah dilakukan badan dan/atau pejabat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara merupakan tindakan yang sah atau tidak dibatalkan seturut kehendak dari penggugat. Gugatan dikabulkan maka berarti tindakan badan dan/atau pejabat pemerintah akan dinyatakan

batal atau tidak sah oleh hakim dalam putusannya, seturut tuntutan dari penggugat. Apabila gugatan dikabulkan maka pengadilan dapat mewajibkan pejabat pemerintahan untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan pemerintah, serta menghentikan tindakan pemerintahan. Gugatan tidak diterima berarti dalam putusan hakim menyatakan bahwa terdapat syarat-syarat yang tidak dipenuhi dalam gugatan penggugat. Gugatan gugur merupakan bentuk putusan yang mana di dalamnya memiliki artian bahwa penggugat tidak hadir dalam proses persidangan ataupun penggugat telah dinyatakan meninggal dunia.

5) Tenggang waktu

Pada proses beracara dalam PERATUN ditentukan mengenai tenggang waktu selama 90 hari. Tenggang waktu tersebut berlaku pula dalam hal sengketa tindakan pemerintah. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 4 Ayat (1) PERMA 2 Tahun 2019. Ketentuan mengenai tenggang waktu ini memang dapat dikatakan tidak memiliki perbedaan berarti, namun apabila hendak diterapkan gugatan warga negara maka hal tenggang waktu ini menjadi penting untuk diperhatikan.

Seperti yang diketahui bahwa dalam peradilan terdapat asas yang cukup umum dikenal, yakni *nebis in idem*. Asas tersebut hendak memberikan adanya kepastian bahwa atas suatu perkara yang sudah diadili di pengadilan tidak dapat diperkarakan kembali atas dasar yang sama. Apabila hendak dikorelasikan dengan gugatan warga negara yang mana penggugat bukanlah pihak yang secara langsung terdampak

akibat adanya tindakan pemerintah, maka dapat dimungkinkan adanya *nebis in idem*. Dalam hal ini *nebis in idem* dapat saja terjadi apabila gugatan diajukan kembali atas dasar yang sama namun oleh pihak yang berbeda, dimana kali ini diajukan oleh pihak yang secara langsung dirugikan oleh adanya tindakan pemerintah.

Mengenai hal tersebut perlu untuk diketahui bahwa asas *nebis in idem* dapat untuk dikecualikan. Seperti halnya di Mahkamah Konstitusi dalam proses uji materil asas *nebis in idem* dapat disimpangi apabila permohonan uji materil didasari oleh argumentasi dan nalar hukum yang berbeda dari permohonan sebelumnya yang pernah ada. Dalam hal ini pengajuan gugatan hanyalah dibatasi oleh tenggang waktu 90 hari sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Oleh karena itu maka gugatan atas perbuatan melawan hukum dapat diajukan secara kontinyu selama batas tenggang waktu yang telah ditetapkan. Hal ini tentunya dilakukan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum atas tindakan pemerintah agar tetap berlaku secara berdasarkan hukum.

IV. PENUTUP

1. Kesimpulan

Bahwa pengaju gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) atas perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara (*onrechtmatig overheidsdaad*) dapat dikatakan memiliki kedudukan hukum. Dalam hal ini kedudukan hukum gugatan warga negara tidaklah didasari atas keterkaitan

langsung ataupun kerugian langsung yang dialami oleh pengaju gugatan, melainkan didasari oleh keterkaitan langsung atau kerugian tidak langsung akibat perbuatan melawan hukum badan badan dan/atau pejabat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara. Kedudukan hukum yang demikian didasari atas dasar penafsiran terhadap frasa ‘warga masyarakat’ dalam PERMA 2 Tahun 2019, yang mana frasa ‘warga masyarakat’ dipandang sebagai pihak yang terkait dengan tindakan pemerintah.

Bahwa dapat dikatakan dengan diundangkannya PERMA 2 Tahun 2019, pengajuan gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintah telah memiliki legalitas. Peraturan tersebut merupakan hukum acara yang secara khusus mengatur mengenai proses peradilan terhadap perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan di lingkup PERATUN. Keberadaan PERMA ini pun juga dapat dikatakan mengakomodasi gugatan warga negara yang mana sebelumnya ketika dibawah lingkup Peradilan Umum belum memiliki landasan pengajuan yang jelas.

2. Saran

Bahwa dalam rangka menciptakan kepastian hukum dan memberikan kejelasan rumusan atas prosedur beracara terhadap perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintah, maka penulis menggap perlu untuk segera diadakannya perubahan ketiga atas UU 5 Tahun 1986. Seperti yang diketahui bersama, bahwa pasca diberlakukannya UU 30 Tahun 2014 telah terjadi beragam perubahan

paradigma dalam memandang sengketa TUN. Dengan demikian, apabila UU 30 Tahun 2014 yang saat ini dianggap sebagai hukum materiil atas sistem PERATUN maka sudah sepatutnya hukum formilnya juga turut mengikuti dan mengakomodasi hukum materiil yang ada.

Adapun dalam perubahan ketiga UU 5 Tahun 1986, penulis turut menyarkan untuk ditambahkannya ketentuan mengenai pengajuan gugatan warga negara. Dengan adanya ketentuan mengenai gugatan warga negara, maka menjadikan dasar pengajuan gugatan warga negara menjadi lebih jelas. Tentunya perumusan ketentuan mengenai gugatan warga negara perlu memperhatikan berbagai hal, diantaranya seperti yang telah dijelaskan di atas. Namun meski demikian, bukanlah hal yang mustahil untuk menerapkan gugatan warga negara di Indonesia, mengingat sudah terdapat beberapa gugatan warga negara yang di ajukan.

V. DAFTAR PUSTAKA

BUKU

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

Mertokusumo, Sudikno *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*. (Yogyakarta: Maha karya Pustaka). 2019.



- Narbuko, Cholid dan Achmadi, Abu. *Metodologi Penelitian*. (Jakarta: PT. Bumi Aksara). 2003.
- Projodikoro, Wirjono. *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang dari Sudut Pandang Hukum Perdata*. (Bandung: Mandar Maju). 2000.
- Ruslan, Rosady *Metode Penelitian*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada). 2010.
- Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: Rajawali Press). 2001.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum Cet. 3*. (Jakarta: UI Press). 2007.
- Suteki dan Taufani, Galang. *Metodelogi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik Cet. 3*. (Depok: RajaGrafindo Persada). 2020.
- PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechmatige Overheisdaad*)