

## Masyarakat Menggugat!

Interpretasi “Pihak Ketiga yang Berkepentingan”  
dalam Tindak Pidana Korupsi

Luhut M.P. Pangaribuan

Kasus Nunukan:  
Gugatan Warga Negara  
(*Citizen Law Suit*) terhadap Negara

Indro Sugianto

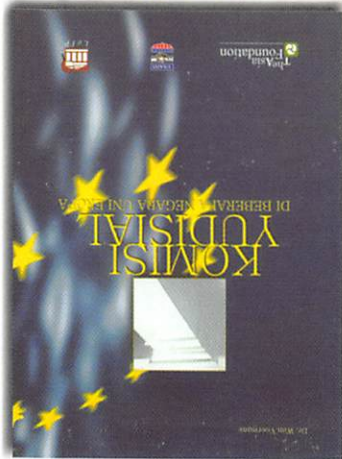
Gugatan AJI:  
Perluasan Hak Gugat Organisasi  
(*Legal Standing*)

Mas Achmad Santosa

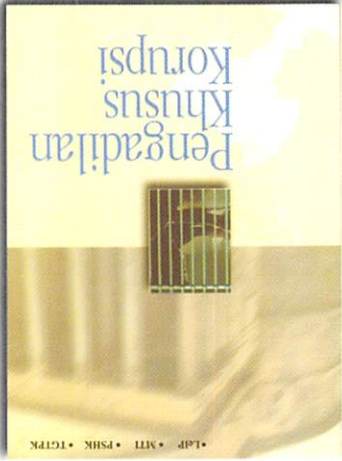
# Milikilah Koleksi! Buku-buku LeIP



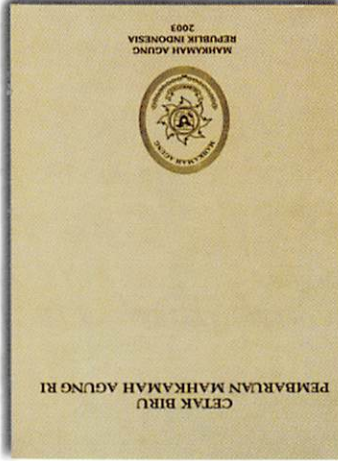
Rp. 25.000,- \*



Rp. 25.000,- \*



Diterbitkan Bekerjasama dengan  
MTI, PSHK dan TGTPK



Diterbitkan Bekerjasama dengan  
Mahkamah Agung RI

Untuk Pembelian melalui:  
**LeIP**

Puri Imperium Office Plaza, Upper Ground Floor UG 11 & 12 Jl. Kuningan Madya Kav 5-6 Jakarta  
Tel. 830-2088, Fax. 8370-1810 atau <http://www.leip.or.id>  
\* Dapatkan Discount 25 % untuk pembelian langsung di LeIP



# daftar isi

<b>Penanggung Jawab</b> Rifqi Sjarief Assegaf	<b>Editorial</b>	2
<b>Dewan Penasehat</b> Adnan Buyung Nasution Benny K. Harman Frans Hendra Winarta Mas Achmad Santosa Sukma Violetta	<b>Kajian Putusan</b>	
<b>Dewan Redaksi</b> Aris Purnomo Arsil Rifqi Sjarief Assegaf	<b>Interpretasi</b> “Pihak Ketiga yang Berkepentingan” dalam Praperadilan Tindak Pidana Korupsi: Suatu Catatan Kritis atas Dua Putusan Permohonan Praperadilan oleh Organisasi Masyarakat (IKBLA dan ICW)	
<b>Redaksi Pelaksana</b> Dewi F. Fatmawati	<i>Lubut M.P Pangaribuan, S.H., LL.M</i>	7
<b>Desain Sampul</b> Ahmad Taufik Rizal	<b>Kasus Nunukan:</b> Hak Gugat Warga Negara ( <i>Citizen Law Sui</i> ) terhadap Negara Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat	
<b>Percetakan</b> Lentera Hati	<i>Indro Sugianto, S.H., M.H.</i>	33
<b>Alamat Redaksi</b> LeIP Puri Imperium office Plaza, Upper Ground Floor Unit UG 11 & 12 Jl. Kuningan Madya Kav. 5-6 Kuningan Jakarta 12980 Phone: (62-21) 830 2088 Fax: 8370 1810	<b>Gugatan AJI:</b> Perluasan Hak Gugat Organisasi ( <i>Legal Standing</i> ) Kajian Putusan No.212/Pdt.G./2002/PN.Jkt.Pusat <i>Mas Achmad Santosa, S.H., LL.M</i>	57
<b>ISSN: 1412 - 7059</b>	<b>Review</b>	
LeIP merupakan organisasi non pemerintah yang sejak awal memposisikan diri sebagai kelompok penekan yang secara sistematis dan terus menerus memperjuangkan perwujudan independensi peradilan melalui kerja-kerja di bidang kajian, pengembangan opini dan edukasi publik serta advokasi	<b>Perubahan UU Bidang Peradilan:</b> Momentum Pembaruan yang Disia-siakan <i>Rifqi Sjarief Assegaf, S.H.</i>	95
	<b>Biodata Pengkaji</b>	105
	<b>dictum</b> diterbitkan tiga kali setahun. <b>dictum</b> dimaksudkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan juga diskursus ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan dalam media lain. Naskah ditulis di atas kertas A4, 1 spasi sebanyak 15 halaman disertai catatan kaki dan daftar pustaka. Naskah dikirim dalam bentuk <i>soft copy</i> (disket) atau melalui e-mail: <a href="http://www.leip.or.id">www.leip.or.id</a> . Redaksi akan mengedit naskah tanpa merubah substansi. Setiap naskah yang masuk akan diberikan imbalan.	

Pembaca yang budiman, setelah lama absen, sekarang *dictum* sudah di tangan Anda lagi. Banyak hal yang kami benahi dari edisi sebelumnya. Harapan kami, pembaca bisa lebih menikmati materi yang kami tampilkan.

*dictum* edisi kedua ini menyuguhkan tema **Masyarakat Menggugat**. Kasus-kasus yang kami kaji memiliki benang merah yaitu pihak Penggugat dari keempat kasus tersebut sebenarnya bukanlah pihak yang secara langsung dirugikan oleh perbuatan/ ketidakberbuatan Tergugat, yang dalam hal ini adalah Negara/ Pemerintah, hal mana belum terdapat aturan yang tegas yang mengatur hal tersebut. Kasus pertama yaitu kasus *Citizen Law Suit* Tragedi Nunukan, di mana para Penggugat adalah warga negara yang bukanlah korban langsung dari kejadian tersebut. Kasus kedua yaitu *Legal Standing* (Hak Gugat) AJI melawan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Pemda DKI Jakarta). Kasus ketiga dan keempat dikaji secara bersama karena memiliki kesamaan pokok permasalahan, yaitu kasus Permohonan Praperadilan oleh Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera Arief Rahman Hakim (IKBLA) atas Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) Tindak Pidana Korupsi Dana Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Samarinda dan Permohonan Praperadilan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) atas SP3 Tindak Pidana Korupsi Texmaco.

Keempat kasus di atas mendapat respon yang berbeda-beda dari pengadilan. Pada kasus *Citizen Law Suit* Tragedi Nunukan, di mana jenis gugatan ini baru pertama kalinya dipraktikkan di Indonesia, respon pengadilan dinilai cukup progresif karena pengadilan (Majelis Hakim) berani melakukan terobosan hukum dengan menyatakan menerima gugatan Penggugat sebagai gugatan *Citizen Law Suit*. Pada kasus kedua, yaitu kasus *Legal Standing* (Hak Gugat) AJI melawan Pemda DKI, pengadilan juga cukup responsif terhadap masyarakat sipil. Pengadilan berani melakukan terobosan hukum dengan menerima gugatan *Legal Standing* Organisasi Masyarakat yang belum berbadan hukum dalam perkara perdata biasa, yaitu Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh aparat Ketentraman dan Ketertiban (Trantib) Pemda DKI terhadap seorang wartawan ketika sedang menjalankan tugas. Padahal selain merupakan 'barang baru' di dunia peradilan kita selama ini, *Legal Standing* yang diakui selama ini oleh peraturan hanyalah *Legal Standing* bagi organisasi yang telah berbadan hukum dan khusus hanya dalam perkara konsumen dan lingkungan semata.

Pada dua kasus selanjutnya, respon pengadilan berbeda dari dua kasus sebelumnya di atas. Pada kasus permohonan praperadilan IKBLA terhadap SP3 perkara

dugaan Tindak Pidana Korupsi Dana PBB, di tingkat Peninjauan Kembali (PK) Mahkamah Agung menolak permohonan IKBLA dengan alasan bahwa IKBLA bukanlah pihak yang memiliki *standing* sebagai pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 80 KUHAP. Hal ini terjadi juga pada kasus Permohonan Praperadilan ICW dalam kasus SP3 Texmaco. Yang menarik dari kasus IKBLA adalah adanya 'tarik-menarik' di pengadilan sendiri serta adanya dua putusan PK untuk satu perkara yang sama. Pada tingkat pertama, Pengadilan Negeri (PN) Samarinda menerima permohonan IKBLA dan menyatakan IKBLA merupakan pihak yang sah sebagai pemohon. Pada tingkat banding, PT membatalkan putusan PN tersebut dengan menyatakan bahwa IKBLA tidak memiliki *standing* sebagai pemohon. Pada PK yang pertama, MA membatalkan putusan PT dan mendukung putusan PN. Akan tetapi MA kemudian 'merevisi' putusannya sendiri melalui PK yang kedua, yang menyatakan dukungan pada putusan PT. Putusan kedua kasus ini memunculkan beberapa pertanyaan yang sangat bermanfaat bagi perkembangan peradilan Indonesia, yaitu instrumen hukum apa yang dapat dipergunakan oleh masyarakat untuk mengontrol kewenangan Kejaksaan, khususnya dalam hal adanya pemberhentian penyidikan/penuntutan atas perkara-perkara '*victimless crime*' atau perkara di mana masyarakat merupakan korban tidak langsung dari suatu tindak pidana. Selain itu pertanyaan lain yang perlu didiskusikan adalah apakah PK dapat dilakukan lebih dari satu kali.

Dalam keempat kasus di atas berbagai argumentasi yang saling bertentangan diajukan oleh para pihak. Majelis Hakim diuji untuk memutuskan dengan mempertimbangkan rasa keadilan. Kita patut memberi acungan jempol kepada para Majelis Hakim yang telah berani melakukan terobosan hukum, melakukan reinterpretasi dan mau belajar berdasarkan pengalaman negara lain, sehingga putusan-putusan yang mereka hasilkan akan tercatat sebagai putusan yang menjadi tonggak sejarah atau "*landmark decision*".

Selain kajian atas putusan pengadilan, pada edisi kali ini dan selanjutnya kami menyuguhkan rubrik 'Review' yang berisi kajian atas isu-isu yang berkembang di dunia peradilan. Pada edisi ini masalah yang akan diangkat dalam rubrik tersebut adalah Paket Undang Undang di Bidang Peradilan.

Semoga kajian yang kami sajikan ini bermanfaat bagi pembenahan peradilan Indonesia. Selamat membaca.

**Redaksi**

---

**kajian putusan**

---

# INTERPRETASI “PIHAK KETIGA YANG BERKEPENTINGAN” DALAM PRAPERADILAN TINDAK PIDANA KORUPSI:

Suatu Catatan Kritis atas Dua Putusan Permohonan Praperadilan oleh  
Organisasi Masyarakat (IKBLA dan ICW)<sup>1</sup>

LUHUT M.P PANGARIBUAN

---

## I. Pengantar

Tulisan ini akan menganalisa dua putusan praperadilan yaitu, (1) Permohonan Praperadilan oleh Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera (IKBLA) Arif Rachman Hakim atas diterbitkannya SP3 terhadap pejabat Pemda Samarinda (“**IKBLA melawan Kejaksaan Negeri-Pemda Samarinda**”), (2) Permohonan Praperadilan oleh *Indonesia Corruption Watch* (ICW) atas diterbitkannya SP3 terhadap Marimutu Sinivasan (“**ICW melawan Jaksa Agung-Marimutu Sinivasan**”). Analisa atas dua putusan ini dilakukan dari sudut hukum acara pidana dan tujuan hukum acara pidana itu sendiri yaitu sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan dengan ditegakkannya hukum dalam kasus-kasus pidana di pengadilan dan sekaligus mencegah terjadinya *selective law enforcement* atau perlakuan yang tidak sama di muka hukum.

Analisa ini akan dimulai dengan mendeskripsikan kasus-posisi yang merupakan bagian dari *question of fact* dari satu

---

<sup>1</sup> Putusan perkara ini selengkapnya dapat dilihat di [www.leip.or.id](http://www.leip.or.id)

putusan yang terdiri dari fakta yang berhubungan dengan prosesnya dan peristiwa hukumnya. Kemudian, berdasarkan kasus posisi itu akan diteruskan dengan *question of law* yakni pertimbangan-pertimbangan hukum kedua putusan atas proses dan peristiwa hukum pemeriksaan praperadilan itu. Terakhir, berdasarkan *question of fact* dan *question of law* itu akan dikaji secara reflektif apakah penafsiran, prinsip dan teori hukum yang digunakan oleh hakim telah sesuai dengan hukum acara pidana Indonesia dan tujuan hukum itu sendiri.

## II. Kasus Posisi

### 1. Perkara Praperadilan IKBLA melawan Kejaksaan Negeri Samarinda

Legal Standing  
IKBLA dalam  
mengajukan  
pemeriksaan  
praperadilan  
adalah Pasal 80  
KUHP dengan  
alasan IKBLA  
merupakan  
"kelompok  
masyarakat  
Kalimantan  
Timur yang telah  
dirugikan"

Perkara ini diawali oleh penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan Negeri Samarinda terhadap dugaan tindak pidana penyalahgunaan dana Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) dan Pembagian Hasil Penerimaan (PHB) PBB di sektor Migas oleh Drs. H. S. Sjafran dan kawan-kawan. Namun penyidikan tersebut tidak kunjung tuntas, sehingga mendorong Ikatan Advokat Indonesia (IKADIN) Cabang Samarinda mengajukan permohonan praperadilan dengan alasan Kejaksaan telah menghentikan penyidikan atas kasus tersebut. Pengadilan Negeri Samarinda dalam Putusannya No.02/Pid/Pra/1998, tertanggal 24 Oktober 1998, menyatakan bahwa permohonan praperadilan tersebut tidak dapat diterima dengan pertimbangan bahwa pihak Kejaksaan Negeri Samarinda tidak menghentikan penyidikan terhadap kasus penyelewengan uang PBB tersebut, yang pada kenyataannya memang Kejaksaan pada saat itu belum mengeluarkan SP3.

Namun, sepuluh hari setelah putusan Pengadilan Negeri tersebut, Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur ternyata benar-benar mengeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) No. **Print. 171/R4/F.PK.I/II/1998** tertanggal 3 November 1998 terhadap para tersangka Drs. H. S. Sjafran dkk. Terbitnya SP3 tersebut menimbulkan reaksi dari Masyarakat Kalimantan Timur termasuk dari Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera (IKBLA) Arif Rahman Hakim. IKBLA kemudian mengajukan permohonan praperadilan kepada Kejaksaan Negeri Samarinda. *Legal*

*Standing* IKBLA dalam mengajukan pemeriksaan praperadilan adalah Pasal 80 KUHAP dengan alasan IKBLA merupakan "kelompok masyarakat Kalimantan Timur yang telah dirugikan" karena penyalahgunaan dana PBB dan PHB PBB itu dan pernyataan kepala Kejaksaan Tinggi Kalimantan Timur di koran bahwa para Tersangka itu benar telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Sebagai fakta yang didalilkan dalam permintaan pemeriksaan praperadilan yang merupakan peristiwa hukum yang diduga bersifat pidana di Kalimantan Timur itu adalah adanya kerugian negara yang terjadi sebagaimana laporan BPKP sebesar Rp 21.765.907.344,04 yang dilakukan oleh (1) Drs AM Sulaiman, Bupati Kepala Daerah (KDH) TK.II Kutai, mantan Kepala Dipenda TK.I Propinsi Kalimantan Timur yang merupakan pihak yang bertanggung jawab atas penerimaan bunga DOC (*Deposit on Cail*) Rp. 3.456.269.168,00, (2) Drs. Syaukani HR, Asisten I Sekwilda TK.II Kabupaten Kutai, mantan Kepala Dipenda TK.II Kabupaten Kutai yang merupakan pihak yang bertanggung jawab atas penerimaan bunga DOC Rp. 934.163.699,00 dan penerimaan pokok PBB Rp.2.202.189.780,00 (3) Drs Syafran, Sekwilda TK.I Propinsi Kalimantan Timur, mantan bupati KDH TK.II Kabupaten Kutai dan mantan Ketua Bapeda TK.I Propinsi Kalimantan Timur yang merupakan pihak yang bertanggung jawab atas penerimaan bunga DOC Rp.590.825.775,00, (4) Drs Syafruddin AH, Kepala Subdin pada Dipenda TK.I Propinsi Kalimantan Timur yang merupakan pihak yang bertanggung jawab atas penerimaan bunga DOC Rp. 272.942.338,00, (5) Drs Abdullah Sani, Kepala Dipenda Tk.I Propinsi Kalimantan Timur, mantan Sekwilda Tk.II Kutai yang merupakan pihak yang bertanggung jawab atas penerimaan bunga DOC Rp.82.801.679,00, (6) Drs. Hasbullah Haul, Kasi pada Dipenda TK.I Propinsi Kalimantan Timur yang merupakan pihak yang bertanggung jawab atas penerimaan bunga DOC Rp. 29.612.205,00.

*Terjadi penyimpangan penerimaan PBB dan PHB PBB yakni tidak segera dipindahbukukan ke rekening yang berhak*

Adapun perbuatan para tersangka itu sehingga mengakibatkan kerugian negara berdasarkan audit BPKP ialah:

- 1) Terjadi penyimpangan penerimaan PBB dan PHB PBB yakni tidak segera dipindahbukukan ke rekening yang berhak akan tetapi diendapkan terlebih dahulu

di Bank BNI dan hasil pengendapannya berupa Jasa Giro disetorkan/dipindahkan ke rekening giro/ Taplus/Card Plus milik pribadi beberapa pejabat lingkungan Pemda TK I Kalimantan Timur dan KPP PBB Samarinda;

- 2) PHB PBB bagian Pemda TK II Kabupaten Kutai dipindahbukukan ke rekening giro milik seorang pejabat. Sebagai dampaknya ialah:
  - (a) Terlambatnya realisasi penerimaan PBB Pemda TK.I Popinsi Kalimantan Timur dan Pemda TK.II Kabupaten Kutai.
  - (b) Menimbulkan kerugian negara qq Pemda sebesar Rp. 21.765.907.344,04.

**Setelah  
Pengadilan  
Negeri Samarinda  
memeriksa  
permohonan  
tersebut, Majelis  
Hakim  
kemudian  
memutuskan  
bahwa SP3 No.  
Print 171/R.4/  
FpK.1/11/1988  
tertanggal 3  
Nopember tidak  
sah dan  
memerintahkan  
penyidikan  
terhadap para  
Tersangka**

Pada pemeriksaan di pengadilan, Kejaksaan Negeri Samarinda mengajukan eksepsi dengan alasan:

1. Tempat diajukannya permohonan praperadilan keliru,
2. IKBLA tidak berbadan hukum sehingga bukan merupakan subyek hukum,
3. Permohonan cacat hukum karena tanpa didasari rapat pimpinan atau musyawarah anggota IKBLA,
4. Kapasitas pemohon dalam mengajukan permohonan Praperadilan tidak memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 80 KUHAP dan doktrin *in casu* pendapat M. Yahya Harahap dan Andi Taher Hamid yakni pihak ketiga yang berkepentingan ialah saksi yang menjadi korban dalam peristiwa pidana,
5. Identitas pemohon berkaitan dengan subyek hukum pemohon praperadilan, yaitu IKBLA bukanlah instansi yang termasuk dalam pengawasan horizontal sebagaimana maksud KUHAP,
6. Pemohon praperadilan tidak mempunyai hubungan hukum dengan pihak yang terkait masalah pembayaran PBB Migas Kab. Dati II Kutai,
7. Permohonan Paraperadilan tidak dapat diajukan kedua kali dalam tingkat dan alasan permohonan yang sama oleh karena sebelumnya sudah pernah diajukan IKADIN Samarinda.

Setelah Pengadilan Negeri Samarinda memeriksa permohonan tersebut, Majelis Hakim kemudian memutuskan bahwa SP3 No. **Print 171/R.4/FpK.1/11/1988** tertanggal

3 Nopember tidak sah dan memerintahkan penyidikan terhadap para Tersangka. Tidak puas dengan putusan tersebut, pihak Kejaksaan kemudian mengajukan upaya hukum Banding ke Pengadilan Tinggi Kalimantan Timur. Pengadilan Tinggi setelah memeriksa perkara kemudian memutuskan membatalkan putusan Pengadilan Negeri dan dengan mengadili sendiri, menolak permohonan praperadilan dari IKBLA itu. Tidak puas dengan putusan Banding, IKBLA kemudian mengajukan Peninjauan Kembali (PK) atas putusan PT tersebut ke Mahkamah Agung. Sangat menarik dari perkara praperadilan ini yakni terdapat 2 (dua) pemeriksaan PK yang diputus oleh MA. Permohonan PK yang pertama diajukan oleh IKBLA, setelah PK dari IKBLA tersebut diputus, JPU kemudian mengajukan Permohonan PK juga. Pada pemeriksaan dalam Peninjauan Kembali yang pertama (PK-1) MA setuju dengan Pengadilan Negeri dan dengan membatalkan putusan Pengadilan Tinggi menetapkan SP3 yang dikeluarkan Kejaksaan Negeri Samarinda. Akan tetapi pada pemeriksaan PK yang kedua (PK-2) MA membatalkan PK-1 tersebut dan menyatakan bahwa menerima eksepsi JPU.

Pada tingkat pertama, pertimbangan hukum putusan Pengadilan Negeri Samarinda yang mengabulkan permintaan Praperadilan IKBLA ialah, (1) Permintaan praperadilan tidak salah alamat di Pengadilan Negeri Samarinda karena Kejaksaan adalah satu, (2) IKBLA adalah badan hukum sesuai dengan akta pendirian sehingga sah sebagai subyek hukum, (3) IKBLA yang mewakili masyarakat luas *in casu* masyarakat Kalimantan Timur dapat disebut sebagai saksi korban atau korban sebab dana PBB dan PHB PBB itu adalah sumber keuangan negara untuk menunjang pembangunan di segala bidang sehingga pada waktunya secara tidak langsung menghambat pembangunan yang dampaknya langsung dirasakan oleh masyarakat, pada khususnya masyarakat Kalimantan Timur. Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menentukan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" maka bila dana PBB dan PHB PBB tidak disetorkan pada Kas Negara pada waktunya guna mewujudkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) itu rakyat juga yang akan terkena imbasnya. Oleh karena itu rakyat yang diwakili oleh IKBLA yang

*Sangat menarik dari perkara praperadilan ini yakni terdapat 2 (dua) pemeriksaan PK yang diputus oleh MA. Permohonan PK yang pertama diajukan oleh IKBLA, setelah PK dari IKBLA tersebut diputus, JPU kemudian mengajukan Permohonan PK juga*

bertindak sebagai pihak ketiga telah sesuai dengan pendapat M. Yahya Harahap yakni pihak ketiga yang berkepentingan adalah saksi korban.

Namun Pengadilan Tinggi tidak sependapat dengan putusan dan pertimbangan Pengadilan Negeri Samarinda khususnya yang berkaitan dengan pertimbangan PN yang menyatakan bahwa IKBLA adalah pihak ketiga yang berkepentingan, sehingga membatalkan putusan Pengadilan Negeri Samarinda dan menyatakan SP3 oleh Kejaksaan Negeri Samarinda adalah sah. Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa sependapat dengan M. Yahya Harahap bahwa pihak ketiga yang berkepentingan yang dimaksud Pasal 80 KUHAP adalah saksi korban dalam peristiwa pidana dan yang dirugikan langsung. Dalam kenyataannya, sebagaimana pertimbangan hukum Pengadilan Tinggi, IKBLA tidak mendapatkan surat kuasa khusus dari anggota IKBLA dan bila ia sebagai *class action* hanya dapat dalam perkara lain, ada intervensi dari masyarakat bahwa mereka tidak dirugikan dengan diterbitkannya SP3, kerugian yang diderita tidak diperinci dengan jelas, bukti-bukti berupa foto-copy guntingan koran tidak dapat diterima.

**Dengan kata lain,  
adalah asas  
pengawasan  
horisontal oleh  
pihak ketiga yang  
berkepentingan  
apa yang  
dilakukan oleh  
IKBLA"**

Namun dalam PK-1 MA tidak sependapat dengan pertimbangan Pengadilan Tinggi ini. MA sependapat dengan pertimbangan dan amar putusan Pengadilan Negeri Samarinda dan SP3 dinyatakan tidak sah serta memerintahkan Penyidik untuk meneruskan pemeriksaan para Tersangka. Dalam pertimbangan hukumnya MA menyatakan:

1. Berlandaskan kekosongan hukum sesuai dengan kekuasaannya menjaga, mengawasi dan menjamin kesatuan hukum dan selaku penyimpan dan penjaga teks otoritas teks dan bukan selaku penghalang (*barrier*) penyebaran konsepsi kontekstual lembaga PK,
2. Menyatakan Pasal 80 KUHAP tidak mempunyai penjelasan otentik oleh karena itu berdasarkan penafsiran *a contrario in terminis* Pasal 1 angka 1 (mengenai Penyidik) dan pasal 1 angka 6 (mengenai Jaksa Penuntut Umum) *jo* Pasal 80

“istilah penyidik dan Penuntut umum yang ditempatkan pada posisi mendahului istilah pihak

ketiga yang berkepentingan seyogianya berarti adalah setiap orang kecuali Penyidik dan penuntut umum termasuk pemohon praperadilan selaku baik seorang warganegara maupun ketua lembaga masyarakat mempunyai hak dan kewajiban untuk menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran demi kepentingan masyarakat luas (umum) yang menguntungkan dari pada sekedar kepentingan perorangan atau sekelompok orang yang bersifat partikularistik (yang sempit). Dengan kata lain, adalah asas pengawasan horisontal oleh pihak ketiga yang berkepentingan apa yang dilakukan oleh IKBLA”

3. Dengan mengikuti putusan MA sebelumnya dalam perkara Muchtar Pakpahan dimana PK Jaksa diterima MA padahal ketentuannya menyebut mengajukan PK hanya diberikan pada terpidana atau ahli warisnya dengan cara disebutkan “dilenturkan” agar secara formal permohonan PK oleh Penuntut umum dapat diterima.

Namun, terakhir sekali putusan PK-1 dari MA itu dibatalkan dengan acara PK-2. Alasannya adalah “karena adanya keadaan baru” yakni adanya pencabutan permohonan pemeriksaan praperadilan dengan kronologi sebagai-berikut:

1. Permohonan pencabutan oleh Pemohon PK tertanggal 10 Oktober 2001.
2. Akta pencabutan PK oleh Pengadilan Tanggal 15 Januari 2002 oleh PN Samarinda (*vide*, No.03/Pid.Pra/1999/PN.Smda).
3. PK-1 diputus oleh MA pada tanggal 28 Nopember 2001.

Dengan merujuk adanya pencabutan permohonan PK sebagai *novum* tersebut, dalam PK-2 MA kemudian membatalkan PK-1 dan mengambil pertimbangan putusan PT sebagai alasannya untuk menyatakan putusan SP3 sah.

Terlepas dari alasan apakah pencabutan dari pemohon PK-1 itu dapat diterima sebagai *novum*, namun dari segi waktu saja (*formil*), pencabutan permohonan itu sudah tidak dapat diterima dan dipertimbangkan. PK-1 telah diputus ketika pengadilan mencatatnya (*mengaktakan*) secara resmi. Secara materil, pencabutan itu tidak dapat diterima sebagai alasan untuk tidak memeriksanya karena permohonan praperadilan

*Namun, terakhir sekali putusan PK-1 dari MA itu dibatalkan dengan acara PK-2. Alasannya adalah “karena adanya keadaan baru” yakni adanya pencabutan permohonan pemeriksaan praperadilan*

itu mengandung kepentingan publik dan sekaligus pengawasan terhadap lembaga publik untuk menjalankan kewajiban hukumnya bukan kepentingan individual sebagai yang diwakili oleh lembaga Kejaksaan dan kewajiban hukum dari lembaga pengadilan. Tentu saja akan berbeda manakala dalam perkara ini hanya terbatas pada kepentingan individual saja dimana bila telah mencabut permohonannya dapat saja dipertimbangkan. Namun dalam perkara pidana sifatnya tidak absolut karena sistem hukum kita membedakan hukum dari sifatnya yakni: hukum publik dan hukum privat. Perkara ini adalah bersifat publik sehingga tidak seluruhnya tergantung pada kemauan pihak-pihak.

## **2. Perkara Praperadilan ICW melawan Kejaksaan Agung-Marimutu Sinivasan**

Perkara lain yang serupa dengan perkara di atas adalah perkara praperadilan yang diajukan oleh ICW atas diterbitkannya SP3 oleh Kejaksaan Agung pada penyidikan kasus dugaan Korupsi yang melibatkan Marimutu Sinivasan. Permohonan Praperadilan yang diajukan *Indonesia Corruption Watch* (ICW) tersebut didasarkan alasan bahwa ICW merupakan “pihak ketiga yang berkepentingan” berdasarkan Pasal 80 KUHAP dan putusan MA No. 4 PK/PK/Pid/2000 tertanggal 28 Nopember 2001. ICW berkepentingan sebab sebagai LSM yang berbentuk badan hukum yayasan bersifat nirlaba yang bergerak di bidang penegakan hukum khususnya yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi, yang mempunyai maksud dan tujuan memberdayakan masyarakat untuk mewujudkan sistem birokrasi, hukum, sosial politik dan ekonomi yang berkeadilan sosial dan bersih dari korupsi.

Sebagai alasan ICW mengajukan Praperadilan ini ialah adanya indikasi penyimpangan dalam pengajuan dan perolehan fasilitas kredit oleh Texmaco pada akhir Nopember 1999. Disebutkan bahwa:

- (a) Tidak dijumpai analisis yang cukup tentang rencana ekspor sejumlah USD 616 juta,
- (b) Kredit diberikan bukan untuk membiayai kegiatan usaha perusahaan penerima kredit, namun digunakan untuk modal kerja perusahaan lain satu grup,
- (c) Dana fasilitas ekspor, tetapi dalam pelaksanaannya sebahagian besar dana yang diperoleh dari Bank

Indonesia melalui fasilitas Pre-shipment, Placement Deposito dan SPBU dilimpahkan kepada Group sebagai Kredit Modal Kerja (KMK),

- (d) Realisasi ekspor periode Oktober 1996 sampai September 1997 sebesar USD 227 juta, sedang tafsiran nilai ekspor 1998 bernilai USD 616 juta atau mencapai 270% dibanding tahun sebelumnya,
- (c) Texmaco grup menerima fasilitas kredit ekspor Pre-shipment melalui bank BNI dalam tiga tahap yaitu: tahap I USD 276 juta, tahap II S.\$ 240 juta, tahap III Rp.450 Miliar, tidak sesuai dengan SK Direksi Bank Indonesia No. 30/132/KEP/DIR tanggal 4 Nopember 1997 dan No.30/194/KEP/DIR tanggal 3 Pebruari 1998 dimana proses pemberian fasilitas kredit mengabaikan aturan yang ditetapkan Bank Indonesia sendiri.

Kejaksaan Agung dalam penyidikan yang dilakukan mengambil kesimpulan bahwa unsur '*melawan hukum*', '*memperkaya diri sendiri atau orang lain atau badan*', serta '*merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*' sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) sub a UU No.3 tahun 1971 tidak terpenuhi sehingga untuk kepastian hukum Kejaksaan Agung mengeluarkan SP3. Padahal menurut GAPENSI kredit tersebut merupakan kredit macet dan Jaksa Agung tidak mempertimbangkan masukan yang diberikan masyarakat antara lain oleh Laksamana Sukardi, Ketua Ikadin, GAPENSI dan ICW. Masukan itu pada intinya menyatakan bahwa unsur-unsur delik pidana yang dituduhkan sesungguhnya sudah terpenuhi untuk dibawa ke pengadilan.

Kejaksaan Agung mengajukan eksepsi atas permohonan ICW tersebut yang intinya menyatakan bahwa:

- (1) ICW bukanlah pihak yang berkepentingan sebagaimana yang dimaksudkan oleh Pasal 80 KUHAP,
- (2) ICW tidak memenuhi syarat untuk mengajukan permohonan karena tidak mempunyai kepentingan hukum dan *legal standing* seperti dalam UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan,

***Pengadilan  
Negeri Jakarta  
Selatan dalam  
putusannya  
menyetujui  
eksepsi dari  
Kejaksaan Agung  
RI dengan  
menyatakan  
bahwa ICW tidak  
berhak  
mengajukan  
permohonan  
praperadilan***

- (3) *Error in Persona*, karena permohonan praperadilan seharusnya ditujukan pada Jaksa Agung RI bukan pada Kejaksaan Agung RI. Sementara dalam pokok perkara, Kejaksaan Agung menyatakan perkara Marimutu Sinivasan belum dapat diklasifikasikan sebagai Tindak Pidana Korupsi sehingga harus diterbitkan SP3 seperti diuraikan di atas.

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam putusannya menyetujui eksepsi dari Kejaksaan Agung RI dengan menyatakan bahwa ICW tidak berhak mengajukan permohonan praperadilan dengan pertimbangan bahwa tidak ada kewenangan yang tegas dalam akta pendirian ICW yakni kewenangan untuk mengajukan permohonan ke sidang Praperadilan, kemudian ICW tidak memiliki pengakuan hukum (*legal recognition*) dalam UU Korupsi seperti yang dimiliki oleh Walhi dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan dan YLKI dalam UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, serta tidak jelas masyarakat mana yang dirugikan atas dikeluarkannya SP3 tersebut.

*Apakah ada kekosongan hukum dalam Pasal 80 KUHAP tentang klausula "pihak ketiga yang berkepentingan"?*

Berbeda dengan perkara IKBLA, perkara praperadilan yang diajukan ICW ini tidak sampai pada MA melalui PK. Upaya hukum yang terbuka untuk ICW adalah PK, sebab ketentuannya adalah tidak dapat banding sehingga dengan sendirinyapun tidak dapat kasasi. Oleh karena itu Putusan yang akan dianalisa adalah putusan PN, dan itupun hanya sampai pada tahap eksepsi saja.

### III. Permasalahan

Dari kasus posisi atas dua perkara di atas tulisan ini akan memfokuskan pada pertanyaan utama yaitu siapakah sesungguhnya yang disebut sebagai "pihak ketiga yang berkepentingan" itu. Konkritnya apakah alasan-alasan yang dikemukakan IKBLA dan ICW sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang secara substansial paralel dengan pertimbangan-pertimbangan hukum putusan PK-1 dapat diterima dari sudut hukum, baik kaedah, doktrin, teori maupun filsafat hukumnya. Pertanyaan selanjutnya adalah apakah mereka dapat mewakili masyarakat dalam perkara pidana, serta apakah ada kekosongan hukum dalam Pasal 80 KUHAP tentang klausula "pihak ketiga yang berkepentingan", *lebih konkritnya* lagi apakah "saksi yang

menjadi korban dalam pemeriksaan perkara pidana" merupakan satu-satunya interpretasi atas unsur "pihak ketiga yang berkepentingan" atau tidak. Selain pertanyaan-pertanyaan itu, pada saat yang sama ada pertanyaan-pertanyaan yang penting juga yang muncul dari kasus ini yaitu (1) apakah putusan praperadilan boleh diajukan PK, (2) apakah PK atas PK diperbolehkan. Pertanyaan yang terakhir ini juga tidak kalah pentingnya dengan pertanyaan yang sebelumnya utamanya dari perspektif kepastian hukum.

## 1. PK dalam Praperadilan

Pertama-tama dapat dijelaskan secara langsung bahwa tidak ada satu ketentuan dalam KUHAP yang secara eksplisit menyatakan bahwa putusan praperadilan dapat atau tidak dapat diajukan PK. Namun, dalam prakteknya berdasarkan interpretasi atas ketentuan-ketentuan yang relevan, putusan Praperadilan dapat diajukan PK. Dalam perkara ini nyata juga bahwa PK atas putusan Praperadilan dapat dilakukan dan diterima oleh MA. Sebab tidak ada pihak yang menyatakan keberatan, apakah Kejaksaan dalam kasus IKBLA melawan Pemda Kutai-Kejaksaan Negeri Samarinda dimana IKBLA mengajukan PK ataupun IKBLA dimana Kejaksaan mengajukan PK-2 atas perkara yang sama. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terhadap putusan Praperadilan dapat diajukan PK.

Pertimbangan putusan PK-1 dalam perkara IKBLA, MA memberikan uraian-uraian hukum bahwa PK dapat dilakukan terhadap putusan Praperadilan. Argumentasi putusan PK adalah sebagai berikut: putusan-putusan pengadilan ada berbagai bentuk yaitu, putusan perkara pidana (Pasal 244 KUHAP), Keputusan Pengadilan (Pasal 1 angka 7), Surat Penetapan (Pasal 148 ayat 1 KUHAP), Putusan Praperadilan (Pasal 83 jo 77 KUHAP). Sebagaimana diatur dalam Pasal 21 jo 2 UU 1970:14 tentang kekuasaan Kehakiman yaitu "... terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap dapat dimintakan Peninjauan Kembali ke MA oleh pihak-pihak yang berkepentingan" dan "... badan-badan peradilan... tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya" sehingga semua putusan baik yang bersifat *contentiosa*

*Pertimbangan putusan PK-1 dalam perkara IKBLA, MA memberikan uraian-uraian hukum bahwa PK dapat dilakukan terhadap putusan Praperadilan*

(sengketa dua pihak atau lebih) dan voluntir (permohonan sepihak) dapat diajukan PK. Termasuk dalam putusan ini ialah permohonan PK atas perkara Praperadilan sehingga berdasarkan ketentuan itu putusan Praperadilan dapat diajukan PK. Lebih lanjut, dengan dimungkinkannya PK atas putusan Praperadilan maka akan sekaligus mengukuhkan konsep bahwa putusan Praperadilan tidak lepas dari pengawasan dan koreksi atas kemungkinan kesalahan atau kelalaian didalamnya dari MA.

*Bila putusan penegak hukum adalah barrier bukan justice maka pendekatan abnormalitas menjadi legitimate untuk dilakukan semata-mata karena tujuan hukum acara pidana itu sendiri*

Sebagai wacana, terhadap argumentasi ini perlu tetap diberi catatan agar secara konseptual dapat sesuai dengan teori hukumnya. Bila peradilan pidana harus dijalankan dengan asas sederhana, cepat, biaya ringan (*vide*, 4 ayat (2) UU 2004:4 jo penjelasan umum KUHAP) maka pemeriksaan praperadilan yang belum masuk pada materi kasus harus menempuh perjalanan yang sangat jauh akan inkonsisten dengan asas itu. Oleh karena itu, adalah tepat bila masalah pemeriksaan praperadilan hanya sampai di tingkat Pengadilan Negeri saja, apalagi bila konsisten pada konsepnya yaitu praperadilan itu adalah *habeas corpus*. Namun hal tersebut tentunya dengan asumsi bahwa tidak ada yang bersifat negatif dari bagaimana kewenangan aparatur dijalankan. Tugas penyidik dan Penuntut Umum adalah membawa kasus selekasnya ke pengadilan agar hukum diperiksa dan ditegakkan atas peristiwa hukum yang bersifat pidana terjadi. Sebab tujuan satu kasus dibawa ke pengadilan bukanlah agar orang itu harus dihukum melainkan untuk diperiksa dan melalui pemeriksaan mana hukum akan ditegakkan. Penegakan hukum adalah tidak sama dengan penghukuman. Oleh karena itu janganlah dihalangi suatu perkara sampai ke pengadilan sebab konsekuensinya adalah negatif. Konsekuensi negatif (hukum) akan terjadi hanya bila ada putusan bebas yaitu terhadap upaya-paksa dalam hal ini penahanan yang dilakukan secara simplistis dan semena-mena. Sebab pemeriksaan itu sendiri bukanlah satu perbuatan melawan hukum.

Dilihat dari aspek pembatasan, memang untuk sebahagian dari aspek Praperadilan itu sudah ada pembatasan yakni bila perkaranya sudah diajukan ke pengadilan maka Praperadilan itu gugur. Juga sebagaimana diatur dalam Pasal 83 KUHAP telah ada pembatasan-pembatasan. Tapi tidak untuk seluruhnya seperti kedua perkara.

Dalam perkara ini memang sifat negatif dari dijalankannya kewajiban hukum penyidik itu sangat nampak, dalam hal ini dengan diabaikannya hasil audit dari BPKP oleh Kejaksaan yang secara standar prosedural merupakan *counter-part* Kejaksaan dalam membuktikan unsur kerugian keuangan negara dalam setiap perkara dugaan korupsi. Istilah yang digunakan putusan PK-1 adalah bahwa SP3 yang diterbitkan penyidik itu telah menjadi *barrier* untuk ditegakkannya hukum dan keadilan. Bila putusan penegak hukum adalah *barrier* bukan *justice* maka pendekatan abnormalitas menjadi *legitimate* untuk dilakukan semata-mata karena tujuan hukum acara pidana itu sendiri. Oleh karena itu menerima PK atas satu putusan praperadilan dari sudut teori hukum adalah membenaran berdasarkan abnormalitas. Dalam situasi demikian dapat diterima prinsip-prinsip dasar sebagaimana direfleksikan dalam pertimbangan putusan MA dalam PK-1 dan PK-2 bahwa MA adalah pengawas tertinggi atas jalannya seluruh peradilan di bawahnya dan sebagai simbol hukum dalam negara kesatuan (hukum) Indonesia. Dengan menggunakan konsep ini maka kepastian hukum justru akan lebih tercapai bukan sebaliknya. Dalam konteks ini bila satu perkara, apalagi sudah di-*disclosure* melalui media massa tidak pernah sampai ke pengadilan (*judiciary*) maka yang muncul justru sebuah ketidakpastian hukum termasuk ketidakpastian beracara. Dalam perkara-perkara seperti itu maka sebaiknya keputusan mengenai terbukti atau tidaknya bahkan mengenai ada atau tidak adanya tindak pidana berada di tangan pengadilan bukan oleh penyidik atau penuntut umum, sebab penyidik dan penuntut umum hanya bagian dari *judiciary* itu bukan *judiciary* itu sendiri.

*Pertimbangan PK-2 ini sama sekali tidak memperhatikan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang menentukan bahwa "PK atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja"*

## 2. PK atas PK: Menggunakan Kewenangan untuk Tujuan yang Salah

Pertimbangan MA dalam menerima permohonan PK-2 adalah:

- 1) Menyatakan bahwa perkara yang diajukan tidak boleh ditolak hanya semata-mata karena alasan formalitas atau pendekatan formalitas belaka mengingat permasalahan kasus berbeda dari yang satu dengan yang lain,
- 2) MA berkewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan di semua

lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman,

- 3) Sesuai dengan asas keseimbangan dalam perkara pidana, Penuntut umum dapat mengajukan PK. Dengan demikian PK-2 ini juga setuju bahwa PK atas putusan Praperadilan dapat dilakukan.

Pertanyaannya sekarang adalah apakah pertimbangan-pertimbangan PK-2 ini yang membatalkan putusan PK-1 yang notabene adalah sama-sama di tingkat PK di MA, sesuai dengan teori dan atau kaedah hukumnya atau tidak. Pertama-tama, secara langsung dapat disampaikan bahwa pertimbangan PK-2 ini sama sekali tidak memperhatikan Pasal 268 ayat (3) KUHAP yang menentukan bahwa "PK atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja". Dalam UU 1970:14 tidak diatur apakah PK hanya boleh satu kali saja tapi dinyatakan dalam penjelasan Pasal 21 bahwa "syarat-syarat PK akan ditetapkan dalam hukum acara" artinya syarat-syarat apa yang diatur dalam ketentuan Pasal 268 ayat (3) KUHAP itu. Dalam ketentuan kehakiman yang kemudian yakni dalam Pasal 23 ayat (2) UU 2004:4 ditegaskan bahwa "terhadap putusan PK tidak dapat dilakukan PK". Kaedah bahwa PK hanya satu kali saja dihubungkan dengan asas bahwa yang berbicara terakhir (*vide*, Pasal 182 ayat (1) b KUHAP) adalah Terdakwa maka pembenaran untuk menafsirkan Pasal 268 ayat (3) menjadi tidak hanya satu kali saja menjadi kurang tepat sebab Praperadilan kedua itu bukan datang dari Terdakwa. Pengertian terdakwa dalam kaedah ini adalah mengacu pada konsep hukum siapa yang menjadi "pesakitan" atau yang menderita kerugian sehingga menjadi berhak mendapatkan perlindungan akibat suatu peristiwa hukum yang terjadi *in casu* tidak diajukannya dugaan korupsi itu ke pengadilan sehingga sebagai sekelompok warganegara menjadi korban dengan akan terbengkalainya pelayanan pemerintah pada publik.

*Asas  
"keseimbangan  
para pihak"  
adalah keliru  
diterapkan dalam  
memberi  
pembenaran agar  
PK yang  
kaedahnya hanya  
satu kali menjadi  
boleh dua kali*

Asas "keseimbangan para pihak" adalah keliru diterapkan dalam memberi pembenaran agar PK yang kaedahnya hanya satu kali menjadi boleh dua kali. Dalam satu kasus tidak ada yang mengajukan PK tapi Kejaksaan hendak PK melakukannya karena ada kebutuhan hukum maka sebagaimana diketahui MA telah menerimanya dengan

menyatakan melakukan "pelenturan" makna dalam kaedah pengaturan PK. Argumentasinya adalah MA dapat menciptakan hukum bila terjadi kekosongan. Namun berbeda halnya dengan perkara ini. Tidak ada kekosongan hukum karena PK sudah dilakukan, sehingga secara imperatif berlakulah kaedah hukum yang diuraikan di atas, yaitu PK hanya dapat dilakukan sekali saja. Dalam kaedah ini sungguh-sungguh termaktub soal kepastian hukum. Sebab dengan diterimanya PK-2 ini membuka peluang atau ruang hukum (*loop-holes*) diterimanya PK-3, ke-4 dst.

Kemudian asas keseimbangan sesuai konsep *due process* dalam hukum acara pidana sebagai alasan diterimanya PK-2 yang diajukan oleh JPU tidak sesuai dengan ilmu hukum. Sebab KUHAP tidak menganut *adversary sistem* namun *non adversary* dengan mengakui hukum HAM sebagai bagiannya. Dari perspektif hukum HAM maka yang berbicara terakhir adalah Terdakwa. Dan perintah agar penyidikan diteruskan bukanlah konsep yang sama dengan pesakitan dalam hukum acara pidana (tersangka atau terdakwa) sehingga asas berbicara terakhir itu dapat diterapkan kepada mereka. Oleh karena itu, sekalipun dapat diterima bahwa hakim dapat menemukan hukum sebagai *living law* namun bila diterapkan dalam perkara ini maka kewenangan itu telah ditempatkan pada tempat yang salah. Bila hal ini diterima maka tidak saja unsur kepastian sama sekali menjadi hilang tetapi juga sudah merupakan *detournamen't de pouvoir*, yakni menggunakan kewenangan untuk tujuan yang salah.

Argumentasi untuk membenarkan PK-2 dapat diterima yaitu pengawasan MA atas putusan-putusan pengadilan sungguh tidak tepat. Sebab MA mengawasi MA hanya diterima dalam lembaga upaya hukum luar biasa yaitu: putusan MA dalam tingkat kasasi dapat diawasi oleh MA dalam tingkat PK. Namun, pemeriksaan di tingkat PK adalah *ultimate effort* sehingga betapapun pahit keputusannya haruslah ditelan, terlepas dari adanya kemungkinan *mallicious* (malpraktek) yang dapat diurus secara tersendiri dan terpisah. Bila tidak akan menjadi *never ending process*. Oleh karena itu PK-2 ini sungguh merupakan satu kesalahan yang sangat menyimpang baik dari segi kaedah maupun dari teori hukumnya. Sebab, suatu proses harus dapat berakhir pada satu titik. Bila tidak, maka seperti pepatah (maksim) hukum yang menyatakan *justice*

***Bila Majelis Kehormatan Hakim sudah ada maka putusan PK-2 ini perlu dilihat apakah dari segi profesi dan integritas ada mallicious untuk menghindari negasi terhadap kepastian hukum***

*delayed, justice denied* menjadi seolah-olah kaedah hukum yang dapat diterima.

Bila Majelis Kehormatan Hakim sudah ada maka putusan PK-2 ini perlu dilihat apakah dari segi profesi dan integritas ada *mallicious* untuk menghindari negasi terhadap kepastian hukum. Bagimanapun putusan PK-2 ini sudah membawa dampak yang negatif terhadap institusi MA sebagai lembaga pengayoman.

### 3. Pihak Ketiga yang Berkepentingan dalam Praperadilan

Sebagai masalah utama dalam dua perkara ini adalah klausula “pihak ketiga yang berkepentingan” sebagaimana ditentukan dalam Pasal 80 KUHAP. Siapa sajakah ‘pihak ketiga yang berkepentingan’ yang dimaksud yang dapat mengajukan praperadilan? Apakah penafsiran dari penulis M. Yahya Harahap dan Andi Tahir Hamid yang dipergunakan dalam kasus ini untuk menolak pemeriksaan Praperadilan yang diajukan IKBLA dan ICW bahwa pihak ketiga yang berkepentingan itu ialah “saksi yang menjadi korban dalam perkara pidana” sudah tepat? Dengan kata lain pengertian ‘pihak ketiga yang berkepentingan’ sudah harus dibatasi yakni secara formal ialah yang didudukkan sebagai saksi dan secara materil adalah yang menjadi korban langsung dalam perkara pidana itu? Ataupun pengertian ‘pihak ketiga yang berkepentingan’ termasuk juga pihak-pihak yang secara tidak langsung menjadi korban seperti masyarakat umum sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan putusan PK-1 dan yang tidak pernah diajukan sebagai saksi di pengadilan?

*Masalahnya adalah apakah IKBLA dan ICW termasuk dalam kategori ‘pihak ketiga yang berkepentingan’ atau tidak*

Secara lengkap, ketentuan pasal 80 KUHAP berbunyi:

“Permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada ketua pengadilan negeri dengan menyebutkan alasannya”

Selain dalam Pasal 80 KUHAP itu, tentang “Pihak ketiga yang berkepentingan” dalam perundang-undangan yang lain juga ditemukan yakni:

- (1) Dalam Pasal 23 UU 2004:4 bahwa "pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan PK" tapi tidak ada penjelasan resmi siapa pihak-pihak yang bersangkutan itu sehingga menjadi terbuka penafsirannya;
- (2) Dalam Pasal 21 UU 1970:14 ditentukan, PK dapat diajukan oleh "pihak-pihak yang berkepentingan" namun dalam penjelasannya, "pihak-pihak yang berkepentingan" ini didefinisikan yaitu dalam perkara pidana "terhukum atau ahli warisnya".<sup>2</sup>

Dalam dua kasus diuraikan di atas, IKBLA dan ICW dengan mendasarkan sebagai "pihak ketiga yang berkepentingan" mengajukan Praperadilan dalam perintah penghentian penyidikan kasus-kasus yang menarik perhatian masyarakat yang diuraikan di atas. Masalahnya adalah apakah IKBLA dan ICW termasuk dalam kategori 'pihak ketiga yang berkepentingan' atau tidak. IKBLA mengatakan mereka adalah masyarakat yang dirugikan, sementara ICW mengatakan mereka adalah yang peduli dengan penegakan hukum yang pada ujungnya adalah kerugian masyarakat dimana ICW ada di dalamnya. Oleh karena itu keduanya berpendapat bahwa mereka mempunyai *legal standing* untuk mengajukan pemeriksaan Praperadilan karena dirugikan.

Dalam perkara ICW, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak dapat menerima alasan ICW sebagai sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dengan alasan (1) dalam akta pendirian tidak ada ketentuan yang memberikan kewenangan untuk mengajukan ke sidang Praperadilan dan *legal recognition* seperti WALHI dan YLKI, (2) tidak jelas untuk kepentingan siapa ICW mengajukannya selain sekedar kepedulian terhadap penegakan hukum pada hal sudah menjadi kewajiban dan kewenangan penegak hukum.

*Dalam hukum pidana, Jaksa Penuntut Umum adalah mewakili masyarakat termasuk IKBLA dan ICW. Manakala keperwakilan itu tidak terjadi apalagi bila diselewengkan, maka adalah sesuai konsep bila keperwakilan tersebut dapat dicabut kembali serta digantikan oleh masyarakat itu sendiri secara langsung*

---

<sup>2</sup> Dalam putusan pengadilan "terhukum dan ahli waris" ini telah ditambah MA dengan "Jaksa-Penuntut-umum" (vide, putusan MA No 55 PK/Pid/1966 atas nama Mfuchtar Pakpahan dan diikuti dengan beberapa perkara lainnya dalam perkara Gandhi Memorial School, Marsinah, dst). Alasannya adalah karena adanya "kekosongan hukum" dimana Jaksa Penuntut Umum tidak diatur dapat mengajukan PK. Pertimbangan untuk dapat menerima Jaksa untuk mengajukan PK yang secara eksplisit hanya diberikan pada terhukum atau ahli warisnya itu ialah "dengan berdasarkan asas dan penerapan asas keseimbangan antara hak asasi termohon PK dan kepentingan umum, bangsa, masyarakat luas. Dalam kekosongan hukum, MA dapat menciptakan hukum acara sendiri dengan menyatakan secara formal dapat menerima permohonan PK oleh pemohon yaitu penuntut umum.

Sebaliknya Pengadilan Negeri Samarinda yang diperkuat oleh MA (*vide* PK-1) tapi dimentahkan lagi oleh MA (*vide*, PK-2), menerima alasan IKBLA sebagai pihak ketiga yang berkepentingan dalam perkara Praperadilan seperti dijelaskan di atas. MA sependapat dengan Pengadilan Negeri Samarinda berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 45 dimana uang pajak itu adalah untuk kepentingan rakyat, maka IKBLA secara langsung ikut dirugikan karena terbelengkalainya pembangunan. Kemudian MA menambahkan pertimbangan sendiri untuk dapat membenarkan *legal standing* dari IKBLA. MA dalam PK-1 mengatakan bahwa oleh karena tidak ada penafsiran otentik dan teks ketentuan Pasal 80 KUHAP maka hendaknya jangan dibaca secara partikular tekstual tetapi menilai dimensi universalnya. Berdasarkan kekurangan dan kekosongan hukum dalam mengadili perkara, teks dari kaedah mesti dilenturkan sehingga termasuk IKBLA, selain itu MA berpendapat bahwa dengan menggunakan interpretasi *a contrario in terminis* istilah penyidik dan penuntut umum ditempatkan pada posisi mendahului istilah pihak ketiga yang berkepentingan berarti, pihak ketiga yang berkepentingan itu harus diartikan setiap orang kecuali penyidik dan penuntut umum.

Pertimbangan PK-1 ini mendekati teori, kosep dan asas-asas hukum sebagaimana diuraikan di bawah yaitu bahwa penekanan dimensi universalitas dari penegakan hukum pidana yang merupakan hukum publik. Dalam hukum pidana, Jaksa Penuntut Umum adalah mewakili masyarakat termasuk IKBLA dan ICW. Manakala keperwakilan itu tidak terjadi apalagi bila diselewengkan, maka adalah sesuai konsep bila keperwakilan tersebut dapat dicabut kembali serta digantikan oleh masyarakat itu sendiri secara langsung yang dalam pertimbangan PK-1 disebut sebagai “partisipasi”.

#### **4. KUHAP: Pengaturan Pihak-Pihak Dalam Proses**

Dalam ketentuan KUHAP diatur kewenangan para fungsionaris dalam peradilan pidana seperti penyidik, penuntut umum, advokat dan hakim serta hak-hak dan atau kewenangan dari saksi, ahli, Terdakwa dan masyarakat. Dalam pasal 108 ayat (1) ditentukan bahwa:

“setiap orang yang mengalami, melihat, menyaksikan dan atau menjadi korban peristiwa yang merupakan

tindak pidana berhak untuk mengajukan laporan atau pengaduan kepada penyelidik dan atau penyidik baik lisan maupun tertulis".

Pada saat yang sama, dalam ayat (3) ditentukan bahwa:

"setiap pegawai negeri dalam rangka melaksanakan tugasnya yang mengetahui tentang terjadinya peristiwa yang merupakan tindak pidana wajib segera melaporkan hal itu kepada penyelidik atau penyidik".

Dengan demikian, sejak awal KUHAP mengakui *legal standing* dari masyarakat dengan rumusan "berhak", artinya kewajiban untuk aparaturnya penegak hukum bila hak itu digunakan. Kaedah ini berangkat dari satu konsep bahwa peradilan pidana adalah untuk melindungi masyarakat atau kepentingan umum.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya penyidik menghormati, menjunjung tinggi dan mentaati hak asasi manusia (*vide*, penjelasan Pasal 5 jo Pasal 4 UU 2002:2 tentang Kepolisian, bab IV Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M.01.PW.07.03 TH.1982 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP atau "Kepmenkeh-1982"). Dalam Kepmenkeh-1982 itu ditegaskan bahwa:

"dalam hubungan dengan Hukum Acara Pidana Baru (maksudnya KUHAP), yang memberi jaminan dan penghormatan terhadap harkat dan martabat manusia yang dalam hal ini mempunyai sifat universal, maka deklarasi maupun konvensi-konvensi internasional seperti "*the Universal declaration of Human Rights*" yang disahkan oleh sidang umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948, serta "*the International Covenant on Civil and Political Rights*" beserta *optional protocol*-nya yang diterima dan disahkan oleh Sidang Umum PBB pada tanggal 16 Desember 1966, dapat digunakan untuk mengukur nilai Hukum Acara Pidana baru ini".

Dari uraian kaedah hukum di atas dapat disimpulkan bahwa pihak-pihak yang diakui secara hukum dalam proses peradilan pidana ialah negara dengan fungsi-fungsinya (penyidikan, penuntutan dan penghakiman serta pemasyarakatan), Terdakwa beserta ahli warisnya dan Advokatnya serta masyarakat apakah sebagai korban, ahli atau sebagai pemberi informasi. Sebagai pihak dalam proses

*Bila tidak sekedar obedience to the system tapi honoring of legitimate expectations maka keadilan formal itu akan berubah menjadi keadilan substantif atau materil*

peradilan pidana fungsionaris itu diakui serta dilindungi oleh hukum HAM khususnya yang dikenai tindakan-tindakan paksa yang telah menjadi bagian Hukum Acara Pidana itu.

### 5. KUHAP merealisasikan Tujuan Hukum Pidana

Sebagaimana diketahui KUHAP diciptakan guna merealisasikan hukum pidana. Tujuan dari hukum pidana ialah untuk menemukan kebenaran materil. Dalam bahasa teori hukum, tujuan pidana ialah tercapainya keadilan substantif bukan keadilan formal. Satu proses, disebut sebagai hanya sampai pada keadilan formal bila proses itu berjalan terbatas pada formalitas (bentuk-bentuk) dari kewenangan dari aparaturnya itu. John Rawls (2003:51) mengatakan bahwa suatu keadilan dikatakan sebagai keadilan formal bila sekedar *obedience to system*. Namun bila tidak sekedar *obedience to the system* tapi *honoring of legitimate expectations* maka keadilan formal itu akan berubah menjadi keadilan substantif atau materil.

Dalam peradilan pidana, pihak-pihak dalam perkara pidana yaitu Jaksa Penuntut Umum yang mewakili masyarakat dan pesakitan (tersangka dan terdakwa) yang dapat didampingi Advokat dalam menemukan keadilan substantif itu mengikuti sistem tertentu dan doktrin serta asas-asas tertentu. KUHAP, seperti telah disebutkan sebelumnya, pada dasarnya menganut konsep *non adversary* sistem dengan dominasi asas inkuisitoir dalam pemeriksaan pendahuluan. Namun dalam perkembangannya konsep HAM juga diadopsi menjadi bagiannya. Oleh karena itu dalam UU Kepolisian, UU Kejaksaan dan KUHAP disebutkan secara eksplisit bahwa para penegak hukum mempunyai kewajiban untuk memperhatikan hak asasi manusia. Dalam perspektif itu, masyarakat dalam berhadapan dengan kekuasaan negara mendapatkan perlindungan dari Hukum Hak Asasi manusia, utamanya dalam menilai keseimbangan dalam proses peradilan pidana seperti dalam dua perkara diuraikan di atas.

Dalam Pasal 2 UU 1986:2 tentang Peradilan Umum ditentukan bahwa Peradilan Umum adalah salah satu pelaksana Kekuasaan Kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Peradilan adalah untuk menetapkan

*Bila dibiarkan  
warga negara  
yang mencari  
keadilan  
terhalang hanya  
karena  
formalitasnya  
tidak eksplisit,  
tidak jelas dan  
kabur dst maka  
hal tersebut  
berarti negara  
telah  
memisahkan  
primary rule dan  
secondary rule  
itu*

dan menegakkan hukum dan keadilan (*vide*, ps 3 ayat UU 2004:4). Warga negara memiliki hak melaporkan tindak pidana bila mengetahui suatu tindak pidana (pasal 108 ayat (1) KUHAP) dan merupakan kewajiban pada penegak hukum bila hak tersebut digunakan. Secara konstitusional ditentukan dalam pasal 33 ayat (3) UUD 45 bahwa sumber daya alam dipergunakan untuk kepentingan masyarakat. Oleh karena itu adalah tidak sesuai dengan hukumnya bila dalam mencari keadilan itu dihalang-halangi atau terhalang hanya karena masalah formalitas belaka. Bila tidak ada hukumnya maka adalah kewajiban pengadilan menemukannya (*vide*, Pasal 27 UU 1970 jo Pasal 28 UU 2004:4). Karena menemukan hukum itu sudah diatur dalam perundang-undangan maka sudah dengan sendirinya tidak akan menegasikan asas legalitas. Dengan kata lain bila hal itu dilakukan maka meminjam istilah John Rawls melaksanakan *legimate expectation* yang merupakan kewajiban dari peradilan itu.

Secara teoritis H.L.A Hart (1961: 77-89) telah merumuskan hal ini dengan mengatakan *the union of primary rule and secondary rule*. Artinya, bila dibiarkan warga negara yang mencari keadilan terhalang hanya karena formalitasnya tidak eksplisit, tidak jelas dan kabur dst maka hal tersebut berarti negara telah memisahkan *primary rule dan secondary rule* itu. Dengan begitu, keadilan akan tidak tercapai hanya karena aparat dalam proses pendahuluan telah menjadi *barrier*. Pada saat yang sama dengan tidak dijalankannya kewajiban hukum sesuai ketentuannya maka aparat penegak hukum dapat dianggap telah melakukan *impunity* terhadap pelaku tindak pidana bahkan mungkin *delict by ommision* sebagaimana diatur dalam hukum HAM. Dengan demikian, dengan melihat *prima facie evidence* –yang dalam KUHAP disebut dengan bukti permulaan yang cukup– sebagaimana digambarkan dalam kasus posisi, SP3 itu tidak seharusnya terjadi dan kewenangan dari IKBLA dan ICW tidak seharusnya dikandaskan. Lagi pula, pada saat yang sama secara substansial berdasarkan teori hukum tentang keadilan, mereka adalah juga korban yang mewakili dirinya sendiri dan masyarakat yang lain sekaligus. Konkritnya, ICW dan IKBLA adalah termasuk pihak ketiga yang berkepentingan yang tidak sebatas yang ditafsirkan oleh M, Yahya Harahap dan Andi Tahir Hamid itu. Bila penafsiran mereka diikuti maka akan

**Sejak awal terdapat keraguan (ambiguity) pembuat KUHAP tentang praperadilan antara akan mengikutinya sebagai habeas corpus atau tidak**

sama dengan menerima *selective law enforcement* dalam teori hukum kita. Sebab dalam kasus ini seseorang menjadi saksi tergantung pada apakah mereka diminta dan atau diajukan oleh kejaksaan.

## 6. Praperadilan sebagai *Habeas Corpus*

Dua putusan perkara ini adalah dalam tahap proses Praperadilan. Praperadilan itu bila dilihat dari sejarah pembentukannya dimaksudkan sebagai *habeas corpus* yang sudah dikenal dalam berbagai sistem hukum tidak saja di Barat termasuk dalam KUHAP. Namun, menjadi permasalahan adalah ternyata dalam rumusan pasal-pasal KUHAP tidak mencerminkan secara sempurna konsep *habeas corpus* tersebut. Akibatnya, sebagaimana terlihat dari dua perkara di atas, bahkan membedakan apakah praperadilan itu akan mengikuti hukum acara perdata, hukum administrasi negara atau hukum pidana saja terlihat tumpang tindih. Akibatnya, dalam menggunakan istilah Praperadilan ada yang menyebutnya sebagai gugatan, permohonan, *class action*, pengawasan horisontal aparat, dan seterusnya. Semua ini terjadi bukan semata-mata cara melihat dari aparat itu tetapi juga karena sejak awal terdapat keraguan (*ambiguity*) pembuat KUHAP tentang praperadilan antara akan mengikutinya sebagai *habeas corpus* atau tidak. Bila melihat sejarah pembentukannya memang terlihat tarik-menarik itu, masyarakat seperti organisasi profesi menghendaki agar memuat dengan kuat soal HAM-nya termasuk lembaga praperadilan namun pemerintah tidak begitu setuju. Sehingga masalah HAM dalam KUHAP dalam banyak hal menjadi terbatas sebagai retorika daripada sungguh-sungguh berarti (*substantif*).

*Secara konseptual, habeas corpus adalah pranata hukum praperadilan untuk mengimbangi kewenangan dari penegak hukum*

KUHAP mengatur kewenangan pengadilan untuk mengadili antara lain dalam proses Praperadilan (*vide*, bab X bagian kesatu). Substansinya ialah pada keabsahan dari upaya paksa penangkapan dan penahanan, serta sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan. Upaya paksa dalam peradilan pidana adalah merupakan negasi terhadap hak yang bersifat fundamental namun dilegitimasi oleh kekuatan UU. Artinya selama UU diterapkan secara penuh maka selama itu pula dapat dibenarkan negasi

terhadap *fundamental rights* ini. Ketentuan ini adalah sejalan dengan *legisme* dalam hukum kita.<sup>3</sup>

Selain itu, tentang penghentian penyidikan dan penuntutan -yang menjadi pembahasan dalam tulisan ini- serta permintaan ganti-rugi dan rehabilitasi akibat tidak sahnya upaya paksa adalah merupakan bagian pemeriksaan Praperadilan. Namun substansi Praperadilan ini tetap tidak simetris dengan substansi dari *Habeas Corpus*, sekalipun bila melihat sejarah pembentukannya dimaksudkan sebagai *Habeas Corpus*.

Secara konseptual, *habeas corpus* adalah pranata hukum praperadilan untuk mengimbangi kewenangan dari penegak hukum khususnya dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan yang mempengaruhi perlindungan HAM termasuk upaya paksa itu sebagaimana secara eksplisit disebut demikian dalam hukum acara pidana. Selain itu, pada saat yang sama sebagai sarana "yang berkepentingan dalam proses peradilan pidana" untuk dapat mengakses pengadilan guna terwujudnya keadilan sesuai dengan tujuan dari peradilan pidana itu. Berdasarkan itu maka dalam hal penegak hukum merasa tidak perlu untuk membawa suatu kasus ke pengadilan padahal dari sudut hukum dan keadilan hal tersebut sangat tidak benar maka praperadilan dapat menjadi sarana agar kasus itu sampai ke pengadilan demi kepastian hukum dan guna ditemukannya keadilan. Dengan demikian berdasarkan konsep *habeas corpus*, praperadilan seharusnya tidak dibatasi hanya kepada saksi yang menjadi korban saja, akan tetapi termasuk masyarakat luas, guna mendapatkan keadilan dalam proses peradilan pidana.

*MA sebagai simbol kesatuan hukum harus dapat diakses khususnya bila ada pertanyaan hukum termasuk di dalamnya soal pengawasan terhadap pengadilan bawahan*

#### IV. Kesimpulan

Sebagai penutup, akan disampaikan secara singkat (rangkuman) apa yang disampaikan dalam menganalisa kedua

---

<sup>3</sup> Dalam Hukum Pidana upaya paksa ini dirumuskan sebagai delik yaitu antara lain sebagaimana diatur dalam pasal 333 KUHP ayat (1) yakni "Barangsiapa dengan sengaja melawan hukum merampas kemerdekaan seseorang, atau meneruskan perampasan kemerdekaan yang demikian, diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun". Namun ketentuan ini menjadi tidak berlaku karena dalam pasal 50 KUHP ditentukan bahwa "melaksanakan ketentuan undang-undang, tidak dipidana".

perkara di atas. Sebagai rangkuman dari uraian-uraian di atas adalah bahwa praperadilan yang diajukan oleh masyarakat atas penghentian penyidikan dapat diterima secara normatif dan hal itu sejalan pula dengan teori hukum. Praperadilan pada dasarnya adalah *habeas corpus* sekalipun dalam perumusannya ada ambiguitas yang terbawa sampai dengan praktek. Dalam perkara ini terlihat bahwa Praperadilan difahami seolah-olah adalah proses hukum perdata atau hukum administrasi bukan proses hukum pidana sehingga digunakanlah istilah-istilah: gugatan, *class-action* dan pengawasan horisontal. Dengan pemahaman yang demikian akan bisa menjadi *misleading* dalam memahami makna Praperadilan sebagai pranata hukum.

Dalam hukum pidana yang dilindungi ialah kepentingan masyarakat dan Jaksa bertindak sebagai representasi dari masyarakat itu. Tujuannya adalah kepentingan umum bukan kepentingan individual, sehingga melihat kedua perkara seharusnya dengan sudut pandang nilai universal bukan partikular. Cara melihat demikian adalah sesuai dengan sifat hakekat dari teori hukumnya. Oleh karena itu bila masyarakat menghendaki agar perkara dibawa ke pengadilan maka penegak hukum dalam tingkat pendahuluan wajib membawa perkara tersebut ke pengadilan demi tegaknya hukum dan tercapainya keadilan. Apalagi jika mengingat pula bahwa sebenarnya proses pendahuluan itu hanya sebagian dari *judiciary* bukan *judiciary* itu sendiri. Penegak hukum tidak boleh menjadi *barrier* untuk masyarakat dalam mengakses keadilan yang merupakan haknya. Pada saat yang sama pengadilan mempunyai kewajiban untuk menemukan hukum bila ada kekosongan. Semua ini adalah merupakan *legitimate expectation* yang tidak menegasikan asas legalitas karena sudah dimasukkan sebagai bagian kaedah dari perundang-undangan.

Dari 2 (dua) perkara di atas ditemukan bahwa terdapat kekosongan hukum dimana terbuka untuk melakukan interpretasi. Sebelumnya, mengisi kekosongan yang sama telah dilakukan MA dalam memberi akses pada Kejaksaan untuk melakukan PK, yang disebut dengan “melenturkan” makna dari teks UU. Klausula “pihak ketiga yang berkepentingan” yang ada dalam Pasal 80 KUHP tidak harus diartikan terbatas hanya “saksi yang menjadi korban”

tetapi juga masyarakat yang secara teori hukum adalah korban adalah juga termasuk sebagai pihak ketiga yang berkepentingan. Pada saat yang sama dapat juga disebut sebagai bagian dari "partisipasi" masyarakat dalam pemberantasan korupsi.

MA sebagai simbol kesatuan hukum harus dapat diakses khususnya bila ada pertanyaan hukum termasuk di dalamnya soal pengawasan terhadap pengadilan bawahan. Mengisi kekosongan hukum dengan menemukan *living law* adalah sejalan dengan asas legalitas. Sebagaimana diuraikan di atas, apa yang dilakukan MA dalam PK-1 tidak akan menciderai kepastian hukum sebab masih dalam ruang lingkup teori hukum dan kaedah hukum yang diakui. Namun adalah keliru, baik secara normatif maupun secara teoritis MA mengawasi MA dalam tataran yang sama (Peninjauan Kembali atas Peninjauan Kembali). MA hanya bisa diawasi oleh MA dalam tataran upaya hukum luar biasa yang hanya dapat terjadi sekali saja yaitu kasasi diawasi melalui PK. Putusan PK-1 dengan argumentasi yang baik telah menjadi sirna dengan PK-2 yang karena tidak masuk akal sehingga perlu ditindak lanjuti dari aspek pertanggung-jawaban profesi. Dengan PK-2 ini, MA menjadi gagal mendapatkan putusan yang berpotensi *land-mark* atau istilah *common law* sebagai *stare-decisis* dari perspektif keadilan substantif.\*\*\*

---

# KASUS NUNUKAN: HAK GUGAT WARGA NEGARA (*CITIZEN LAW SUIT*) TERHADAP NEGARA

Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat<sup>1</sup>

Indro Sugianto

## I. Pendahuluan

Sejarah penemuan hukum di Indonesia sesaat menggeliat kembali dengan dikeluarkannya Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam perkara perdata antara **J. Sandyawan Sumardi** dan kawan kawan (terdiri 53 orang) sebagai Penggugat, melawan Negara Republik Indonesia c.q. Kepala Negara, Presiden Republik Indonesia, **Megawati Soekarnoputri** (termasuk 9 institusi) sebagai Para Tergugat, berkaitan dengan pen deportasian 480.000 warga negara Republik Indonesia oleh pemerintah Malaysia yang menjadi buruh migran Indonesia di Malaysia.

Penetapan Majelis Hakim dalam perkara ini dapat dikategorikan sebagai suatu penemuan hukum baru, karena dalam penetapannya Majelis Hakim menerima suatu hak gugat ("*standing*") baru dalam pengajuan gugatan yakni pengajuan gugatan oleh warga negara yang secara populer dikenal sebagai *Citizen Law Suit*.

---

<sup>1</sup> Putusan perkara ini selengkapnya dapat dilihat di [www.leip.or.id](http://www.leip.or.id)

## 1. Pengertian Dasar *Citizen Law Suit*

*Citizen Law Suit* sebagai suatu hak gugat warga negara, banyak dikenal dalam sistem hukum di Amerika Serikat, India dan di Australia, khususnya dalam hukum lingkungan. Di Amerika Serikat hak gugat ini diperkenalkan pertama kali pada tahun 1970 dalam *Clean Air Act* (Pasal 304).<sup>2</sup> Selain itu, hak gugat ini juga dapat ditemui pada beberapa undang-undang lainnya, antara lain dalam *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act* (Pasal 310), *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002).<sup>3</sup>

Citizen Law Suit  
dimaksudkan  
untuk  
melindungi warga  
negara dari  
kemungkinan  
terjadinya  
kerugian sebagai  
akibat dari  
tindakan atau  
pembiaran  
(omisi) dari  
negara atau  
otoritas negara

Dalam sejarahnya, *Citizen Law Suit* ini dikembangkan di Amerika Serikat dan juga di India, berdasarkan suatu pemikiran bahwa pada kenyataannya pemerintah (federal) acap kali tidak melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum yang oleh undang-undang dibebankan kepadanya.<sup>4</sup> Dengan alasan ini, *Citizen Law Suit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran (omisi) dari negara atau otoritas negara. H.S. Narayama dalam bukunya yang berjudul "*Public Interest Litigation*" menyebutkan:<sup>5</sup>

*"When ever there is a public injury or public injury caused by any act or ommision of the state or public authority which is contrary to the constitution or law, any member of the public acting bonafide and having sufficient interest can maintain an action for redressed of such public wrong or public injury."*

Berdasarkan maksud dan tujuan dikembangkannya *Citizen Law Suit* sebagaimana tersebut di atas, dapat dipahami bahwa

<sup>2</sup> Lihat Michael D. Axline, "*Environmental Citizen Suit*", United States of America, 1995, h.xv.

<sup>3</sup> Lihat Mas Achmad Santosa, "Hak Gugat Organisasi Lingkungan", ICEL, Jakarta, 1997, h.10.

<sup>4</sup> *Defenders of Wildlife and Center for Wildlife Law* dalam monografinya yang berjudul "*The Public in Action: Using State Citizen Suit Statutes to Protect Biodiversity*" (2000), h.4 menyebutkan "*The rationale for this public involvement is simply that the federal governmental agencies sometimes do not enforce or even obey the laws they are charged to uphold.*"

<sup>5</sup> Lihat H.S. Narayama, "*Public Interest Litigation*", Asia Law House, Hyderabad, 2000, h.21.

pada hakekatnya *Citizen Law Suit* adalah akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik termasuk kepentingan lingkungan mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya atau untuk memulihkan kerugian publik yang terjadi. Dalam kaitannya dengan kepentingan perlindungan lingkungan, *Defenders of Wildlife and Center for Wildlife Law* dalam monografinya yang berjudul “*The Public in Action: Using State Citizen Law Suit Statutes to Protect Biodiversity*”, menegaskan:

*“Citizen Law Suit statutes give private individuals the ability to sue on behalf of the environment, and to protect natural resources that are not otherwise protected by law, such as the Brysons’ marsh, or simply to enforce environmental laws that are not being enforced by the government in their capacity as trustee for public at large. In effect, a Citizen Law Suit acts to “deputize” citizens to bring actions to protect the environment and/or biological diversity”<sup>6</sup>*

Sedangkan Michael D. Axline memberikan penegasan bahwa *Citizen Law Suit* juga memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar undang-undang selain kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga (federal) yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang.<sup>7</sup> Dalam pelaksanaannya di beberapa negara, sebagaimana di India, warga negara yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil atau tangible.<sup>8</sup>

Walaupun *Citizen Law Suit* telah cukup lama dikembangkan, namun di negara-negara yang telah mengembangkan hak gugat ini, ternyata masih banyak permasalahan hukum yang

**Dalam pelaksanaannya di beberapa negara, sebagaimana di India, warga negara yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil atau tangible**

<sup>6</sup> Defenders of Wildlife and Center for Wildlife Law, oh.cit, h.5.

<sup>7</sup> Lihat Michael, “*Environmental Citizen Suit*”, United State of America, 1991, h. xv (teks asli dalam bahasa Inggris, diterjemahkan secara bebas oleh Penulis).

<sup>8</sup> Lihat Mas Achmad Santosa, Op.cit., h.11.

diperdebatkan berkaitan dengan *Citizen Law Suit*. Salah satu permasalahan yang mengemuka adalah apakah dalam *Citizen Law Suit*, penggugat dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian (materiil) atau tidak. Michael D. Axline berpendapat bahwa setelah mengkaji beberapa putusan peradilan dalam kasus *Citizen Law Suit* ini, diperoleh suatu kesimpulan bahwa secara umum peradilan cenderung *reluctant* terhadap tuntutan ganti kerugian ketika hak publik dilibatkan sebagaimana dalam gugatan *Citizen Law Suit* semacam ini.<sup>9</sup> Di samping itu, dalam *Citizen Law Suit* pada dasarnya penggugat tidak harus merupakan pihak yang dirugikan secara langsung.

Berdasarkan kajian tentang dasar tujuan, pengertian dan batasan *Citizen Law Suit* sebagaimana dipaparkan di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa *Citizen Law Suit* memiliki karakteristik antara lain sebagai berikut:

**Citizen Law Suit  
pada dasarnya  
penggugat tidak  
harus merupakan  
pihak yang  
dirugikan secara  
langsung**

- a. *Citizen Law Suit* merupakan akses orang perorangan atau warga negara untuk mengajukan gugatan di Pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik;
- b. *Citizen Law Suit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara;
- c. *Citizen Law Suit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang;
- d. Orang perorangan warga negara yang menjadi penggugat dalam *Citizen Law Suit*, tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil atau *tangible*;
- e. Secara umum, peradilan cenderung *reluctant* terhadap tuntutan ganti kerugian jika diajukan dalam gugatan *Citizen Law Suit*.

---

<sup>9</sup> Lihak Michael, op.cit., h.4-18 (kutipan teks asli dalam bahasa Inggris).

## 2. Adanya “*Standing*” sebagai Syarat Pengajuan Gugatan *Citizen Law Suit*

Untuk mengajukan *Citizen Law Suit*, penggugat harus memiliki “*standing*” untuk melakukan gugatan *Citizen Law Suit* ini. Tergugat dapat menuntut pembatalan gugatan *Citizen Law Suit* apabila penggugat tidak memiliki “*standing*” untuk menjadi penggugat *Citizen Law Suit*. Di dalam sistem hukum yang berlaku di Amerika Serikat, persoalan “*Standing*” merupakan persoalan penting karena berkaitan dengan kewenangan atau yurisdiksi pengadilan. Seperti yang dikatakan oleh Michael D. Axline “...because standing involves the question of whether a court has jurisdiction to hear a particular controversy,....”<sup>10</sup>

Mahkamah Agung Amerika Serikat mengenal adanya 2 jenis *standing*, yaitu (a) *Constitutional “standing”* dan (b) *Prudential “standing”*. *Constitutional “standing”* diperlukan dalam penanganan “*case or controversy*” (kasus atau persengketaan) sebagaimana diatur persyaratannya dalam Artikel III dari Konstitusi Amerika Serikat. Sedangkan *Prudential “standing”* “...is necessary in cases not involving the specific congressional authorization found in citizens suit in order to satisfy judicial concerns for efficiency and aggressive advocacy” (diperlukan jika dalam suatu kasus yang tidak melibatkan kewenangan spesifik Kongres berdasarkan *Citizen Law Suit* untuk meminta perhatian penuh pengadilan untuk efisiensi dan advokasi yang agresif - terjemahan bebas oleh penulis).

**Mahkamah Agung Amerika Serikat mengenal adanya 2 jenis *standing*, yaitu (a) *Constitutional “standing”* dan (b) *Prudential “standing”***

*Standing* seseorang (individu) atau organisasi, sebagian diatur dan ditentukan sesuai dengan rumusan bahasa norma “*any person*” (siapa pun) atau “*any citizen*” (setiap warga negara) yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang menetapkan adanya suatu penyebab dimungkinkannya pengajuan suatu gugatan.<sup>11</sup> Dalam peraturan perundang-

<sup>10</sup> Lihat Michael D. Axline, *Ibid*, h.6-21.

<sup>11</sup> Di dalam Resource Conservation and Recovery Act (42 US Constitution 9659) disebutkan: “*any person may commence a civil action on (her) own behalf....*” (Siapa pun dapat memulai mengajukan gugatan perdata untuk dan atas nama...). Sedangkan dalam The Clean Water Act, disebutkan “*any citizen to commence a civil action....*” (Siapapun warga negara dapat memulai mengajukan gugatan perdata...).

undangan yang memberikan pengaturan tentang “*Citizen Law Suit*” secara khusus dirumuskan adanya hak “any person” (siapaapun) untuk melakukan gugatan terhadap pelanggar.<sup>12</sup>

### 3. Perkembangan Hukum *Standing*

Persoalan “*standing*” merupakan salah satu permasalahan yang cukup mengemuka sehubungan dengan diperkenalkannya “*Citizen Suit*” ini. Di Australia misalnya, pada awalnya dianut ketentuan bahwa “*The Courts will need to decide whether the applicant is an appropriate party to commence those particular proceedings*”<sup>13</sup> dan “*The Court’s investigation .... Focuses on the nature of the relationship between the particular plaintiff and the particular proceedings*”.<sup>14</sup> Namun demikian, pendekatan hukum “*standing*” yang berdasarkan adanya bukti hubungan kepentingan antara penggugat dengan gugatan yang diajukannya ini memperoleh banyak kritik, karena dianggap sebagai penghalang bagi munculnya gugatan<sup>15</sup>, khususnya yang berkaitan dengan gugatan untuk “kepentingan publik” (*public interest*).<sup>16</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, di beberapa negara lain, misalnya di Afrika Selatan, India, Amerika Serikat, pengaturan “*standing*” ini mengalami perkembangan yang mencerminkan pendekatan yang lebih terbuka dengan mengakomodasi adanya tuntutan partisipasi publik yang lebih luas di dalam pembuatan keputusan pengadilan dan untuk memperbesar akses ke keadilan.<sup>17</sup> Di dalam konstitusi baru Afrika Selatan misalnya, pengertian “any person” telah diperluas meliputi:

Dalam perkembangan selanjutnya, di beberapa negara lain, misalnya di Afrika Selatan, India, Amerika Serikat, pengaturan “standing” ini mengalami perkembangan yang mencerminkan pendekatan yang lebih terbuka

<sup>12</sup> Michael D. Axline, loc.cit, h.6-21.

<sup>13</sup> Lihat Andrea Durbach and Amanda Cornwall, “*Who can sue? A Review of The Law of Standing*”, PIAC response to ALRC Discussion Paper 61, PIAC paper No. 21, December, 21, 1995, h.8.

<sup>14</sup> Ibid. h.5.

<sup>15</sup> Lihat Ibid, h.5. “*Standing rules should not be a barrier to people being able to initiate legal proceedings.*”

<sup>16</sup> The Public Interest Advocacy Center (PIAC) menyebut ketentuan “*standing*” sebagai suatu “*the Court bouncer’ guarding the door of court*” (“tukang pukul pengadilan” yang menjaga pintu peradilan). PIAC berkeyakinan bahwa hukum “*standing*” seharusnya mengarah untuk memudahkan atau memfasilitasi partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan di peradilan dibandingkan dengan memelihara praktek eksklusif kuno.

<sup>17</sup> Lihat. Ibid, h.5. “*Standing rule in a number of other jurisdictions reflect a more open approach which accommodates the demands for wider public participation in judicial decision-making and for greater access to justice.*”

- (i) *a person acting in his or her own interest;*
- (ii) *an association acting in the interest of its members;*
- (iii) *a person acting on behalf of another person who is not in a position to seek such relief in his or own name;*
- (iv) *a person acting as a member of or in the interest of a group or class of persons; or*
- (v) *a person acting in the public interest*<sup>18</sup>

Sedangkan di India, dalam hal “*Citizen Suit*” maupun “*Representative standing*”, warga negara yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan tangible. Pendekatan lebih luas terhadap hukum “standing” di India ini juga dapat disimak dari putusan Mahkamah Agung, Hakim Agung Bhagwati dalam kasus **S.H. Gupta** melawan **Union of India** AIR (1982 (Feb) SC 149) yang pada intinya menyatakan:

*“...It may therefore be taken as well established that where a legal wrong or legal injury is caused to a person or a determinate class of persons by reason of violation of any constitutional or legal right, or any burden is imposed ... Without authority of law or any such legal wrong or ...burden is threatened, and such person or class ...is reason of poverty, helplessness or disability or socially or economically disadvantaged position, unable to approach the Court for relief, any member of the public can maintain an application for an appropriate direction, order or writ in High Court...and seek judicial redress”*<sup>19</sup>

(“.... Mungkin oleh karena itu diambil juga ketetapan bahwa dimana suatu kesalahan hukum atau kerugian hukum disebabkan untuk seseorang atau seseorang anggota suatu kelas tertentu dengan alasan terjadinya kejahatan terhadap konstitusi atau hak hukum, atau pembebanan lain yang bersifat menghukum....tanpa otoritas hukum atau apapun yang merupakan kesalahan hukum atau...diancamkannya beban, dan seperti seseorang atau klas ....dengan alasan kemiskinan, ketidakberdayaan atau cacat atau secara sosial atau secara ekonomi berada dalam posisi yang merugikan, tidak mampu untuk mendekati pengadilan untuk pertolongan, anggota masyarakat manapun juga dapat mengurus suatu permohonan untuk suatu arah yang

**Sedangkan di India, dalam hal “Citizen Suit” maupun “Representative standing”, warga negara yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan tangible**

<sup>18</sup> Lihat, Ibid, h.6.

<sup>19</sup> Lihat, Andrea Durbach and Amanda Cornwall, ibid., h.3.

tepat, perintah atau surat perintah di High Court... dan mencari ganti rugi secara hukum” terjemahan bebas penulis)

Dalam putusannya sebagaimana tersebut di atas, Hakim Agung Bhagwati menegaskan bahwa setiap anggota masyarakat siapapun juga dapat mengajukan gugatan apabila:

- (1) Terjadi suatu kesalahan hukum atau kerugian hukum yang disebabkan oleh karena adanya suatu pelanggaran terhadap konstitusi atau pelanggaran atas hak hukum tertentu atau perbuatan lain yang bersifat menghukum;
- (2) Terjadinya suatu kesalahan hukum atau perbuatan pembebanan hukum yang dilakukan tanpa otoritas hukum;
- (3) Seseorang atau kelompok masyarakat (klas) tertentu karena alasan kemiskinan, ketidakberdayaan atau kecacatan atau jika secara ekonomi maupun sosial berada dalam posisi merugikan tidak memiliki kemampuan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan;

Di Amerika Serikat, perkembangan hukum “*standing*” yang kemudian diikuti dengan terjadinya peningkatan pangajuan gugatan *Citizen Suit* terjadi didasarkan pada pendapat yang bersumber dari putusan *The Supreme Court* dalam kasus *Sierra Club* melawan *Morton* dikombinasikan dengan *The Administrative Procedure Act*, yang menentukan bahwa siapapun “yang dirugikan” (“*aggrieved*”) dengan tindakan lembaga negara dapat mengajukan gugatan (*judicial review*) melawan para agen pemerintah untuk pelanggaran kewajiban yang telah ditentukan oleh Kongres.<sup>20</sup>

#### 4. Notifikasi sebagai Syarat Prosedural *Citizen Law Suit*

Sebagaimana gugatan *Class Action*, pengajuan gugatan *Citizen Law Suit* juga mensyaratkan adanya proses Pemberitahuan (Notifikasi). Namun demikian, berbeda dengan Notifikasi dalam gugatan *Class Action*, dimana notifikasi dilakukan oleh

---

<sup>20</sup> Lihat, Michael D.Axline, oh.cit, h.1-8

wakil kelas kepada anggota kelas dengan maksud untuk memberikan hak kepada anggota kelas untuk menyatakan setuju atau menolak sebagai anggota kelas melalui mekanisme “*Opt-in*” ataupun “*Opt-Out*”<sup>21</sup>, maka notifikasi dalam *Citizen Law Suit* harus dilakukan oleh Penggugat *Citizen Law Suit* kepada Tergugat.

#### a. Notifikasi dalam *Citizen Law Suit*

Peraturan yang mengatur tentang gugatan *Citizen Law Suit* di Amerika Serikat mensyaratkan bahwa orang perorangan warga negara harus melakukan pemberitahuan (*notice*) terlebih dahulu tentang maksud dan tujuan dari pengajuan gugatan *Citizen Law Suit* sebelum pendaftaran dan pengajuan gugatan dilakukan.<sup>22</sup> Pada pokoknya, pemberitahuan (*notice*) tersebut merupakan suatu “*mini-statement*” (pernyataan singkat) tentang kasus dan dibuat sesuai dengan syarat-syarat notifikasi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau peraturan lain yang mengatur tentang notifikasi ini.<sup>23</sup> Notifikasi tersebut harus mengidentifikasi pelanggaran dan tuntutan spesifik yang kemudian menjadi dasar pengajuan gugatan, disusun oleh penggugat untuk diberikan kepada pelanggar dan instansi yang bertanggung jawab menerapkan peraturan perundang-undangan yang memberi hak *Citizen Law Suit*.<sup>24</sup>

*Pada pokoknya, pemberitahuan (notice) tersebut merupakan suatu “mini-statement” (pernyataan singkat) tentang kasus dan dibuat sesuai dengan syarat-syarat notifikasi*

Ada beberapa maksud dan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya kewajiban melakukan notifikasi ini, antara lain adalah:

- 1) Memberikan dorongan/insentif untuk pelanggar agar mulai melakukan pentaatan;

---

<sup>21</sup> Uraian dan pembahasan lebih lanjut tentang hal-hal yang berkaitan dengan gugatan *Class Action*, khususnya dalam pengajuan gugatan ini di Indonesia dapat dipelajari dari Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia No.1 tahun 2002 yang juga dilampirkan dalam seri buku “*Pedoman Praktis Gugatan Class Action*” yang diterbitkan oleh ICEL.

<sup>22</sup> Lihat Michael D. Axline, Op.cit, h.6-3

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Michael D.Axline, Ibid., menyebut bahwa “In the theory, the notice provides an opportunity for threat of citizen suit “to act as a sprak to ignite agency enforcement...”

- 2) Memberikan kesempatan secara fair kepada tergugat untuk mengajukan bantahan dalam kesempatan paling awal dari proses penanganan perkara;
- 3) Kegagalan dalam menyediakan pemberitahuan yang memenuhi syarat dapat dipergunakan sebagai alasan untuk menolak gugatan;
- 4) Memberikan pendidikan kepada penggugat untuk mengajukan gugatan dengan dilengkapi bukti dan fakta yang akurat;

#### b. Waktu Pemberitahuan

Dalam sistem hukum yang berlaku di Amerika Serikat, pemberitahuan (*notice*) harus dikirimkan selambat-lambatnya 60 hari sebelum tuntutan hukum diajukan. Sebelum tahun 1989, dalam praktek di dunia peradilan di Amerika Serikat banyak terjadi kontroversi dalam menetapkan batas waktu penyampaian pemberitahuan ini. Namun setelah tahun 1989, yakni setelah dikeluarkannya putusan Mahkamah Agung dalam kasus **Hallstrom** melawan **Tillamook County**, kontroversi tentang batas waktu ini dapat diatasi dengan melakukan interpretasi secara harfiah terhadap ketentuan tentang pemberitahuan yang diatur dalam *Resource Conservation and Recovery Act*.<sup>25</sup> Batas waktu pemberitahuan ini menjadi suatu hal penting dalam prosedur pengajuan gugatan *Citizen Law Suit* karena pelanggaran terhadap batas waktu pemberitahuan ini akan dapat dipergunakan sebagai dasar alasan untuk mengajukan mosi penolakan *Citizen Law Suit*.<sup>26</sup>

*Dalam sistem hukum yang berlaku di Amerika Serikat, pemberitahuan (notice) harus dikirimkan selambat-lambatnya 60 hari sebelum tuntutan hukum diajukan*

#### c. Bentuk dan Isi Pemberitahuan

Pada prinsipnya, "*Notice of Citizen Suit must be in writing and must be sent to both the alleged violator and the agency responsible for*

<sup>25</sup> Dalam putusan kasus ini Mahkamah Agung menyatakan bahwa persyaratan pemberitahuan sesuai dengan pengaturan dalam yurisdiksi masing-masing undang-undang yang bersangkutan. Pada awalnya dalam peraturan ini dipersyaratkan waktu 30 hari untuk pemberitahuan lebih dahulu sebagai persyaratan melakukan tindakan penegakan hukum oleh warganegara, namun kemudian dirubah dengan mempersyaratkan waktu 60 hari untuk melakukan pemberitahuan lebih dahulu tentang tujuan dari gugatan citizen law suit yang diajukan.

<sup>26</sup> Michael D. Axline, op.cit, h.6-9

*implementing the statute being violated*<sup>27</sup> (Pemberitahuan *Citizen Suit* harus dibuat dalam bentuk tertulis dan harus dikirimkan baik kepada pelanggar yang dituduh maupun kepada instansi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan undang-undang yang dilanggar). Walaupun demikian, beberapa ketentuan *Citizen Law Suit* mensyaratkan pemberitahuan ini juga dikirimkan kepada lembaga negara yang bertanggung jawab dalam penegakan hukum.<sup>28</sup>

Suatu pemberitahuan gugatan *Citizen Law Suit* setidaknya memuat antara lain:

- 1) Informasi tentang pelanggar yang dituduh dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran yang berdasar hal itu penggugat berniat untuk menggugat (Tergugat/Para Tergugat).
- 2) Jenis pelanggaran yang menimbulkan gugatan *Citizen Law Suit* (objek gugatan).

## II. Kajian terhadap Penetapan Majelis Hakim PN Jakarta Pusat. Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat

Suatu putusan hakim (termasuk penetapan hakim dalam perkara yang menjadi objek kajian ini) pada dasarnya memuat pertimbangan hakim terhadap dalil yang disepakati maupun dalil yang dibantah oleh para pihak. Bagian di bawah ini merupakan analisa Penulis atas Penetapan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atau Putusan Sela dalam perkara gugatan *Citizen Law Suit* No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat atau yang lebih dikenal dengan nama *Citizen Law Suit* Nunukan.

---

<sup>27</sup> Michael D. Axline, *ibid*, h.6-7

<sup>28</sup> Sesuai dengan tujuan dari "notice" ini, maka pada umumnya mosi penolakan terhadap gugatan *citizen law suit* didasarkan antara lain adanya fakta bahwa pemberitahuan (notice) tidak dilakukan pada periode waktu yang telah ditentukan atau adanya fakta bahwa suatu pihak yang disebut dalam pemberitahuan berhak menerima notice, tetapi tidak menerima "notice" yang bersangkutan, selengkapnya lihat Michael D.Axline, "Environmental Citizen Suit", The Unites States of America, 1995, h.6-9

## 1. Kasus Posisi, Dalil Penggugat dan Bantahan Tergugat

Pada tanggal 20 Mei 2002, Pemerintah Malaysia mensahkan Undang-undang Imigrasi No. A1154 tahun 2002. Pada Pasal 2 ayat (a) UU tersebut menyatakan bahwa pendatang tanpa izin akan dikenakan denda RM 10.000 atau penjara maksimal 5 tahun atau hukum cambuk sebanyak 6 kali.

Sebelum UU Imigrasi disahkan, pada bulan Maret 2002 Pemerintah Malaysia memberikan amnesti bagi buruh migran Indonesia yang tidak berdokumen yang bersedia pulang ke Indonesia secara sukarela tanpa perlu menjalani pemenjaraan terlebih dahulu. Akhir Juli 2002 yang merupakan batas akhir pemberian amnesti, jumlah buruh migran Indonesia yang mengajukan amnesti tercatat sebanyak 179.904 orang.

Pada tanggal 1 Agustus 2002 UU Amnesti diberlakukan di Malaysia. Pemerintah Malaysia mengerahkan aparat kepolisian, militer dan paramiliter untuk melakukan penangkapan terhadap buruh migran Indonesia baik yang memiliki dokumen atau tidak.

Akibat kebijakan tersebut, terjadi arus deportasi buruh migran Indonesia secara besar-besaran melalui titik-titik pemulangan buruh migran, diantaranya di Nunukan (Kalimantan Timur).

Kondisi buruh migran Indonesia dan keluarganya yang dideportasi ke Nunukan sangat memprihatinkan, terlihat dari kondisi tempat-tempat penampungan darurat yang amat burut, kondisi makanan dan air minum yang amat buruk, fasilitas Mandi Cuci Kakus (MCK) yang tidak memadai, minimnya pelayanan kesehatan, dan tidak tersedianya Pos Pelayanan dan Informasi Terpadu menyebabkan kesimpangsiuran informasi. Hal tersebut mengakibatkan meninggalnya 81 buruh migran dan keluarganya, menurut laporan Investigasi Jaringan Relawan Kemanusiaan untuk Nunukan.

Dengan alasan-alasan di atas, penggugat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum dengan instrumen *Citizen Law Suit* kepada tergugat yang terdiri dari Tergugat I (Presiden RI), Tergugat II (Wapres), Tergugat III (Menlu), Tergugat IV

(Menko Kesra), Tergugat V (Mensos), Tergugat VI (Menaker), Tergugat VII (Menkes) dan Tergugat VIII (Duta Besar RI untuk Malaysia) dengan dalil bahwa mereka telah:

- ◆ Lalai dalam menyediakan perlindungan untuk buruh migran Indonesia tak berdokumen dan keluarganya yang terancam deportasi dari Malaysia;
- ◆ Lamban merespon situasi darurat kemanusiaan dalam peristiwa deportasi buruh migran Indonesia dan keluarganya dari Malaysia.

Mengenai mekanisme gugatannya sendiri yang merupakan “barang baru” di Indonesia, Para Penggugat dalam gugatan yang diajukan mendalilkan sebagai berikut:

- ◆ Bahwa kemungkinan mengajukan gugatan melalui mekanisme *citizen law suit* diakui oleh ketentuan hukum yang berlaku jika merujuk ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (2) UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 tahun 1970;
- ◆ Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU No. 5 tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 14 tahun 1970 tentang **Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman**, Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya;
- ◆ Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1) UU No. 5 tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 14 tahun 1970 tentang **Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman**, hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat;
- ◆ Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum, dalam hal ini adalah:
  - Bahwa Tergugat I selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1), Pasal 281 ayat (40), Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, Pasal 71 dan Pasal 72 UU No. 39 tahun 1999 tentang **Hak Asasi Manusia**;

*Bahwa kemungkinan mengajukan gugatan melalui mekanisme citizen law suit diakui oleh ketentuan hukum yang berlaku jika merujuk ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 5 ayat (2) UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 tahun 1970*

- Bahwa Para Tergugat telah melakukan perbuatan yang melanggar hak asasi buruh migran Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 dan Pasal 20, Pasal 38, Pasal 30, Pasal 29, Pasal 40, Pasal 41 UU No. 39 tahun 1999 serta Pasal 4 UU No. 23 tahun 1992 dan Pasal 19 dan Pasal 21 UU No. 37 tahun 1999;
- Bahwa para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik serta melanggar pasal 1365 KUH Perdata;

Atas dalil-dalil penggugat tersebut, Para Tergugat mengajukan tanggapan yang intinya menyatakan bahwa gugatan yang diajukan oleh penggugat tidak dapat dikategorikan sebagai *Citizen Law Suit* sebab tidak ada UU yang memberi hak kepada mereka untuk mengajukan gugatan tentang penanganan buruh migran dan gugatan tersebut tidak diajukan oleh orang yang telah secara nyata menderita kerugian. Secara lebih detail, bantahan Para Tergugat tersebut adalah sebagai berikut:

- ◆ Bahwa dalam kasus ini penggugat sebagai *citizen* atau warga negara yang hak keperdataannya merasa tidak dipenuhi, mengajukan gugatan karena Tergugat tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan. Padahal sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengatur tentang perlindungan bagi buruh migran Indonesia, sehingga dengan demikian para Tergugat tidak dapat digugat dengan dasar alasan tidak melaksanakan peraturan perundang-undangan;
- ◆ Bahwa gugatan Penggugat yang dinamakan *Citizen Law Suit* tidak dikenal di Indonesia dan tidak diatur dalam **Hukum Acara Perdata** serta hukum apapun yang berlaku di Indonesia;
- ◆ Bahwa untuk dinyatakan sebagai gugatan "*Citizen Suit*" sebagaimana yang dikenal di negara Amerika Serikat, gugatan para Penggugat pun tidak memenuhi syarat karena gugatan "*Citizen Suit*" seharusnya merupakan gugatan yang diajukan oleh orang-orang yang benar-benar telah secara nyata (secara langsung) menderita kerugian, dan Penggugat diberi hak oleh Undang-Undang untuk mengajukan gugatan tersebut;

Atas dalil Para Penggugat dan Tergugat mengenai sah atau tidaknya prosedur pengajuan gugatan tersebut Pengadilan Negeri Jakarta Pusat kemudian memberikan Putusan Sela yang menyatakan menolak keberatan Para Tergugat dan menerima sekaligus menyatakan gugatan Para Penggugat sebagai gugatan *Citizen Law Suit*.

## 2. Analisa atas Pertimbangan Majelis Hakim dalam Menerima Gugatan *Citizen Law Suit*

Salah satu permasalahan hukum yang timbul dalam penetapan Majelis Hakim dalam kasus ini adalah yang berkaitan dengan keabsahan surat kuasa. Tergugat mendalilkan bahwa:

“Ternyata dalam persidangan terungkap fakta bahwa Penggugat yang secara sah memberikan Surat Kuasa kepada Kuasa Hukumnya hanyalah Penggugat I, Penggugat II dan Penggugat IV. Sedangkan ke-50 Penggugat lainnya tidak memberikan Surat Kuasa kepada Kuasa Hukumnya dan tidak juga hadir dalam persidangan. Nama-nama ke-50 Penggugat tersebut hanya merupakan lampiran dalam surat kuasa dari Penggugat I ...”

Dalam penetapannya, ternyata tidak ditemukan adanya pertimbangan Majelis Hakim terhadap permasalahan surat kuasa yang didalilkan pihak Tergugat sebagaimana tersebut di atas. Satu-satunya pertimbangan Majelis Hakim yang berkaitan dengan surat kuasa ini adalah:

“Bahwa dengan mengacu pada landasan yuridis, filosofi dan moral dalam rangka sistem dan doktrin hukum, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa dalam instrumen *Citizen Suit* atau *actio popularis*, 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 diwakili” (Cetak miring dan garis bawah, dari penulis)

Pertimbangan Majelis Hakim sebagaimana tersebut di atas, sangat sulit untuk dipahami sebagai pertimbangan Majelis terhadap dalil tentang ketidaksempurnaan surat kuasa yang disampaikan oleh Tergugat. Apabila ditilik dari substansi dalil tergugat, maka yang dibutuhkan oleh Tergugat adalah

**Doktrin hukum perdata tradisional tersebut dalam perkembangannya berhadapan dengan perkembangan sosial budaya masyarakat ketika menghadapi permasalahan hukum**

pertimbangan Majelis tentang (1) apakah surat kuasa yang diterima oleh Penasihat hukum para Penggugat (yang hanya ditandatangani oleh Penggugat I, Penggugat II dan Penggugat IV) tersebut sah sementara jumlah penggugatnya adalah 50 orang; (2) Apakah ke-50 orang yang namanya hanya disampaikan dalam lampiran surat kuasa dari Penggugat I tersebut sah dan dapat dibenarkan secara hukum sehingga dengan demikian dapat diterima sebagai para pihak? Artinya, dalam masalah ini yang dipertanyakan Tergugat adalah hubungan antara pihak penggugat (pihak materiil) dengan penasihat hukumnya (pihak formil) untuk bertindak sebagai pihak di muka persidangan, dan bukan pada hubungan antara para individu pribadi warga negara yang mengajukan gugatan dengan *standing* "Citizen Suit" dengan warga negara.

Pertimbangan Majelis Hakim tersebut di atas, akan lebih mudah dipahami apabila diawali dengan penegasan bahwa "Citizen Suit" adalah hukum "*standing*", sehingga menjadi lebih jelas ketika mempertimbangkan tentang hukum "prosedur" atau hukum acaranya. Sebagaimana telah dipahami bersama, *Citizen Law Suit* dan *Legal Standing (NGO's Standing)* adalah merupakan perluasan dari hukum "*standing*" yang telah dikenal dalam doktrin hukum Perdata. Doktrin Hukum Perdata Tradisional menganut asas "tiada gugatan tanpa kepentingan" (*Point d'interent, poin d'action = no interest, no action = geen belang, geen actie = pas d'interet, pas d'action*). Doktrin hukum perdata tradisional tersebut dalam perkembangannya berhadapan dengan perkembangan sosial budaya masyarakat ketika menghadapi permasalahan hukum, misalnya dalam kasus terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan yang secara langsung merugikan komponen lingkungan hidup, misalnya pohon-pohon, binatang dan sebagainya, maka tidaklah mungkin mereka bertindak sebagai subjek hukum untuk mengajukan gugatan kepada pencemar dan perusak lingkungan. Oleh karena itu, dikembangkanlah suatu konsep baru yang memberikan hak gugat kepada organisasi lingkungan untuk bertindak selaku "wali" untuk dan atas nama kepentingan lingkungan. Demikian juga dengan "citizen suit" yang memberikan hak gugat kepada individu pribadi warga negara melakukan aksi hukum "mewakili" warganegara atau nilai-nilai publik atau

kepentingan lingkungan atau untuk menegakkan hukum yang tidak sedang ditegakkan oleh pemerintah.<sup>29</sup>

Dilihat dari sisi unsur “adanya kepentingan” antara penggugat dengan gugatan yang diajukan, kedua hak gugat (“citizen suit” dan “NGO’s standing”) tersebut sama-sama menandakan bahwa penggugat bukanlah pihak yang memiliki kepentingan langsung, riil dan berwujud. Organisasi Lingkungan dalam “NGO’s Standing” maupun individu pribadi warganegara dalam hal ini bertindak selaku “wali” lingkungan dan atau nilai-nilai publik.

Sedangkan ditinjau dari sisi hukum acara, “organisasi lingkungan” (dalam “NGO’s standing”) dan individu pribadi warga negara (dalam “citizen suit”) dapat bertindak sebagai pihak materiil dan atau sekaligus sebagai pihak formil di muka persidangan. Sebagai pihak materiil, maka “organisasi lingkungan” tidak memerlukan surat kuasa dari pohon-pohon, binatang dan sebagainya, sedangkan “individu pribadi warga negara” juga tidak memerlukan surat kuasa dari warga negara, karena hal tersebut memang secara logis tidak mungkin dilakukan. Selanjutnya apabila di muka persidangan dalam kapasitasnya sebagai “pihak materiil” organisasi lingkungan ataupun individu pribadi warga negara tersebut juga sekaligus bertindak sebagai “pihak formil” maka ia dapat bertindak langsung sebagai pihak formil di muka persidangan, sebaliknya apabila sebagai “pihak materiil” ia ingin mewakilkan kepada “pihak formil” untuk bertindak sebagai pihak di muka persidangan, maka perwakilan tersebut harus dilakukan dengan surat kuasa khusus.

---

<sup>29</sup> Defenders of Wildlife and Center for Wildlife Law dalam monografinya yang berjudul *The Public in Action: Using State Citizen Suit Statutes to Protect Biodiversity* (2000) menyebut “... Citizen suit statutes give private individuals the ability to sue on behalf of the environment, and to protect natural resources .....or simply to enforce environmental laws that are not being enforced by the government...” (“...Citizen suit memberi individu pribadi kemampuan untuk menggugat atas nama lingkungan, dan untuk melindungi sumber daya alam ...atau untuk memperkuat penegakan hukum lingkungan yang tidak sedang ditegakkan oleh Pemerintah...”) sedangkan Michael D. Auxline (sebagaimana telah disinggung sebelumnya) dengan mengacu pada putusan Sierra Club, menyatakan “...The Sierra Club decision is therefore at the foundation not only every case in the environmental arena, but also every case in which citizens seek to protect public values.” (Putusan Sierra Club kemudian tidak hanya menjadi dasar bagi kasus dalam arena hukum lingkungan, tetapi juga didalam kasus-kasus dimana warganegara mencari untuk melindungi nilai-nilai publik)

Selain mengenai Surat Kuasa, dalam penetapannya Majelis Hakim menetapkan (hal. 31):

- Menyatakan bahwa gugatan *Citizen Law Suit* dari Para Penggugat dapat diterima;
- Menyatakan bahwa pemeriksaan perkara ini dapat dilanjutkan;
- Menanggihkan biaya perkara yang timbul sampai adanya putusan akhir;

Sementara itu pertimbangan Majelis Hakim dalam menetapkan hal di atas didasarkan atas pertimbangan hukum sebagai berikut (hal. 30):

Bahwa dalam Undang-undang No. 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 35 tahun 1999, dalam Pasal 14 ayat (1) ditentukan: “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”;

Selanjutnya dalam Pasal 27 ditegaskan: “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat”;

Bahwa gugatan Para Penggugat ajukan dalam kasus ini adalah *Citizen Law Suit* yang biasa juga dikenal dengan sebutan *Actio Popularis*, yakni prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum (*public interest*) secara perwakilan;

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 inipun 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;

Bahwa dengan mengacu pada landasan yuridis, filosofis dan moral dalam rangka sistem dan doktrin hukum,

maka Majelis Hakim berpendapat bahwa dalam instrumen *citizen law suit* atau *actio popularis*, 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;

Kini yang menjadi pertanyaan adalah, apakah penetapan Majelis Hakim tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah penemuan hukum atau tidak, serta apakah penerapan Majelis Hakim mengenai *Citizen Law Suit* telah sesuai dengan teori serta praktek penerapan konsep *Citizen Law Suit* atau belum.

Dalam penetapan atas perkara ini, seperti terlihat dari pertimbangan hakim di atas, Majelis Hakim mempergunakan ketentuan Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 27 Undang-undang No. 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 35 tahun 1999 sebagai sumber hukum untuk menerima perkara ini. Undang-undang tersebut dalam Pasal 14 ayat (1) menyatakan bahwa “Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”, sedangkan dalam Pasal 27 ditegaskan bahwa “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat”. Ketentuan ini mempertegas kehendak pembuat Undang-Undang bahwa hakim harus secara terus menerus mempelajari dan mengikuti perkembangan hukum yang ada di tengah masyarakat sebagai sumber dalam pengambilan keputusan atas perkara konkrit yang sedang ditanganinya. Dalam konteks demikian, maka hakim dalam putusannya harus dapat melakukan penemuan hukum.

Untuk mengetahui apakah suatu putusan hakim merupakan suatu penemuan hukum atau tidak maka harus dilihat terlebih dahulu apakah pertimbangannya memenuhi syarat-syarat dari penemuan hukum. Adapun syarat-syarat dari penemuan hukum adalah:

- a Diskursus hukum, yang menunjuk pada proses intelektual untuk mempengaruhi pikiran dan tindakan

secara langsung, preservasi dan pengembangan tradisi dan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat hukum, preservasi dan pengembangan tradisi dan nilai-nilai profesi hukum;

- b. Retorika hukum, yang bercirikan "*appeal to authority*" (mengacu kepada otoritas, kewenangan dan dasar hukum), yang berarti alasan-alasan yang dikemukakan untuk melandasi suatu pendapat selalu mengacu pada perangkat sumber hukum;
- c. Logika hukum, yang bercirikan adanya:
  - 1) konsistensi dalam aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum,
  - 2) mengacu pada aturan-aturan hukum,
  - 3) mempertimbangkan klaim yang saling berlawanan yang diajukan oleh para pihak.<sup>30</sup>

***Dalam penetapan ini, tidak dapat ditemukan argumentasi yuridis yang cukup dari Majelis Hakim untuk menyatakan bahwa gugatan yang diajukan oleh Para Penggugat memang merupakan gugatan Citizen Law Suit***

Dalam penetapan ini, tidak dapat ditemukan argumentasi yuridis yang cukup dari Majelis Hakim untuk menyatakan bahwa gugatan yang diajukan oleh Para Penggugat memang merupakan gugatan *Citizen Law Suit*, demikian pula, dalam penetapan ini Majelis Hakim nampaknya juga tidak mengemukakan argumentasi yuridis yang memadai yang mendasari pertimbangan terhadap klaim yang saling berlawanan yang diajukan oleh para pihak, mengingat dalam perkara ini, pihak Tergugat telah mendalilkan bahwa gugatan yang diajukan oleh para penggugat bukanlah merupakan gugatan *Citizen Law Suit*. Sehingga dengan demikian, seharusnya Majelis Hakim terlebih dahulu mengemukakan argumentasi yuridisnya untuk menjawab pertanyaan hukum tentang apakah benar gugatan para penggugat ini merupakan gugatan *Citizen Law Suit* atau bukan.

Argumentasi Yuridis untuk menjawab pertanyaan tersebut dapat dibangun dengan mengacu pada sumber-sumber hukum yang ada. Dengan mempertimbangkan bahwa *Citizen Law Suit* belum dijumpai pengaturannya dalam sistem hukum Indonesia, maka dalam hal sedemikian Majelis Hakim dapat melakukan pendekatan perbandingan hukum yakni dengan

---

<sup>30</sup> Lihat, Bernard Arief Sidharta, "Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum", Penerbit CV Mandar Maju, Bandung, 1999, h.166-167.

melakukan serangkaian pentahapan pengkajian yang meliputi: *Pertama*, mempelajari bagaimana sistem hukum negara lain yang telah memberikan pengaturan tentang *Citizen Law Suit* ini; *Kedua*, mengkaji tentang hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia yang berkaitan dengan *Citizen Law Suit*; *Ketiga*, menjajarkan kedua sistem hukum dengan menitikberatkan pada (a) struktur hukum, termasuk lembaga hukum, (b) substansi hukum, meliputi norma kaidah dan perilaku, (c) budaya hukum meliputi perangkat nilai yang dianut; *Keempat*, melakukan pendekatan fungsional dimana norma dan institusi dibebaskan dari katagori-katagori sistem yang ada dalam masing-masing sistem hukum, sehingga diketahui tujuan sosial yang ingin ditegakkan.<sup>31</sup>

Sebagaimana telah dipaparkan dalam pembahasan sebelumnya, pengaturan gugatan *Citizen Law Suit* yang berlaku di negara Amerika Serikat (dan juga di India) mengatur adanya persyaratan prosedural yang berupa pembebanan kewajiban bagi Penggugat untuk melakukan “notice” (pemberitahuan) dengan bentuk, substansi dan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap aturan notifikasi ini dapat berakibat pada penolakan atas gugatan *Citizen Law Suit* yang diajukan. Dengan demikian, jika suatu gugatan *Citizen Law Suit* dilakukan dengan tidak didahului oleh adanya “notice” atau isi dari “notice” tersebut tidak memenuhi syarat, maka dapat berakibat gugatan tersebut dapat dinyatakan tidak dapat diterima. Merujuk pada teori serta praktek yang berlangsung di kedua negara tersebut dalam Penetapan Majelis Hakim atas Perkara *Citizen Law Suit* Nunukan ini tidak terlihat apakah Para Penggugat telah melakukan “notice” kepada Para Tergugat atau tidak, atau setidaknya Majelis Hakim dapat mempermasalahkan hal tersebut, sehingga gugatan ini dapat secara sempurna dinyatakan sebagai *Citizen Law Suit*.

*Jika suatu gugatan Citizen Law Suit dilakukan dengan tidak didahului oleh adanya “notice” atau isi dari “notice” tersebut tidak memenuhi syarat, maka dapat berakibat gugatan tersebut dapat dinyatakan tidak dapat diterima*

### 3. Mengenai “Standing” dari Para Penggugat

Permasalahan lainnya yang juga menjadi penting untuk memperoleh pertimbangan yuridis dalam perkara ini adalah

<sup>31</sup> Lihat, Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, “Penelitian Hukum Normatif”, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, h.8

tentang “standing”. Dalam praktek *Citizen Law Suit* di negara yang telah melakukan pengaturan tentang gugatan ini. Persoalan ada atau tidaknya *standing* pada umumnya dirujuk kembali kepada ada atau tidaknya pengaturan “standing” dalam peraturan perundang-undangan yang kemudian dijadikan dasar diajukannya gugatan *Citizen Law Suit* ini.

Dalam penetapannya (hal. 30), Majelis Hakim menetapkan:

“...memberi kapasitas “standing” kepada Para Penggugat atas nama kepentingan Warga Negara Republik Indonesia yang menjadi buruh migran Indonesia di Malaysia dan dideportasi melalui Nunukan”.

Jika dikaji lebih dalam isi penetapan Majelis Hakim dalam perkara ini, dapat diketahui bahwa argumentasi yuridis yang dikemukakan Majelis Hakim untuk memberikan kapasitas “standing” kepada Para Penggugat (hal. 30) adalah:

“...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 pun sesuai dengan hak asasi manusia mengenai acces to justice yaitu akses untuk mendapatkan keadilan apabila negara diam atau tidak melakukan tindakan apapun untuk kepentingan warga negaranya”.

Apabila dikaitkan dengan tujuan dari *Citizen Law Suit* yakni untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara, serta memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang, maka pertimbangan Majelis Hakim sudah cukup memiliki logika hukum yang kuat. Apalagi dalam pertimbangan tersebut, Majelis Hakim telah mengkaitkannya

**Kemungkinan  
pengaturan  
Citizen Law Suit  
dalam Peraturan  
Mahkamah  
Agung  
sebagaimana  
telah dilakukan  
dalam pengaturan  
prosedur gugatan  
Class Action,  
merupakan suatu  
pilihan yang tepat  
untuk mengisi  
kekosongan  
hukum**

dengan ketentuan tentang Hak Asasi Manusia yang menjadi dasar diajukannya *Citizen Law Suit* ini.

#### 4. Catatan Akhir

Salah satu permasalahan terbesar yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat-saat ini adalah keterpurukan penegakan hukum. Keterpurukan penegakan hukum tersebut antara lain disebabkan karena rendahnya integritas dan komitmen para penegak hukum dalam menegakkan hukum yang kemudian diperpuruk dengan minimnya akses hukum bagi rakyat untuk melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan dan penegakan hukum. Dalam konteks yang sedemikian, keberadaan suatu mekanisme yang dapat memberikan akses hukum kepada warga negara untuk melakukan kontrol hukum terhadap aparat penegak hukum, sebagaimana *Citizen Law Suit* menjadi penting dan strategis. Untuk itu pengembangan mekanisme gugatan *Citizen Law Suit* ini sudah seharusnya diprioritaskan dengan mengadopsi pengaturan *Citizen Law Suit* ini ke dalam peraturan perundang-undangan dan ke dalam Rancangan Hukum Acara Perdata yang baru. Namun dengan mengingat mendesaknya kebutuhan praktek hukum dan urgensi strategis *Citizen Law Suit* saat ini, maka kemungkinan pengaturan *Citizen Law Suit* dalam Peraturan Mahkamah Agung sebagaimana telah dilakukan dalam pengaturan prosedur gugatan *Class Action*, merupakan suatu pilihan yang tepat untuk mengisi kekosongan hukum dan memenuhi kebutuhan praktek hukum yang semakin mendesak serta memperkuat akses rakyat untuk memperoleh keadilan.

---

**GUGATAN AJI:  
PERLUASAN HAK GUGAT ORGANISASI  
(LEGAL STANDING)**

**Kajian Putusan No. 212/Pdt.G./2002/PN.Jkt.Pusat<sup>1</sup>**

**Mas Achmad Santosa**

*Judex ante oculos aqiuatatem semper habere debet*  
(A judge ought always to have equity before his eyes)

*Judex bonus nihil ex arbitrio suo faciat, nec proposito domesticae voluntatis,  
sed juxta leges et jura pronunciet*  
(A good judge should do nothing of his own arbitrary will, nor on the dictate  
of his personal inclination, but should decide according to law and justice)

## **I. Pendahuluan**

Aliansi Jurnalis Independen (AJI) yaitu organisasi profesi yang bergerak dalam memperjuangkan kebebasan pers, mengajukan gugatan kepada Tergugat I (Gubernur DKI Jakarta), Tergugat II (Walikota Jakarta Timur), Tergugat III (Kepala Suku Dinas Ketentraman dan Ketertiban [Trantib] dan Perlindungan Masyarakat [Linmas] Jakarta Timur) dan Tergugat IV (Dapot Manihuruk).

Penggugat mendalilkan bahwa Tergugat IV telah mengintimidasi dan menghalangi-halangi salah seorang Penggugat, yang bernama Edy Haryadi, jurnalis pada Harian

---

<sup>1</sup> Putusan perkara ini selengkapnya dapat dilihat di [www.leip.or.id](http://www.leip.or.id)

Warta Kota, ketika sedang melaksanakan tugas peliputan pengusuran oleh aparat Trantib di lahan sengketa swasta di Cakung, Cilincing KM 3, Jakarta Timur pada tanggal 27 Maret 2001.

Pihak penggugat melalui koordinator AJI Jakarta, kemudian membuat *press release* memprotes tindakan intimidasi melalui pernyataan sikap terbuka. Dengan alasan sikap Tergugat IV dapat mengancam kebebasan pers yang dilindungi oleh UU. Tuntutan siaran pers penggugat adalah agar Tergugat IV meminta maaf kepada penggugat dan mendesak agar aparat Kotamadya Jakarta Timur membekali aparatnya dengan pengetahuan tentang UU Pers.

**Majelis menilai bahwa Penggugat memiliki kepentingan khusus (special interest), yaitu Penggugat memiliki misi untuk memperjuangkan harkat dan martabat serta kebebasan pers agar masyarakat memperoleh informasi yang fair dan objektif**

AJI kemudian melayangkan surat protes yang ditujukan kepada Walikota, Gubernur dan Mendagri, namun tidak ada respon sama sekali. Penggugat mendalilkan para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Para Tergugat mengajukan bantahan atas dalil-dalil yang diajukan oleh Penggugat. Tergugat, dalam salah satu bantahannya, menyatakan bahwa Penggugat tidak memiliki kualitas hukum untuk menggugat (*lack of legal standing*).

Majelis Hakim Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat mempertimbangkan bahwa saat ini UU telah mengakomodir pengakuan hak gugat organisasi, pada bidang hukum tertentu, yaitu bidang lingkungan hidup, perlindungan konsumen, dan kehutanan. Dalam bidang-bidang tersebut, dicantumkan syarat pengajuan legal standing yaitu: 1) Berbadan hukum, 2) Dalam Anggaran Dasar (AD) organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan publik, dan 3) melaksanakan kegiatan sesuai dengan AD-nya.

Dalam persidangan tidak terbukti bahwa Penggugat memiliki status badan hukum. Namun, Majelis menilai bahwa Penggugat memiliki kepentingan khusus (*special interest*), yaitu Penggugat memiliki misi untuk memperjuangkan harkat dan martabat serta kebebasan pers agar masyarakat memperoleh informasi yang *fair* dan objektif.

Dalam melakukan analisis terhadap Putusan ini, penulis mencoba mengupas perjalanan perkembangan hak gugat di Indonesia yang diawali dengan hak gugat dalam perkara lingkungan hidup. Begitu juga pengakuan hukum (*legal recognition*) untuk pertama kalinya terdapat dalam UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Tidak dapat dihindari, mendiskusikan hak gugat organisasi (*legal standing*) tidak terlepas dari perkembangan konsep dan praktek serta pengakuan hak gugat di berbagai negara yang mempengaruhi perkembangan hukum tentang hak gugat di Indonesia dan merupakan bagian penting dalam analisis Putusan ini.

## 1. Sejarah, Pengertian dan *Raison d'Etire* Hak Gugat Organisasi di Indonesia

### a. Sejarah Hak Gugat Organisasi di Indonesia

Gugatan *Legal Standing* pertama kali diakui oleh pengadilan Indonesia pada tahun 1988, yaitu ketika Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menerima gugatan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) terhadap 5 (lima) instansi pemerintah dan PT. Inti Indorayon Utama (PT. IIU). Gugatan WALHI tersebut merupakan gugatan dimana pertama kalinya penggugat tidak tampil di pengadilan sebagai penderita (*aggrieved party*), dan juga bukan sebagai kuasa para penderita, akan tetapi sebagai organisasi mewakili kepentingan publik yaitu kepentingan mengupayakan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup.

Setelah pengakuan *standing* WALHI dalam kasus Indorayon, pengadilan Indonesia kemudian mengakui *standing* organisasi/kelompok masyarakat dalam kasus-kasus lingkungan hidup berikutnya antara lain: *Yayasan WALHI Dkk. melawan Kejaksaan Agung* (Kasus Pakerin) dan *Yayasan WALHI dk. melawan Presiden RI* (kasus Dana Reboisasi), *Koalisi Ornop untuk Keamanan Hayati dan Pangan melawan Menteri Pertanian RI* (Kasus Kapas Transgenik). Bahkan yang menarik untuk dicermati, pengakuan hak gugat organisasi ini kemudian diakui dalam kasus-kasus di luar lingkungan hidup, sekalipun tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan seperti

*Gugatan Legal Standing pertama kali diakui oleh pengadilan Indonesia pada tahun 1988, yaitu ketika Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menerima gugatan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) terhadap 5 (lima) instansi pemerintah dan PT. Inti Indorayon Utama (PT. IIU)*

halnya kasus *Koalisi Ornop Untuk Transparansi Anggaran melawan DPRD DKI Jakarta dan Gubernur DKI Jakarta* (Kasus Gugatan APBD Kota) di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dan *Kasus Kontras Cs melawan Presiden RI Cs* (Kasus Sampit) di Pengadilan Jakarta Pusat.

*Putusan hakim ini dapat dijadikan contoh sebagai judicial activism, karena majelis hakim dalam memberikan hak gugat organisasi berangkat dari "penemuan" atau sebuah karya cipta hukum yang sistem hukum Indonesia tidak mengenalnya pada saat itu*

Pengakuan *standing* dalam kasus Indorayon di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengukir sejarah dalam sistem hukum Indonesia dan perkembangan kasus-kasus berdimensi kepentingan publik (*publik interest litigation*). Karena selama ini doktrin konvensional perbuatan melawan hukum di Indonesia lebih menganut asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum (*point d'interest, point d'action*), yang berarti bahwa seseorang ataupun kelompok dikatakan dapat memiliki *standing* apabila terdapat kepentingan hukum.<sup>2</sup> Kepentingan hukum di sini biasanya dikaitkan dengan kepentingan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kerugian yang dialami langsung oleh penggugat (*injury in fact*).

Dari sudut pembaruan hukum, kemajuan penting yang perlu dicatat adalah diakomodirnya/dimuatnya pengakuan hukum (*legal recognition*) *standing* organisasi lingkungan di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang *Pengelolaan Lingkungan Hidup* (UU PLH). Yang menarik, pengakuan hukum yang terdapat dalam UU ini diawali atau dipicu (*inspired by*) putusan hakim dalam kasus *Walbi melawan 5 Instansi Pemerintah dan PT. Indorayon Inti Utama*. Putusan hakim ini dapat dijadikan contoh sebagai *judicial activism*, karena majelis hakim dalam memberikan hak gugat organisasi berangkat dari "penemuan" atau sebuah karya cipta hukum yang sistem hukum Indonesia tidak mengenalnya pada saat itu.

Hak *standing* tidak secara otomatis menjamin keberhasilan litigasi kasus-kasus publik, karena pada dasarnya *standing* hanyalah merupakan "tiket masuk" ke dalam arena advokasi hukum (*legal battle*) yang sarat dengan berbagai kendala. Efektifitas penggunaan arena pertarungan hukum ini ditentukan oleh berbagai faktor lainnya seperti jaminan

---

<sup>2</sup> Yurisprudensi Tetap Mahkamah Agung RI tertanggal 7 Juli 1974, No.294/K/SIP/1974.

kebebasan/kemandirian pengadilan, proaktifisme hakim, dan ketersediaan aturan pembuktian (*rule of evidence*) dan pertanggungjawaban (*rule of liability*) yang lebih memberikan keadilan bagi masyarakat (khususnya masyarakat korban) dan lingkungan (*ekosistem*) itu sendiri, kemudahan menghadirkan ahli, serta keberadaan berbagai perangkat pemulihan (*remedial tools*). Oleh karenanya dari sudut pandang pendayagunaan advokasi hukum, pengakuan *standing* semata tidaklah mencukupi dan perlu dibarengi dengan berbagai upaya pembenahan hak-hak prosedural lainnya yang dapat memudahkan masyarakat untuk memperoleh akses terhadap keadilan (*access to justice*).

## b. Pengertian & Urgensi Hak Gugat Organisasi

Pada dasarnya istilah *standing* dapat diartikan secara luas yaitu akses orang-perorangan ataupun kelompok/organisasi di pengadilan sebagai pihak penggugat. Terdapat beberapa definisi, baik yang dimunculkan dalam suatu Undang-undang tertulis (*statutory law*) dan definisi yang muncul dari beberapa kasus yang pernah terjadi di Amerika. Definisi lainnya mengenai *standing*, diantaranya adalah yang dikemukakan oleh *The Australian Law Reform Commission* (ALRC) yang mendefinisikan *standing* sebagai:

*The right of a plaintiff to be considered an appropriate party to investigate the particular proceedings. In ruling on the issue of standing the court makes no decision as to whether the rights, duties or obligation being asserted in the proceedings exist in law, whether the fact alleged are true.... The court merely addresses the issue whether a legal remedy should be denied to the plaintiff on the sole ground that he or she is not an appropriate party to have commenced the proceeding*

Adapun pengertian *standing* kelompok masyarakat yang bertindak untuk dan mewakili kepentingan publik dan kepentingan lingkungan untuk pertama kali muncul dalam kasus *Sierra Club melawan Morton*, yang memunculkan pengertian yaitu:

*Standing to sue means that party has sufficient stake in an otherwise justiciable controversy to obtain judicial resolution of the controversy*

*Pada dasarnya istilah standing dapat diartikan secara luas yaitu akses orang-perorangan ataupun kelompok/organisasi di pengadilan sebagai pihak penggugat*

Hak Gugat Organisasi merupakan salah satu bagian dari hukum *standing* (*Standing Law*) yang berkembang di belahan dunia ini. *Standing* pada dasarnya dapat dipilah menjadi hak gugat warga negara (orang perorangan) yang diistilahkan dengan *citizen (private) suit* dan hak gugat secara kelompok yang diistilahkan dengan *standing* atau *standing to sue*. Dalam *citizen suit* ini warga negara ini tidak perlu membuktikan bahwa dirinya/ mereka memiliki kepentingan hukum atau sebagai pihak yang mengalami kerugian riil. *Citizen suit* ini banyak diatur/dijamin dalam peraturan perundang-undangan lingkungan di Amerika Serikat, India dan di Australia.

**Baik citizen maupun representative standing, warga negara atau kumpulan warga negara yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil atau tangible**

Di Amerika Serikat, *Clean Air Act* (Pasal 304), *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA, Pasal 310), *Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA, Pasal 7002) 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 (*environmental offence*) dalam bentuk tuntutan pidana denda dalam hal penuntut umum negara (*public prosecutor*) tidak menjalankan tugasnya (Pasal 109 CERCLA). *Standing* semacam ini yang diistilahkan *private prosecution* atau *citizen attorney general*.<sup>3</sup>

Sedangkan hak gugat LSM/organisasi lingkungan atau *group action* (istilah Belanda: *group actie* yang berbeda dengan *class actions/representative actions* atau gugatan perwakilan),<sup>4</sup> berkembang di Amerika Serikat dan di Belanda. Keduanya dimasukkan dalam satu istilah *standing* atau *standing to sue*.

Di India pengertian *standing* paling tidak dikategorikan ke dalam 3 (tiga) bentuk: (1) *Private/citizen prosecution* (pasal 19 *Environmental Protection Act*), (2) *citizen standing* atau hak gugat warga negara mengatasnamakan dirinya sebagai pembayar pajak atau warga negara yang haknya dijamin dalam konstitusi

<sup>3</sup> Lihat J. Gordon Arbuckle Dkk, *Environmental Law Handbook* (Twelfth Edition), Government Institute, Inc, Rockville, MD, 1993 (halaman 59).

<sup>4</sup> Pembahasan Gugatan Perwakilan (*class actions* atau *representative actions*) dapat dilihat dalam Mas Ahmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (class Action)*, Indonesia Center for Environmental Law, September 1997.

untuk mempersoalkan pelanggaran konstitusi atau peraturan perundang-undangan; (3) *representative standing* atau hak gugat warga negara atau sekelompok warga negara mengatasnamakan *the powerless* untuk memperjuangkan hak-hak konstitusi dan hak-hak hukum lainnya dari orang-orang yang diatasnamakannya. Baik *citizen* maupun *representative standing*, warga negara atau kumpulan warga negara yang menjadi penggugat tersebut tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat *riil* atau *tangible*.<sup>5</sup>

### c. Mengapa Organisasi/LSM Perlu Diberi Jaminan Hak Gugat?

Dikarenakan pada awalnya *rule of standing* berkembang pesat pada kasus-kasus lingkungan hidup, maka sejarah awal dari wacana hak gugat dalam gugatan lingkungan hidup perlu diketahui terlebih dahulu.

Pada awalnya kecakapan LSM tampil di muka pengadilan didasarkan pada suatu asumsi bahwa LSM sebagai “wali” (*guardian*) dari lingkungan. Pendapat ini berangkat dari teori yang dikemukakan oleh Profesor Christopher Stone, dalam artikelnya yang dikenal secara luas di Amerika Utara yang berjudul *Should Trees Have Standing?: Toward Legal Rights for Natural Objects*. (Stone, 1992). Teori ini memberikan hak hukum (*legal right*) kepada obyek-obyek alam (*natural objects*). Menurut Stone, hutan, laut, atau sungai sebagai obyek alam layak memiliki hak hukum. Adalah tidak bijaksana jika dianggap obyek alam tersebut tidak memiliki hak hukum hanya dikarenakan sifatnya yang inanimatif (tidak dapat berbicara).

*Pada awalnya kecakapan LSM tampil di muka pengadilan didasarkan pada suatu asumsi bahwa LSM sebagai “wali” (guardian) dari lingkungan*

Dunia hukum sendiri sudah sejak lama mengakui hak hukum obyek inanimatif, seperti pada perseorangan, negara dan anak dibawah umur. Untuk itu penasehat hukum, kuasa atau walinya bertindak mewakili kepentingan hukum mereka. Guna mengoperasionalisasikan gagasan ini, Stone berpendapat bahwa organisasi-organisasi lingkungan yang memiliki data dan alasan untuk memperkirakan bahwa suatu

---

<sup>5</sup> Pemilihan *citizen* dan *representative standing* di India dapat dilihat dari pendapat Justice Bhagwati (Hakim Agung) dalam kasus *Judges Transfer Case*. 1982.

proyek/kegiatan bakal merusak ekosistem dapat mengajukan permohonan melalui pengadilan agar mereka ditunjuk sebagai “wali” (*guardian*) dari obyek alam tersebut.

Sebagai wali, pengadilan memberikan hak kepada kelompok tersebut untuk melakukan pengawasan maupun pengurusan terhadap obyek alam dimaksud. Selanjutnya, apabila terhadap obyek tersebut terdapat indikasi pelanggaran atas hak hukumnya (misalnya kerusakan atau pencemaran), organisasi/LSM tersebut untuk dan atas nama obyek alam yang berada di bawah perwaliannya mengajukan gugatan dalam rangka mengupayakan pemulihannya (*remedial action*). Berangkat dari gagasan ini, LSM perlu memiliki hak *standing*, bertindak sebagai “wali” atas nama lingkungan.<sup>6</sup>

Pendekatan “perwalian” (*guardianship approach*) ini dinilai para pengamat hukum dapat mencegah membanjirnya gugatan, karena sebagai “wali”, organisasi lingkungan tersebut harus memiliki pemahaman yang dalam melalui seluk beluk obyek-obyek alam yang berada di bawah perwaliannya. Sehingga tidak begitu saja semua organisasi lingkungan dapat bertindak sebagai penggugat. Pendekatan inilah yang kemudian diterjemahkan ke dalam persyaratan organisasi/LSM yang dapat memiliki hak gugat dalam UU No. 23 tahun 1997, yang kemudian diikuti oleh UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen dan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.<sup>7</sup>

## 2. Perkembangan Hak Gugat Organisasi di Berbagai Negara

### a. Australia

Secara umum, organisasi lingkungan di Australia memiliki *standing* di pengadilan walaupun hanya terbatas pada tuntutan

<sup>6</sup> Lihat Christopher D. Stone, *Should Trees Have Standing? - Towards Legal Rights for Natural Objects*. 45 So. Cal. L. Rev. 450 (1972), dan Mas Achmad Santosa, *Kecakapan dan Kewenangan LSM Lingkungan di Forum Pengadilan*, Majalah ANDAL No. 5-VIII./1989.

<sup>7</sup> Persyaratan Organisasi/LSM yang dapat memiliki hak gugat di dalam UU No. 23 tahun 1997 (Pasal 38) sebagai berikut: (1) berbentuk badan hukum atau yayasan, (2) dalam Anggaran Dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, (3) telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasarnya.

*Pendekatan “perwalian” (guardianship approach) ini dinilai para pengamat hukum dapat mencegah membanjirnya gugatan, karena sebagai “wali”, organisasi lingkungan tersebut harus memiliki pemahaman yang dalam melalui seluk beluk obyek-obyek alam yang berada di bawah perwaliannya*

yang sifatnya tidak berwujud ganti kerugian (*non monetary settlement*), tetapi sebatas permintaan putusan pencegahan (*injunction*) dan pernyataan hakim (deklarasi) tentang suatu keadaan. Individu atau organisasi tertentu dipersyaratkan memiliki “kepentingan khusus” (*special interest*).

Dalam putusan pengadilan terhadap dua kasus yang mempersoalkan *standing*, masing-masing *Onus melawan Alcoa* (1981) 55 LAJR 631 dan *Yates Security Services Pty. Ltd melawan Keating* (1990) 77 LGRA 165, kepentingan khusus diartikan sebagai kepentingan komersial (*comersial interest*), dan kepentingan pelestarian kebudayaan serta adat istiadat (*cultural and spiritual significance*).

Organisasi lingkungan memiliki *standing* dalam kategori kepentingan komersial (*commercial interest*) apabila organisasi tersebut dapat membuktikan bahwa wilayah pembangunan yang terancam tersebut merupakan sumber mata pencaharian organisasi mereka, seperti terancamnya penyelenggaraan kegiatan pemanduan wisata alam atau penjualan barang-barang (*souvenir*) yang berkaitan dengan daeraah tersebut. Rumus ini dituangkan dalam keputusan pengadilan *Yates security Service Pty Ltd melawan Keating* di tahun 1990.

Dalam kasus *Onus melawan Alcoa*, kelompok suku asli *Aborigin* meminta putusan pencegahan (*injunction*) kepada pengadilan dikarenakan perusahaan akan membangun dan melakukan kegiatan peleburan aluminium di atas lahan yang ditempati oleh suku *Aborogin* sejak dahulu kala. Suku asli tersebut mendalilkan bahwa pembangunan usaha peleburan tersebut akan mengganggu serta mengancam peninggalan budaya dan kehidupan spiritual suku mereka. Pengadilan Tinggi pada saat itu (1981) memutuskan bahwa kelompok yang memperjuangkan kepentingan budaya masyarakat lokal berhak mendapatkan *standing* karena memenuhi kategori *special interest*. Kepentingan khusus dalam kasus ini diartikan bahwa peninggalan budaya dan adat istiadat (*relics*) tidak hanya saja memiliki nilai khusus budaya spritual untuk penggugat, namun juga merupakan peninggalan yang harus dilestarikan secara turun-menurun.<sup>8</sup>

**Kepentingan khusus dalam kasus ini diartikan bahwa peninggalan budaya dan adat istiadat (relics) tidak hanya saja memiliki nilai khusus budaya spritual untuk penggugat, namun juga merupakan peninggalan yang harus dilestarikan secara turun-menurun**

<sup>8</sup> David Farier, *The Environmental Law Handbook: Planning and Land Use in New South Wales*, Redfern Legal Centre Publishing, NSW, 1995 (halaman53).

Di negara bagian *New South Wales, Australia*, beberapa peraturan perundang-undangan secara lebih luwes dan progresif mencantumkan rumusan khusus *standing* ini, tanpa menuntut *special interest* yang terlampau ketat. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah *Environmentally Planning and Assessment Act 1979; The Heritage Act 1977; The Environmentally Hazardous Chemicals Act 1985; dan Wilderness Act 1987*. Putusan pengadilan yang menterjemahkan rumusan *standing* dari salah satu peraturan perundang-undangan tersebut adalah kasus *Corkill melawan Forestry Commission of New South Wales (NSW)*. Hak *standing* ini hanya berlaku pada yurisdiksi peraturan perundang-undangan dimaksud dan hanya di negara bagian New South Wales.

**Di tingkat federal  
(Commonwealth)  
perkembangan  
hak standing  
tidak sebaik di  
negara bagian  
NSW, walaupun  
terdapat beberapa  
peraturan  
perundang-  
undangan  
Commonwealth  
yang menganut  
keleluasaan  
standing**

Dalam rancangan UU Perlindungan Lingkungan di New South Wales (*Protection of the Environment Operation Bill*), peluang *citizen suit and private prosecution* secara tegas diatur didalamnya. *Standing* dalam *citizen suit* ini akan diberikan oleh pengadilan Khusus Lingkungan dan Pertanahan, New South Wales (*Land and Environment Court*) apabila memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut:

1. *Any person may institute proceedings in the Land and Environment Court for an offence against this Act or the regulations if the Court grants the person leave to bring the proceedings.*
2. *The court is not to grant leave unless satisfied that;*
  - (a) *the EPA has decided not to take any relevant action in respect of the act or omission constituting the alleged offence or has not made a decision on whether to take such action within 90 days after the person requested the EPA to institute the proceeding, and*
  - (b) *the EPA has been notified of the proceeding, and*
  - (c) *the proceeding are not an abuse of the process of the court, and*
  - (d) *the particulars of the offence disclose, without any hearing of the evidence, a prima facie case of the commission of the offence.*
3. *Relevant action for the purposes of subsection (2) is not limited to the institutions of criminal proceedings, but includes action under this Act to require the defendant to prevent, control, abate or mitigate any harm to the environment caused by the alleged offence or to prevent the continuance or recurrence of the alleged offence.*

Di tingkat federal (*Commonwealth*) perkembangan hak *standing* tidak sebaik di negara bagian NSW, walaupun terdapat beberapa peraturan perundang-undangan *Commonwealth* yang menganut keleluasaan *standing* seperti halnya *Industrial Chemicals (Notification and Assessment) Act 1979 (ICNAS)*. Oleh sebab itu, *Australia Law Reform Commission (ALRC)*, suatu komisi pembaruan hukum pada tingkat nasional, memberikan rekomendasi bahwa setiap orang harus diberi jaminan hak *standing* untuk melakukan litigasi kasus-kasus publik sepanjang sifat gugatannya benar-benar memperjuangkan kepentingan publik (diistilahkan tidak bersifat *intermeddler*). Klausul *intermiddle* ini dirancang agar mereka yang tampil di pengadilan betul-betul memiliki kapasitas mewakili kepentingan publik dan telah terbukti memiliki kapasitas melakukan pekerjaan untuk kepentingan publik.

## b. Amerika Serikat

Beberapa putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dapat memperjelas perkembangan hak gugat organisasi lingkungan di negara tersebut. *Kasus Sierra Club melawan Morton, 405 U.S 727 (1972)* yang kemudian diikuti oleh *United States melawan Student Challenging Regulatory Agency Procedure, 412 U.S 699 atau SCRAP I (1973)*.

Rumusan *standing* dalam kedua kasus tersebut adalah:

1. Dalil penggugat kelompok/organisasi yang mendasarkan *standing* hanya dengan kepentingan yang sungguh-sungguh (*sincere interest*) tidaklah mencukupi, walaupun organisasi tersebut didirikan sudah cukup lama serta sangat aktif dalam mengaktualisasikan kepentingannya.
2. Persyaratan *injury in fact* (kemampuan penggugat mengalami kerugian nyata) harus dipenuhi, walaupun hal ini cukup dengan membuktikan bahwa salah satu anggota organisasi tersebut dirugikan kepentingan rekreasi atau estetika/keindahan alam (*aesthetical dan recreational interests*).

Putusan SCRAP I memberikan klarifikasi terhadap beberapa hal sebagai berikut: (1) bahwa *standing* tidak dapat ditolak hanya dikarenakan alasan bahwa orang lain juga mengalami kerugian yang serupa; (2) bahwa *standing test* lebih bersifat

kualitatif dan bukan kuantitatif. Hal yang kedua ini menegaskan bahwa *the magnitude* dari *injury in fact* tidak begitu penting sepanjang *injury* (sekecil apapun) tersebut memang ada (*exists*).

Dalam kasus berikutnya, *Duke Power Co. melawan Carolina Environmental Study Group, Inc.*, 438 U.S. 59 (1978), untuk memperoleh *standing* penggugat cukup membuktikan *substansial likelihood*. Kasus ini berawal dari penggugat (organisasi lingkungan) yang mempersoalkan konstitusionalitas dari *Price Anderson Act* (UU yang mengatur tentang tenaga nuklir). UU ini menurut penggugat membatasi tanggung jawab industri nuklir dalam hal terjadi kecelakaan. *Standing* diberikan oleh pengadilan dengan alasan penggugat memiliki *substansial likelihood* yaitu instalasi nuklir dekat rumah-rumah penggugat tidak akan dirampungkan pembangunannya dan dioperasikan tanpa adanya landasan peraturan perundang-undangan -dalam hal ini UU *Price Anderson* yang menjadi objek gugatan. Menurut pengadilan alasan *substansial likelihood* ini cukup untuk memberikan *standing* kepada penggugat.

*Perkembangan menarik yang terjadi di Amerika Serikat saat ini adalah diakuinya standing dalam peraturan perundang-undangan, yang diistilahkan sebagai citizen suit, seperti hanya yang terdapat dalam Clean Air Act (CAA), Clean Water Act (CWA)*

Perkembangan yang menarik mengenai *standing* di Amerika Serikat adalah dengan lahirnya putusan terhadap kasus *Lujan melawan National Wildlife Federation*, 110 S.Ct 3177 (1990). Rumus *standing* yang terdapat dalam putusan ini kelihatannya semakin memperketat persyaratan untuk memperoleh *standing*. Dengan perkataan lain, rumusan yang dihasilkan dari kasus *Lujan* merupakan pembatasan dari rumusan *standing* yang telah dikembangkan oleh putusan *Sierra Club melawan Morton*.

Dalil yang dikedepankan dalam kasus ini adalah beberapa anggota *National Wildlife Federation (NWF)* merasa sangat berkepentingan terhadap sebidang lahan milik negara, namun sebatas *in the vicinity* atau tidak tinggal tepat di atas lahan tersebut akan tetapi hanya tinggal disekitarnya. Menurut *Justice Scalia*, hakim dalam kasus ini, kehadiran aktual pada lahan tersebut dibutuhkan dan tidak cukup apabila hanya mendalilkan tinggal di sekitar lahan tersebut (*proximity*).

*Justice Scalia* juga menekankan, sekalipun penggugat dapat memenuhi syarat kehadiran aktual (*actual presence*), penggugat

hanya dapat menggugat lahan yang benar-benar digunakan oleh anggota NWF tersebut, dan bukan seluruh lahan yang dipersoalkan. Di sini terlihat bahwa terdapat pergeseran pandangan terhadap hukum *standing* yang berkembang di Amerika Serikat.

Perkembangan menarik yang terjadi di Amerika Serikat saat ini adalah diakuinya *standing* dalam peraturan perundang-undangan, yang diistilahkan sebagai *citizen suit*, seperti hanya yang terdapat dalam *Clean Air Act (CAA)*, *Clean Water Act (CWA)* dan *Endanger Species Act (ESA)* dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pada umumnya rumusan pada ketiga Undang-undang tersebut serupa seperti yang terdapat didalam *Clean Air Act (CAA)* sebagai berikut:

*Any person may commence a civil action on his (or her) own behalf:*

1. *Against any person...alleged to be in violation of (A) an emission standard or limitation..or (B) an order issued by the Environment Protection Agency (EPA) administrator or a State with respect to such a standard or limitation;*
2. *Against the Administrator where there is alleged a failure of the Administrator to perform any or duty under this chapter which is not discretionary with the administrator, or;*
3. *Against any person who proposes to construct or construct any new or modified major emitting facility without a permit...*

**Rumusan any person yang diberlakukan dalam Citizen Suits dalam aturan tersebut adalah rumusan yang menuntut adanya pembuktian injury in fact (putusan Sierra Club melawan Morton)**

Rumusan *any person* yang diberlakukan dalam *Citizen Suits* dalam aturan tersebut adalah rumusan yang menuntut adanya pembuktian *injury in fact* (putusan *Sierra Club* melawan *Morton*). Demikian juga rumusan *Citizen Suits* dalam *Clean Water Act (Pasal 505 ayat a.1.)*, *Citizen* dapat mengajukan gugatan perdata di *Federal District Court* melawan *Persons* (termasuk *federal government*) yang didalilkan melanggar baku mutu atau batasan yang ditetapkan, atau perintah yang dikeluarkan oleh *US EPA*. Hanya saja pengertian *citizen* di sini didefinisikan *having an interest which is or may be adversely affected*. Dalam putusan pengadilan mengenai kasus *Clean Water Act* ini, penggugat tidak memiliki *standing* apabila ia hanya mendalilkan *potentially affected* oleh limbah atau apabila kepentingannya tidak berada dalam yurisdiksi *CWA*.

**Dalam menentukan standing bagi organisasi lingkungan, Mahkamah Agung Belanda menentukan bahwa organisasi tersebut harus secara jelas memiliki tujuan yang tertera di dalam Anggaran Dasar mereka, dan harus sejalan dengan kepentingan yang didalilkan yaitu kepentingan pelestarian daya dukung lingkungan**

Dalam CERCLA (*Comprehensive Environmental Respon Compensation and Liability Act*) atau yang lebih populer dikenal dengan *Superfund Act*, rumusan *standing* dalam *citizen suits* juga sangat limitatif. Pasal 310 CERCLA menyebutkan bahwa warga negara tidak dapat mengajukan gugatan untuk meminta tergugat membersihkan lahan bekas bahan beracun berbahaya (*clean up a site*). Penggugat hanya dapat mengajukan gugatan dengan tuntutan jaminan bahwa perintah membersihkan lahan bekas B3 sudah ditaati, atau tuntutan agar tergugat memberitahukan apabila terjadi pelepasan limbah B3.

### c. Belanda

Dua kasus *landmark* yang menggambarkan penerapan rumusan *standing* di Belanda adalah kasus *Nieuwe Meer* (HR 27 June 1986, NJ 1987, No. 743) dan *Kuunders* (Hr 18 December 1992, NJ 1994, 139). Kedua putusan Mahkamah Agung Belanda ini memberikan hak *standing* bagi organisasi lingkungan yang mempersoalkan penimbunan danau dengan cemaran dalam bentuk lumpur (*polluted dredgings*) yang diambil dari kanal-kanal di Amsterdam. Mahkamah Agung Belanda berpendapat bahwa organisasi lingkungan tersebut mempunyai kepentingan untuk mencegah tindakan-tindakan yang merusak daya dukung lingkungan, sehingga layak untuk beracara di pengadilan.

Dalam kasus *Kuunders*, putusan *Nieuwe Meer* dikukuhkan. Bahkan secara lebih tegas disebutkan bahwa gangguan terhadap kepentingan perlindungan lingkungan merupakan tindakan perbuatan melawan hukum (*tortious act*) yang merugikan kepentingan organisasi lingkungan yang selama ini telah memperjuangkan kepentingan tersebut.

Dalam menentukan *standing* bagi organisasi lingkungan, Mahkamah Agung Belanda menentukan bahwa organisasi tersebut harus secara jelas memiliki tujuan yang tertera di dalam Anggaran Dasar mereka, dan harus sejalan dengan kepentingan yang didalilkan yaitu kepentingan pelestarian daya dukung lingkungan. Hal ini berarti bahwa kualifikasi organisasi lingkungan haruslah berbadan hukum, serta memiliki tujuan perlindungan lingkungan.

Dalam kasus-kasus yang melibatkan organisasi lingkungan (*group actie*), pada umumnya yang dapat dituntut hanyalah terbatas pada putusan pencegahan (*injunction*) dan tidak termasuk di dalamnya tuntutan ganti rugi moneter (keuangan). Akan tetapi, dalam putusan pengadilan yang lebih rendah (*Rotterdam Distric Court*) dalam kasus *Borvea* pada tahun 1991,<sup>9</sup> ganti kerugian moneter bagi organisasi lingkungan dikabulkan. Dalam hal ini gugatan organisasi *Dutch Society for the Protection Of Birds* dikabulkan atas kerugian atau biaya membersihkan dan merawat burung-burung akibat dari pencemaran minyak. Dengan melihat putusan ini, organisasi lingkungan juga dapat menuntut penggantian uang (*reimbursement*) sepanjang mereka dapat membuktikan sejumlah biaya telah dikeluarkan akibat perbuatan tergugat.

Perkembangan yang mengarah kepada pemberlakuan rumusan *standing* yang lebih ketat juga terjadi di Belanda dengan berlakunya secara efektif *Act on Group Action in Civil Lawsuits* mulai 1 Juli 1994.<sup>10</sup> Undang-undang ini menjadi bagian dari Buku III dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata Belanda. Pengundangan UU baru ini diawali dari gagasan *Parliament's Second Chamber* pada tahun 1986 tentang perlunya pengundangan hak gugat, khususnya bagi organisasi-organisasi yang bergerak di bidang kepentingan publik (termasuk organisasi perlindungan lingkungan dan konsumen).

Dua pasal dalam UU tersebut memberikan hak kepada badan hukum yang bergerak di sektor kepentingan publik untuk menggugat mewakili kepentingan orang banyak (*other person's interest*).<sup>11</sup> Undang-undang tersebut pada dasarnya mengatur hak *standing* sebagai berikut:

**Perkembangan yang mengarah kepada pemberlakuan rumusan *standing* yang lebih ketat juga terjadi di Belanda dengan berlakunya secara efektif Act on Group Action in Civil Lawsuits mulai 1 Juli 1994**

---

<sup>9</sup> P. Klik, *Dalam European Environmental Law Review Volume 4, Number 1, Januari 1995*.

<sup>10</sup> *Staatsblaad 1994, hal. 269*.

<sup>11</sup> Beberapa ahli menganggap bahwa rumusan *standing* yang dikembangkan oleh putusan Mahkamah Agung Belanda dalam kasus *Nieuwe Meer* dan *Kuunders* lebih liberal dari formula hak gugat dalam *Act on Group Action in Civil Lawsuit*.

### 1. Persyaratan Full Legal Capacity

Hak *standing* akan diberikan pada suatu organisasi apabila memiliki kapasitas hukum penuh (*full legal capacity*). Kapasitas hukum semacam ini mensyaratkan organisasi tersebut berbadan hukum (*stichting*) dan secara eksplisit dalam Anggaran Dasar mencantumkan kepentingan yang serupa dengan yang diperjuangkan dalam proses beracara tersebut. Apabila kepentingan yang diperjuangkan bertolak belakang dengan misi organisasinya, maka hak *standing* tidak akan diberikan.

### 2. Persyaratan Melakukan Perlindungan dengan Pihak Lawan (*Prior-Consultation*)

Organisasi yang bersangkutan (lingkungan atau perlindungan konsumen) wajib untuk melakukan perundingan (musyawarah) secara sungguh-sungguh dengan pihak yang dihadapinya sebelum menempuh upaya gugatan. Majelis Hakim akan menolak kelompok badan hukum sebagai penggugat apabila penggugat belum mengupayakan musyawarah antara penggugat dan tergugat.

### 3. Tidak Dikenal Tuntutan Ganti Kerugian Uang

UU ini secara eksplisit tidak memperkenankan organisasi yang bertindak sebagai penggugat untuk menuntut ganti kerugian moneter. Terbuka kemungkinan bagi organisasi lingkungan untuk menuntut ganti kerugian sepanjang atau terbatas pada kerugian atau ongkos-ongkos yang diderita atau dikeluarkan secara riil oleh organisasi tersebut, dan bukan ganti kerugian yang mengatasnamakan kepentingan orang banyak atau lingkungan, misalnya biaya pemulihan lingkungan (*ecological damages*).

Melihat aturan-aturan tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat pengetatan persyaratan *standing* bagi organisasi berdasarkan UU ini yakni:

- 1) Organisasi informal yang tidak berbentuk badan hukum seperti kelompok-kelompok masyarakat lokal tidak akan memiliki *standing* untuk mempersoalkan kepentingan publik di jalur pengadilan;
- 2) Para pihak walaupun tidak memiliki keinginan serta dorongan untuk berunding, dipaksa untuk berunding

**Melihat aturan-aturan tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat pengetatan persyaratan *standing* bagi organisasi berdasarkan UU**

untuk sekedar memenuhi persyaratan hukum, persyaratan tersebut tidaklah diperlukan (*unnecessary*) karena dalam proses pengadilan pun hakim mendorong para pihak yang bersengketa menyelesaikannya melalui perundingan<sup>12</sup>;

- 3) Kewajiban melakukan perundingan dengan pihak lawan (*prior consultation*) dapat menghambat upaya korektif dalam penegakan hukum kasus-kasus publik, dalam kasus-kasus yang bersifat mendesak (*urgent*) untuk segera ditangani dan diputuskan secara hukum;
- 4) Tidak diperkenalkannya suatu organisasi untuk menuntut kerugian moneter dapat memperlambat pengembangan konsep *ecological damages*. Dalam prakteknya pemerintah yang seharusnya menuntut *ecological damages* seringkali tidak menjalankan fungsinya, terlebih apabila yang harus dihadapi sesama badan pemerintahan.

#### d. India

Di India terdapat 3 (tiga) jenis pengakuan *standing* dalam konteks *Public Interest Litigation*: (1) *private/citizen prosecution*; (2) *citizen standing*; dan *representative standing*. Sejak diundangkannya *Environment (protection) Act of 1986*, setiap warga negara dapat mengajukan tuntutan pidana (lingkungan) dengan cara mengajukan kasus tersebut kepada *magistrate* dengan terlebih dahulu calon penuntut menyampaikan pemberitahuan kepada pihak yang akan dituntut 60 hari sebelum kasusnya diajukan ke pengadilan. Pemberitahuan ini dimaksudkan untuk menyadarkan pemerintah terhadap pelanggaran yang terjadi sehingga pemerintah diharapkan dapat menempuh langkah-langkah penanggulangan serta pemulihan secepatnya.

**Di India terdapat 3 (tiga) jenis pengakuan standing dalam konteks Public Interest Litigation: (1) private/citizen prosecution; (2) citizen standing; dan representative standing**

<sup>12</sup> Di Indonesia dan Jepang, hakim dalam perkara perdata wajib mendamaikan para pihak yang bersengketa melalui perundingan atau musyawarah terlebih dahulu. Upaya ini di Indonesia didasarkan pada Pasal 130 HIR & Pasal 154 Rbg, dan Peraturan Mahkamah Agung RI (Perma) No. 2 tahun 2003 tentang *Prosedur Mediasi di Pengadilan*. Di Jepang, upaya perundingan dalam perkara perdata dilakukan sebelum pemeriksaan pertama dilakukan. Peran mediator dapat dijalankan oleh *Conciliation Commissioners* (3 orang), yang terdiri dari hakim (yang bukan menangani perkara tersebut) dan non hakim. Mekanisme ini diistilahkan dengan *Chotei*. Namun dimungkinkan juga peran mediator dilaksanakan oleh hakim yang menangani perkara tersebut, yang disebut dengan mekanisme *Wakai*.

Dalam konteks gugatan perdata, secara tradisional yang diperbolehkan menggugat hanyalah *the person aggrieved*. *The person aggrieved* di sini diartikan seseorang atau sekelompok orang, termasuk organisasi yang hak-hak individual dan berkaitan dengan hak kepemilikan terganggu. Akan tetapi pada tahun 1974 melalui putusan Mahkamah Agung dalam kasus *K. Ramdas Shenoy melawan the Chief Officers, Town Municipal Council, Udipi*, rumusan *standing* mulai diperlonggar. Dalam kasus ini pembayar pajak (walaupun tidak mengalami kerugian secara individual) menggugat otoritas kotamadya karena secara ilegal telah mengubah sebuah bangunan menjadi gedung bioskop. Gugatan ini yang disebut dengan *citizen standing*.

***Dalam kasus ini pengadilan mengabulkan standing kelompok aktifis sosial yang mengatasnamakan kepentingan pekerja konstruksi di bangunan-bangunan Pemerintah yang tereksplorasi***

Perkembangan berikutnya dalam perkembangan *standing* adalah gugatan bagi warga negara atau kumpulan warga negara yang peduli terhadap nasib kaum lemah/papa (*underprivileged*), seperti halnya nasib orang yang berada dalam tahanan, buruh kecil, ataupun pensiunan. *Standing* semacam ini disebut dengan *representative standing*, seperti pertama kali dalam putusan pengadilan *Hussainara Khatoon melawan Home Secretary, State of Bihar (1979)*.

Kasus berikutnya yang menegaskan diakuiinya *representative standing* adalah kasus *People's Union for Democratic Rights melawan Union of India (1982)*. Dalam kasus ini pengadilan mengabulkan *standing* kelompok aktifis sosial yang mengatasnamakan kepentingan pekerja konstruksi di bangunan-bangunan Pemerintah yang tereksplorasi. Dalam pertimbangannya pengadilan menyatakan sebagai berikut:

*"Here the workmen whose rights are said to have been violated and to whom a life of basic human dignity has been denied are poor, ignorant, illiterate humans who, by reason of their poverty and social and economic diality, are unable to approach the courts for judicial redress and hence the petitioners have, under the liberalized rule of standing, locus standi to maintain the present write petition espousing the cause of the workmen"*.

Dalam perkembangan berikutnya, kasus *standing* yang ternama di India adalah *standing* yang diakui dalam kasus *Judges' Transfer Case (1982)*, terutama pendapat yang dikemukakan Justice Bhagwati, menegaskan perbedaan antara *representative* dan *citizen standing*.

### 3. Penerapan Hak Gugat Organisasi di Indonesia

Di Indonesia sejauh ini terdapat empat kasus lingkungan dimana satu atau beberapa organisasi masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) melakukan gugatan berdasarkan hak gugat organisasi lingkungan (*standing*). Gugatan perdata yang dilakukan oleh LSM/organisasi lingkungan menjadi menarik karena hukum positif yang berlaku (tertulis) pada saat ini belum mengatur mengenai hak gugat organisasi. Tiga dari empat kasus gugatan *standing* LSM tersebut akan dibahas di bawah ini.

#### a. WALHI melawan PT Inti Indorayon Utama

Seperti telah disebutkan sebelumnya, kasus *legal standing* yang pertama diterima di pengadilan Indonesia adalah kasus *Yayasan WALHI melawan PT, Inti Indorayon Utama* (PT IIU), dan 5 (lima) instansi pemerintah. Kasus ini berawal dari aktifitas PT. IIU yang bergerak di bidang industri pulp yang didirikan pada tahun 1986 di Desa Harapan Ganjang, dekat Danau Toba, salah satu objek pariwisata di Sumatera Utara.

Sejak awal berdirinya, pabrik pulp ini telah memicu kontroversi karena memiliki potensi tinggi untuk mencemari. Pada tahun 1988, waduk yang menampung limbah PT. IIU jebol, sehingga bau busuk muncul yang mengganggu kehidupan masyarakat. Sebagian dari hutan Sibatuloting menjadi rusak. Disamping itu, curahan air sungai Bahkisat turun dari 1070 liter/detik menjadi 998 liter/detik. WALHI bersama dengan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) sebagai kuasa hukumnya kemudian mengajukan gugatan terhadap PT IIU dan lima instansi pemerintah.

Hakim dalam kasus tersebut berpendapat keberadaan WALHI sebagai penggugat diterima walaupun Yayasan tersebut tidak memiliki kepentingan hukum. Padahal doktrin konvensional perbuatan melawan hukum di Indonesia saat itu menganut asas *tiada gugatan tanpa kepentingan hukum*, yang berarti seseorang atau kelompok memiliki *standing* apabila terdapat kepentingan hukum.

Status Yayasan WALHI sebagai penggugat dalam kasus ini tidak dilandasi kepentingan hukum langsung. Artinya,

*Hakim dalam kasus tersebut berpendapat keberadaan WALHI sebagai penggugat diterima walaupun Yayasan tersebut tidak memiliki kepentingan hukum*

Yayasan WALHI tampil sebagai pihak di Pengadilan bukan sebagai penderita (*aggrieved party*), dan juga bukan merupakan kuasa mereka yang menjadi penderita. Akan tetapi mewakili kepentingan publik, termasuk kepentingan perlindungan lingkungan. Beberapa pertimbangan hukum yang bersifat pokok yang menjadi dasar pemberian standing kepada Yayasan WALHI tersebut adalah:

*1. Hak Setiap Orang atas Lingkungan Hidup yang Sehat dan Baik*

Terpeliharanya lingkungan hidup Indonesia sebagai suatu ekosistem yang baik dan sehat, merupakan tanggung jawab yang menuntut peran serta setiap anggota masyarakat. Rumusan dalam penjelasan umum ini secara lebih jelas dituangkan dalam Pasal 5 UU No. 4 Tahun 1982, Pasal yang mengatur tentang hak setiap orang untuk memelihara lingkungan dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya.

*2. Hak dan Kewajiban Setiap Orang Berperan Serta dalam Pengelolaan Lingkungan*

Majelis Hakim mengaitkan pertimbangan hukum mereka dengan Pasal 6 UU No. 4 Tahun 1982, yang memberikan rumusan tentang hak dan kewajiban dari setiap orang untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan. Setiap orang menurut penjelasan Pasal 5 Ayat 1 adalah orang seseorang (individu), kelompok orang, atau badan hukum.

*3. Hak-hak Subjektif Melahirkan Hak untuk Menuntut Secara Hukum agar Hak-hak Tersebut Dibormati.*

Dengan mengutip pendapat *Heinhard Steiger Cs*<sup>13</sup> Majelis Hakim berpendapat bahwa hak-hak subjektif seperti diatur dalam pasal 5 dan 6 UU No. 4 Tahun 1982 memberikan hak kepada pemiliknya untuk menuntut melalui prosedur hukum, termasuk melalui pengadilan. Hak untuk mengupayakan penegakan peraturan perundang-undangan sangatlah diperlukan untuk menjamin realisasi hak-hak subjektif tersebut.

<sup>13</sup> Dalam artikel *The Fundamental Right to a Decent Environmental*, 1980.

**Majelis Hakim mengaitkan pertimbangan hukum mereka dengan Pasal 6 UU No. 4 Tahun 1982, yang memberikan rumusan tentang hak dan kewajiban dari setiap orang untuk berperan serta dalam pengelolaan lingkungan**

Untuk memperkuat pertimbangannya tentang hak mengajukan tuntutan hukum dalam melindungi dan merealisasikan hak-hak subjektif, Majelis Hakim mengedepankan juga kajian perbandingan di berbagai negara, seperti halnya hak-hak subjektif yang diakui dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di Jepang, Spanyol, dan Portugal. Sedangkan khusus mengenai gugatan kelompok orang/organisasi, kajian perbandingan, termasuk yuriprudensi di Belanda menjadi salah satu bahan pertimbangan utama. Walaupun Putusan Mahkamah Agung Belanda tentang *Nieuwe Meer* (1986) belum dijadikan bahan kajian atau pertimbangan di dalam putusan tersebut, kelihatannya persyaratan *full legal capacity* yang menjadi salah satu rumusan yang dilahirkan oleh putusan *Nieuwe Meer*, juga diadopsi sebagai *standing* dalam kasus Yayasan WALHI.

Dengan mendasarkan kepada tiga alasan di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa Yayasan WALHI sebagai kelompok orang yang tergabung dalam badan hukum Yayasan harus dilihat dalam konteks mengupayakan penegakan (*enforcement*) peraturan perundang-undangan agar hak-hak subjektif terpenuhi. Dalam menguji kesesuaian kepentingan organisasi dengan kepentingan yang diperjuangkan di pengadilan, Majelis Hakim berpendapat bahwa maksud dan tujuan organisasi yang termuat dalam Anggaran Dasar Yayasan WALHI telah sesuai dengan kepentingan pelestarian daya dukung lingkungan (ekosistem).

Pasal 19 UU No. 4 Tahun 1982 yang merupakan pasal yang mengakui keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat, kelihatannya juga berperan memberikan keyakinan bagi Majelis Hakim dalam memberikan pengakuan hak standing Yayasan WALHI.

#### **b. Kasus Pra Peradilan WALHI dkk melawan Kejaksaan Negeri Mojokerto**

Dalam kasus berikutnya, yaitu kasus Pra Peradilan yang menghadirkan tiga Lembaga Swadaya Masyarakat yaitu Yayasan WALHI, Yayasan Citra Asri Nusantara, dan Pondok Pesantren An-Nuqayah melawan Kejaksaan Negeri Mojokerto.

***Ketiga Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut mengajukan permohonan praperadilan sebagai pihak ketiga yang berkepentingan, sebagaimana dimungkinkan oleh Pasal 80 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)***

Kasus ini berawal dari penghentian penuntutan (SP3) Kejaksaan Negeri Mojokerto terhadap PT Pakerin (industri kertas) yang diduga mencemari lingkungan.

Ketiga Lembaga Swadaya Masyarakat tersebut mengajukan permohonan praperadilan sebagai *pihak ketiga yang berkepentingan*, sebagaimana dimungkinkan oleh Pasal 80 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pasal 80 KUHAP menyebutkan bahwa permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh *penyidik* atau *penuntut umum* atau *pihak ketiga yang berkepentingan*. Dalam mengakui *standing* ketiga LSM sebagai pihak ketiga yang berkepentingan, Hakim Bagus Sugiri memberikan pertimbangan sebagai berikut:

*Salah satu pertimbangan dalam mengabulkan gugatan secara legal standing itu dalam gugatan Tata Usaha Negara memuat pertimbangan yang berkaitan dengan konsep Wawasan Nusantara yang sebenarnya tidak terlampau jelas arah serta keterkaitannya*

1. *Keterkaitan Pihak Ketiga yang Berwenang dengan UU No. 4 Tahun 1982*

Penghentian penuntutan yang dilakukan oleh termohon (Kejaksaan Negeri Mojokerto) adalah kasus tentang pencemaran lingkungan oleh PT. Pakerin sebagaimana diatur dan diancam pidana Pasal 22 UU No. 4 Tahun 1982. Oleh karenanya *pihak ketiga yang berkepentingan* dalam kasus ini harus dikaitkan dengan UU No. 4 Tahun 1982 tersebut.

2. *LSM Sebagai Penunjang Pengelolaan Lingkungan Hidup*

Seperti halnya putusan dalam kasus Yayasan WALHI di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Majelis Hakim mengacu pada pasal 19 UU No. 4 Tahun 1982 yang mengakui LSM sebagai penunjang bagi pengelolaan lingkungan hidup, oleh karenanya ketiga pemohon sebagai LSM mengemban peran tersebut.

**c. WALHI dkk melawan Presiden Republik Indonesia**

Kasus ini yang dikenal sebagai kasus Dana Reboisasi menempatkan WALHI dkk sebagai Penggugat dan Presiden Republik Indonesia, dalam kaitannya sebagai pejabat Tata Usaha Negara. Gugatan WALHI dkk ini adalah gugatan pembatalan Surat Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1994

tentang *Bantuan Pinjaman Kepada Perusahaan Perseroan (persero) PT Industri Pesawat Terbang Nusantara (PT IPTN)*.<sup>14</sup>

Salah satu pertimbangan dalam mengabulkan gugatan secara *legal standing* itu dalam gugatan Tata Usaha Negara memuat pertimbangan yang berkaitan dengan konsep Wawasan Nusantara yang sebenarnya tidak terlampaui jelas arah serta keterkaitannya. Terdapat dua hal yang dikedepankan: (a) perlunya dasar hukum yang jelas dan menyeluruh bagi usaha pengelolaan lingkungan hidup; (b) Wawasan Nusantara sebagai landasan dari prinsip-prinsip hukum lingkungan dan penataannya sebagai dasar sistem pengelolaan lingkungan. Akan tetapi sayangnya Majelis Hakim tidak terlampaui menjelaskan keterkaitan antara prinsip wawasan nusantara dengan pengakuan hak *standing* bagi ketiga LSM pemohon.

Dalam menetapkan hal *standing* LSM dalam kasus ini, Majelis Hakim menetapkan kriteria sebagai berikut:

- 1) Bahwa tujuan organisasi tersebut adalah benar-benar melindungi lingkungan hidup atau menjaga kelestarian alam, dimana tujuan tersebut harus tercantum dan dapat dilihat dalam *Anggaran Dasar* organisasi yang bersangkutan;
- 2) Bahwa organisasi yang bersangkutan haruslah berbentuk Badan Hukum ataupun Yayasan;
- 3) Bahwa organisasi tersebut harus secara berkesinambungan menunjukkan adanya kepedulian terhadap perlindungan lingkungan yang nyata di masyarakat;
- 4) Bahwa organisasi tersebut harus cukup representatif.

Keempat kriteria di atas yang mengacu kepada pendapat Profesor Dr. Paulus E. Lotulung, kelihatannya merupakan penegasan dan penjabaran dari rumus pengakuan hak *standing* yang dianut dalam putusan kasus Yayasan WALHI melawan 5 instansi pemerintah dan PT IIU.

Majelis Hakim menguji kriteria kesatu dan kedua dengan kondisi masing-masing organisasi (para penggugat) sehingga menghasilkan penolakan *standing* terhadap 2 (dua) penggugat

***Apabila dibandingkan dengan putusan Mahkamah Agung Belanda dan UU mengenai hak standing dalam gugatan perdata di negara tersebut, formula standing yang dikembangkan oleh Majelis Hakim PTUN dalam Kasus Pembatalan Keppres 42/1994 memiliki berbagai persamaan, khususnya yang menyangkut persyaratan full legal capacity***

<sup>14</sup> Perkara Tata Usaha Negara No. 088/G/1994/Piutang/PTUN-JKT

dari 6 (enam) yang ada. Dalam kasus Dana Reboisasi ini 2 penggugat masing-masing Yayasan Alam Tropika Indonesia dan Yayasan Pelangi Indonesia dikeluarkan dari daftar penggugat dikarenakan persoalan keabsahan Anggaran Dasar dan Pengurus yang mewakilinya dalam proses gugatan sehingga dinilai tidak memiliki kualitas sebagai penggugat dalam perkara ini.

*Dalam prakteknya, perkembangan hak gugat tidak hanya diakui secara terbatas pada kasus-kasus publik yang ditentukan oleh Undang-Undang, akan tetapi diakui pada kasus-kasus publik yang tidak diatur sekalipun dalam peraturan perundang-undangan*

Kriteria pertama dan kedua karena lebih menekankan aspek formal lebih mudah dikedepankan oleh Majelis Hakim, akan tetapi kriteria ketiga dan keempat lebih bersifat material dan diperlukan penilaian kualitatif sehingga Majelis kelihatannya lebih sulit memahaminya. Pengujian satu persatu kriteria diperlukan untuk mengetahui secara tepat maksud dan pengertian dari masing-masing kriteria tersebut. Sebagai contoh bagaimana Majelis sampai dengan kesimpulan bahwa Yayasan Forsika, Plasma, LPHLI dan WALHI dapat dikategorikan sebagai organisasi yang representatif.

Apabila dibandingkan dengan putusan Mahkamah Agung Belanda dan UU mengenai hak *standing* dalam gugatan perdata di negara tersebut, formula *standing* yang dikembangkan oleh Majelis Hakim PTUN dalam Kasus Pembatalan Keppres 42/1994 memiliki berbagai persamaan, khususnya yang menyangkut persyaratan *full legal capacity* dari organisasi penggugat.

Kemajuan yang sangat penting terjadi ketika disahkannya UU No. 23 tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup, dimana dalam UU tersebut secara tegas mengakui hak gugat organisasi dalam perkara lingkungan. Setelah hak gugat organisasi tersebut diakui dalam UU No. 23 tahun 1997, berbagai gugatan lingkungan hidup yang diajukan oleh berbagai lembaga swadaya masyarakat mulai bermunculan, salah satunya adalah gugatan *Yayasan Walhi melawan PT. Freeport Indonesia dan Menteri Pertambangan & Energi* (sekarang Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral) mengenai Amdal PT. Freeport dan penyesatan informasi kepada publik (*misleading information*). Perkembangan berikutnya, hak gugat organisasi tidak hanya diakui dalam UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, pengakuan hak gugat juga diwadahi dalam UU No. 8 tahun 1999 tentang

Perlindungan Konsumen<sup>15</sup> dan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.<sup>16</sup>

Dalam prakteknya, perkembangan hak gugat tidak hanya diakui secara terbatas pada kasus-kasus publik yang ditentukan oleh Undang-Undang, akan tetapi diakui pada kasus-kasus publik yang tidak diatur sekalipun dalam peraturan perundang-undangan. Proaktifisme semacam ini dapat ditemukan dalam kasus-kasus *Koalisi Ornop untuk Transparansi Anggaran melawan DPRD DKI Jakarta dan Gubernur DKI Jakarta*,<sup>17</sup> dan kasus *Kontras Dkk melawan Presiden RI Dkk* (Kasus Sampit).<sup>18</sup> Dalam kasus-kasus ini, hak gugat LSM-LSM yang mengajukannya diakui oleh Pengadilan

## II. Kasus Rommy Fibri (Aliansi Jurnalis Independen) melawan Gubernur DKI Jakarta Dkk

### 1. Kasus Posisi

Kasus ini berawal dari gugatan **Rommy Fibri** sebagai Ketua Aliansi Jurnalis Independen (AJI) yang dalam gugatan ini bertindak untuk dan atas nama AJI melawan Negara RI cq Menteri Dalam Negeri cq Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi DKI Jakarta, Negara RI Menteri Dalam Negeri cq Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi Jakarta cq Walikota Jakarta Timur, Negara RI Menteri Dalam Negeri cq Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi DKI Jakarta cq Walikota cq Kepala Suku Ketentraman dan Ketertiban [Trantib] dan Perlindungan Masyarakat [Linmas] Jakarta Timur, Negara RI Menteri Dalam Negeri cq Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Propinsi DKI Jakarta cq Walikota Jakarta Timur cq Kepala Suku Dinas Trantib dan Linmas Jakarta Timur cq Dapot Manihuruk. Kasus ini didasarkan dari suatu kejadian sebagai berikut:

---

<sup>15</sup> Diundangkan tanggal 20 April 1999 (Lembaran Negara tahun 1999 No. 42)

<sup>16</sup> Diundangkan tanggal 30 September 1999 (Lembaran Negara tahun 1999 No. 167)

<sup>17</sup> Putusan Pengadilan No. 154/PDT.G/2002/PN.JKT.PST

<sup>18</sup> Putusan Pengadilan No. 213/PDT.G/2002/PN.JKT.PST

- ◆ Pada tanggal 27 Maret 2002 terjadi penggusuran yang dilakukan oleh Pemerintah Kotamadya Jakarta Timur atas lahan yang merupakan lahan sengketa swasta di jalan Cakung Cilincing KM 3, Kelurahan Cakung Barat Kecamatan Cakung Jakarta Timur.
- ◆ Mengetahui hal tersebut, Edy Haryadi (EHA) wartawan harian Warta Kota yang juga anggota AJI (Aliansi Jurnalis Independen) kemudian meliput peristiwa tersebut.
- ◆ Pada pukul 13.20 WIB, ketika EHA sedang meliput, tiba-tiba ia didatangi oleh seorang anggota Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Suku Dinas Trantib dan Linmas Kotamadya Jakarta Timur (Tergugat I) sambil mencaci maki EHA dengan nada tinggi, mata melotot dan sambil menuding-nuding di hadapan sekitar 100 orang anggota Banpol dan Trantib lainnya.
- ◆ Melihat situasi kian memanas, untuk menghindari adanya kekerasan fisik, kemudian salah seorang anggota Satpol lainnya membawa EHA menjauh dari Tergugat I.
- ◆ Merasa diperlakukan semena-mena, EHA kemudian melaporkan kejadian tersebut kepada Bayu Wicaksono selaku Koordinator Advokasi AJI Jakarta. AJI sore harinya kemudian mengeluarkan *Press Release* sebagai protes atas insiden tersebut dan menuntut agar Kasatlak Sudin Trantib dan Linmas meminta maaf secara tertulis kepada AJI karena telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 4 ayat (3) UU Pers No. 40/2001.
- ◆ Keesokan harinya Kasatlak Sudin Trantib dan Linmas tersebut bukannya memenuhi tuntutan AJI tersebut justru menuduh EHA turut bersalah karena mencampurkan fakta dan opini dalam pemberitaan-pemberitaan sebelumnya mengenai penggusuran lahan di Cakung tersebut dan menantang AJI Jakarta untuk melakukan gugatan hukum.
- ◆ Atas sikap Trantib Jaktim tersebut, AJI kembali mengirim surat protes kedua ke Kasatlak Trantib dan Walikota Jaktim dengan tembusan ke Gubernur DKI, DPRD DKI dan Mendagri yang intinya menuntut agar Kasatlak Trantib meminta maaf secara terbuka. Akan tetapi sekali lagi Kasatlak Trantib ternyata tidak memenuhi tuntutan AJI Jakarta.

- ◆ Melihat tidak responsifnya pihak Kasatlak Trantib Jaktim, Walikota Jaktim, Gubernur DKI hingga Mendagri tersebut, akhirnya AJI Jakarta mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum Pasal 1365 KUHPerduta dan UU Pers No. 40/1999 ke pengadilan Jakarta Pusat dengan mekanisme Hak Gugat Organisasi (*Legal Standing*).

## 2. Pertimbangan Hukum Majelis Mengabulkan Hak Gugat

Majelis dalam mengabulkan hak gugat terhadap AJI mendasarkan pada berbagai pertimbangan hukum sebagai berikut:<sup>19</sup>

Bahwa sebagaimana diketahui, doktrin konvensional perbuatan melawan hukum di Indonesia lebih menganut asas “tidak gugatan tanpa kepentingan hukum” (*point d’interest, point d’action*) yang berarti bahwa seseorang ataupun kelompok dikatakan dapat memiliki *standing* apabila terdapat kepentingan hukum (Yurisprudensi Mahkamah Agung RI tanggal 7 Juli 1974 No 291/K/SIP/1974). Kepentingan hukum tersebut biasanya dikaitkan dengan kepentingan (*proprietary interest*) atau kerugian yang dialami langsung Penggugat (*injury in fact*);

Bahwa pada dasarnya istilah “*standing*” dapat diartikan secara luas yaitu akses orang-perorangan atau kelompok/organisasi yang bertindak sebagai pihak di pengadilan;

Bahwa gugatan perdata yang diajukan oleh Yayasan Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) pada tahun 1988 di PN Jakarta Pusat –dapat dikatakan– untuk pertama kalinya *legal standing* atau hak gugat LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) diakui oleh pengadilan. Gugatan WALHI yang ditujukan terhadap lima institusi pemerintah dan PT. Inti Indorayon Utama (PT IJU) adalah gugatan di mana Penggugat tidak tampil di pengadilan sebagai penderita (*aggrieved party*) dan juga bukan sebagai kuasa para penderita. Akan tetapi sebagai organisasi mewakili kepentingan publik yaitu

---

<sup>19</sup> Putusan No. 212/Pdt.G/2002/PN.JKT.PST halaman. 22.

kepentingan mengupayakan perlindungan dan pelestarian daya dukung ekosistem;

Bahwa pengakuan *standing* (hak gugat) dalam kasus Indorayon di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah mengukir sejarah dalam sistem hukum Indonesia dan perkembangan kasus-kasus berdimensi kepentingan publik (*public interest litigation*), sebab selama ini seperti dikatakan di atas, doktrin konvensional perbuatan melawan hukum yang diterapkan dalam praktek peradilan di Indonesia lebih menganut asas: tiada gugatan tanpa kepentingan hukum;

Bahwa selanjutnya kemajuan penting yang patut dicatat adalah diakomodirnya penegakan hukum hak gugat organisasi atau legal standing pada bidang-bidang hukum tertentu yang tertuang dalam: <sup>20</sup>

- UU No. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH);
- UU No. 8/1998 tentang Perlindungan Konsumen (UU PK);
- UU No. 41/1999 tentang Kehutanan;

Bahwa perkembangan pengakuan hak gugat organisasi atau *legal standing* dalam konteks kepentingan publik (*public interest litigation*) ini di beberapa negara baik yang diatur dalam UU maupun yang muncul dari kasus-kasus yang diputus di pengadilan seperti di India, terdapat tiga jenis pengakuan *standing* yaitu:

- 1) *private/citizen prosecution*;
- 2) *citizen standing*;
- 3) *representative standing*;

Di Australia, dikembangkan melalui putusan pengadilan, bahwa individu atau organisasi tertentu memiliki *standing* apabila memiliki “kepentingan khusus” (*special interest*);

Dalam kasus *Onus melawan Alcoa*, misalnya, kelompok suku asli Aborigin meminta putusan pencegahan (*injunction*) kepada pengadilan, karena sebuah perusahaan akan membangun di atas lahan yang ditempati oleh suku Aborigin sejak dahulu kala. Suku asli tersebut mendalilkan bahwa pembangunan usaha peleburan

---

<sup>20</sup> Putusan No. 212/Pdt.G/2002/PN.JKT.PST halaman 22

tersebut akan mengganggu serta mengancam peninggalan budaya dan kehidupan spiritual suku mereka. Pengadilan Tinggi pada saat itu (1981) memutuskan bahwa kelompok yang memperjuangkan kepentingan budaya masyarakat lokal berhak mendapatkan *standing* karena memenuhi kategori “kepentingan Khusus”. Kepentingan khusus dalam kasus ini diartikan bahwa peninggalan budaya dan adat istiadat tidak hanya memiliki nilai khusus budaya spiritual untuk penggugat, namun juga merupakan peninggalan yang harus dilestarikan secara turun-temurun;

Bahwa sekarang persoalannya adalah, apakah Penggugat memiliki hak gugat organisasi atau *standing* mengajukan gugatan dalam perkara ini, sedangkan dalam perundang-undangan Indonesia baru mengakui bidang-bidang hukum tertentu, yaitu lingkungan hidup, konsumen, dan kehutanan;

Bahwa sebagaimana ternyata dalam gugatan Penggugat, penggugat mendalilkan *legal standing* (kapasitas hukumnya) untuk menggugat antara lain:

Bahwa Penggugat adalah Ketua dari lembaga yang telah dikenal secara konstan dan konsisten secara terus-menerus telah melakukan advokasi untuk memperjuangkan kebebasan pers, sehingga tidak diragukan lagi tentang keberpihakannya terhadap dunia pers dan oleh sebab itu patut dan pantas mewakili para jurnalis khususnya para jurnalis dan pekerja pers di wilayah DKI Jakarta untuk dan atas nama mereka melakukan gugatan ini dengan prosedur *legal standing* LSM/organisasi non pemerintah (Ornop);

Bahwa meskipun asal-usul *legal standing* pertama kali dikembangkan dan berasal dari negara-negara Anglo Saxon yang menggunakan sistem *common law*, tetapi acara gugatan *legal standing* di Indonesia merupakan dan sudah menjadi tuntutan dan kebutuhan hukum masyarakat yang harus dikembangkan untuk memberikan akses keadilan kepada masyarakat;

Bahwa kendatipun perundang-undangan kita baru mengakui dasar hukum pengajuan “hak gugat organisasi” atau *legal standing* pada bidang-bidang tertentu, namun menurut Majelis tidaklah dapat diartikan bahwa hak gugat organisasi dalam bidang hukum lain tertentu;

Artinya, dalam kasus-kasus yang menyangkut bidang hukum lain terbuka peluang bagi organisasi atau kelompok tertentu mengajukan gugatan melalui *legal standing*, asal pengajuannya memenuhi syarat-syarat dan kriteria-kriteria hukum yang layak menurut pengadilan;

Bahwa baik UU PLH, UU PK, maupun UU Kehutanan, telah menentukan syarat-syarat hukum setidaknya ada 3 kriteria yaitu:

1. Berbentuk badan hukum atau yayasan;
2. Dalam Anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan publik (lingkungan atau perlindungan konsumen);
3. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasar-nya;

Bahwa jika mengacu pada kriteria tersebut di atas dan dihubungkan dengan dalil-dalil hukum penggugat serta bukti-bukti yang diajukan penggugat, maka kriteria ke-2 dan ke-3 terpenuhi, karena :

- a. Dalam Anggaran Dasar (AD) Aliansi Jurnalis Independen (AJI) pasal 8 disebutkan: (1) AJI memperjuangkan hak berpendapat, hak atas informasi, hak berkumpul dan berserikat; (2) AJI membela dan memperjuangkan harkat martabat dan kesejahteraan jurnalis dan pekerja pers Indonesia;
- b. Penggugat melaksanakan kegiatan sesuai dengan AD-nya antara lain melakukan advokasi untuk memperjuangkan kebebasan pers. Di samping itu juga melakukan pemantauan/protes terhadap upaya atau ancaman yang menghalangi atau membungkam pekerjaan jurnalis untuk menyuarakan informasi secara terbuka kepada masyarakat;

Sedangkan kriteria ke-1 berdasarkan bukti-bukti yang diajukan penggugat, tidak ternyata kalau AJI berstatus Badan Hukum atau Yayasan;

Bahwa berhubung kasus yang diajukan Penggugat tidak termasuk dalam bidang hukum Lingkungan, Perlindungan Konsumen, maupun bidang Kehutanan, maka menurut Majelis, terhadap organisasi lain yang non badan hukum seperti penggugat (AJI), pengadilan perlu mempertimbangkan mengenai kemungkinan untuk mendapat "hak gugat Organisasi" atau *standing*

**Kendatipun hak gugat organisasi hanya diatur dalam bidang hukum tertentu saja sebagaimana diatur dalam 3 (tiga) buah UU, namun Majelis Hakim berpendapat bahwa tidak berarti hak gugat organisasi dalam bidang hukum lain tertutup**

asalkan organisasi itu memiliki “kepentingan khusus” (*special interest*) seperti yang disebutkan di atas;

Bahwa berdasarkan pengamatan Majelis, ternyata bahwa AJI adalah salah satu organisasi yang memperjuangkan harkat martabat dan kesejahteraan jurnalis dan pekerja pers Indonesia, maka Majelis berpendapat, Penggugat berhak mendapatkan *standing* atau hak gugat organisasi karena memenuhi kategori “*special interest*” walau hanya terbatas pada tuntutan yang sifatnya tidak terwujud ganti-kerugian (*non monetary settlement*) tetapi terbatas permintaan putusan pencegahan (*injunction*) dan pernyataan hukum tentang suatu keadaan;

Bahwa “*special interest*” dalam kasus ini dimaksudkan bahwa misi yang diemban dan diperjuangkan Penggugat bukan hanya menyangkut kepentingan khusus jurnalis dan pekerja pers Indonesia, tetapi juga menyangkut kepentingan yang berdimensi publik karena dengan mewujudkan kebebasan pers masyarakat akan memperoleh informasi yang *fair* dan objektif.

### 3. Analisis Terhadap Pertimbangan Hukum Majelis Hakim

Majelis Hakim di dalam pertimbangan hukum mendasarkan pada beberapa pertimbangan sebagai berikut:

*Pertama*, Majelis Hakim mengakui perkembangan yang sangat pesat dari *rule of standing* di Indonesia dengan menyitir kasus Yayasan Walhi melawan 5 instansi pemerintahan dan PT IIU, sebagai *starting point* perkembangan pengakuan *standing* di Indonesia.

*Kedua*, pengakuan hukum hak gugat organisasi di bidang-bidang hukum tertentu (Pengelolaan Lingkungan Hidup, Perlindungan Konsumen dan Kehutanan) sebagai indikasi adanya perkembangan yang pesat dari *rule of standing*.

*Ketiga*, *legal standing* di Indonesia merupakan dan telah menjadi tuntutan dan kebutuhan hukum masyarakat yang harus dikembangkan dalam rangka pengembangan *access to justice*.

*Keempat*, kendatipun hak gugat organisasi hanya diatur dalam bidang hukum tertentu saja sebagaimana diatur dalam 3 (tiga) buah UU, namun Majelis Hakim berpendapat bahwa tidak berarti hak gugat organisasi dalam bidang hukum lain tertutup.

**Special interest dalam kasus ini dimaksudkan bahwa misi yang diemban dan diperjuangkan penggugat bukan hanya menyangkut kepentingan khusus Jurnalis dan pekerja pers Indonesia, tetapi juga menyangkut kepentingan yang berdimensi publik karena dengan mewujudkan kebebasan pers masyarakat akan memperoleh informasi yang fair dan obyektif**

*Kelima*, Majelis Hakim berpendapat kasus-kasus bidang hukum lain (kendatipun tidak diatur dalam perundang-undangan) dapat mengajukan gugatan melalui prosedur *legal standing* sepanjang memenuhi 3 (tiga) kriteria sebagaimana diatur dalam 3 (tiga) peraturan perundang-undangan di atas sebagai berikut:

1. Berbentuk badan hukum atau Yayasan;
2. Dalam Anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan publik (lingkungan atau perlindungan konsumen);
3. Melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasarnya

*Dari pertimbangan tersebut dapat disimpulkan bahwa Majelis Hakim telah berhasil keluar dari belenggu positivisasi hukum dengan mengedepankan orientasi kebenaran konteks sosial*

*Keenam*, pengakuan terhadap lembaga AJI sebagai lembaga yang sudah dikenal secara luas, konsisten dalam melakukan advokasi dan kebebasan pers;

*Ketujuh*, Majelis Hakim berpendapat dan menilai bahwa kriteria ke-2 dan ke-3 telah terpenuhi oleh Penggugat (AJI) sebagaimana mengacu pada Pasal 8 Anggaran Dasar AJI dan penilaian & pengetahuan Majelis Hakim terhadap kiprah AJI selama ini (halaman 25 Putusan);

*Kedelapan*, Majelis Hakim berpendapat AJI sebagai Penggugat tidak memenuhi kriteria ke-1 yaitu kriteria berstatus badan hukum atau Yayasan. Namun yang menarik dalam pertimbangan Majelis Hakim adalah pendapat yang mengatakan bahwa tidak memenuhi kriteria ke-1 tidak berarti Penggugat tidak memiliki hak gugat. Pendapat ini didasarkan pada pertimbangan karena kasus ini tidak termasuk dalam bidang hukum lingkungan, perlindungan konsumen, maupun bidang kehutanan, sehingga tidak harus secara ketat memenuhi 3 (tiga) kriteria di atas secara utuh. Terhadap organisasi lain yang tidak berbadan hukum seperti AJI, pengadilan tetap memberikan hak gugat karena AJI memiliki apa yang disebut dengan “kepentingan khusus” atau *special interest* sebagaimana kriteria yang diterapkan oleh Pengadilan di Australia;

*Kesembilan*, *special interest* dalam kasus ini dimaksudkan bahwa misi yang diemban dan diperjuangkan penggugat bukan hanya menyangkut kepentingan khusus Jurnalis dan pekerja pers Indonesia, tetapi juga menyangkut kepentingan yang berdimensi publik karena dengan mewujudkan kebebasan pers masyarakat akan memperoleh informasi yang *fair* dan obyektif.

Apabila membaca pertimbangan hukum dalam Putusan di atas, Majelis Hakim dalam kasus ini telah melakukan terobosan terhadap 2 (dua) hal: (1) mengakui hak gugat walaupun hak gugat di bidang yang menjadi obyek gugatan tidak diatur/belum diatur dalam peraturan perundang-undangan; (2) Walaupun Majelis Hakim menggunakan **acuan/referensi tentang 3 (tiga) kriteria organisasi yang berhak mendapatkan hak gugat sebagaimana diatur dalam 3 (tiga) UU (Pengelolaan Lingkungan Hidup, Perlindungan Konsumen, dan Kehutanan), namun penggunaan acuan tersebut tidak dilakukan secara ketat & kaku (*rigid*)**. Dengan mengacu pada praktek di luar Indonesia (Australia), hakim menggunakan kriteria *special interest* dengan mengaitkan pada kepentingan publik yang lebih hakiki yaitu kebebasan pers dan akses publik terhadap informasi yang *fair* dan obyektif. Penggunaan alasan kepentingan publik yang lebih luas ini mendorong Majelis Hakim berpendapat bahwa AJI layak mendapatkan hak gugat organisasi walaupun UU yang terkait dengan obyek gugatan tidak mengatur secara langsung hak gugat, dan AJI pada kenyataannya bukanlah merupakan badan hukum.

Dari pertimbangan tersebut dapat disimpulkan bahwa Majelis Hakim telah berhasil keluar dari belenggu positivisasi hukum dengan mengedepankan orientasi kebenaran konteks sosial dan kehakikian daripada kebenaran teks-teks yang normatif-positivistik yang terlepas dari kemanfaatan dan kebutuhan sosial.

Namun demikian untuk mendorong lebih jauh perkembangan *judicial activism* di Indonesia, akan sangat bermanfaat dan memiliki nilai referensi yang tinggi apabila pengakuan hak gugat terhadap AJI didasarkan atau dilandasi oleh alasan (argumentasi) filosofis, sosiologis maupun yuridis yang mencukupi. **Tidak berarti apabila hak gugat dalam konteks kasus ini tidak diatur dalam UU, kemudian hakim tidak dapat mengemukakan alasan atau argumentasi yuridis.** Majelis Hakim yang memberikan hak gugat (*legal standing*) bagi Yayasan Walhi dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (1988) menggunakan argumentasi yuridis dengan mengkombinasikan pasal-pasal yang tidak langsung terkait dalam UU No. 4 tahun 1982 tentang Lingkungan Hidup menjadi sebuah argumentasi hukum yang sangat valid.

*Majelis Hakim perlu lebih bekerja keras untuk menyusun pertimbangan yang lebih analitis dan didasarkan pada referensi yang luas sehingga layak dijadikan acuan*

Majelis Hakim kasus AJI ini dalam mengemukakan argumentasi yuridisnya dapat mengacu pada Konstitusi, TAP MPR maupun UU tentang Hak Asasi Manusia yang berkaitan dengan *freedom of the press*. Akan sangat tepat apabila argumentasi ini dikemukakan sebelum Majelis masuk pada tahap pengujian terhadap 3 (tiga) kriteria sebagaimana diatur dalam 3 buah peraturan perundang-undangan (UU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU tentang Perlindungan Konsumen dan UU tentang Kehutanan).

Alasan serta argumentasi yuridis, filosofis, dan sosiologis dari Majelis Hakim memudahkan masyarakat untuk melakukan penilaian apakah putusan tersebut sudah mencerminkan *nilai-nilai keadilan dan mengedepankan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat*.

Pertimbangan hukum lainnya dari Majelis Hakim yaitu pertimbangan yang memberikan penilaian terhadap AJI yang bukan organisasi berbadan hukum, namun berhak untuk memiliki hak gugat dengan mengedepankan dalil *special interest*, walaupun sangat inovatif dan kritis namun masih diperlukan serangkaian argumentasi kontekstual.

Alasan pembentuk hukum di Indonesia dan Belanda (sebagai contoh) menempatkan persyaratan berbadan hukum sebagai syarat penting mendapatkan hak gugat dilandasi pertimbangan bahwa badan hukum sebagai *subyek hukum* sehingga lebih mudah untuk dimintakan pertanggungjawaban secara hukum (*public accountability*). Apabila Majelis Hakim melonggarkan persyaratan berbadan hukum ini dalam memberikan hak gugat pada AJI maka diperlukan argumentasi yang mengacu pada: (1) esensi dipersyaratkannya badan hukum; (2) implikasi danantisipasi dari pembebasan persyaratan badan hukum, terutama terhadap aspek (*legal*) *accountability*; (3) relevansi dan irrelevansi penganalan persyaratan badan hukum bagi penggugat (AJI) beserta alasan-alasannya; (4) mekanisme *accountability* yang lain sebagai alternatif.

Akhir kata, pertimbangan hukum Majelis Hakim sudah merupakan contoh dari pemikiran progresif seorang hakim yang mampu mengembalikan citra hakim yang selama ini dikenal semata-mata sebagai *the mouth of the law*. Namun

demikian, untuk kepentingan perkembangan hukum dan mendorong *judicial activism* dalam mewujudkan *access to justice*, Majelis Hakim perlu lebih bekerja keras untuk menyusun pertimbangan yang lebih analitis dan didasarkan pada referensi yang luas sehingga layak dijadikan acuan—bagi mahasiswa hukum, dosen, pembentuk hukum, maupun sesama hakim lainnya.

---

**review**

---

# PERUBAHAN UU BIDANG PERADILAN:

## Momentum Pembaruan yang Disia-siakan

Rifqi Sjariief Assegaf<sup>1</sup>

### 1. Pengantar

Belum lama ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah mensahkan Undang undang (UU) No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman –yang mengganti sepenuhnya UU No. 14 tahun 1970, UU No. 5 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, UU No. 8 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pengesahan keempat UU di bidang peradilan tersebut terutama dimaksudkan untuk mempercepat proses pengalihan wewenang departemen untuk mengelola aspek administrasi, organisasi dan keuangan pengadilan kepada Mahkamah Agung, atau biasa dikenal dengan istilah penyatuan atap pengelolaan pengadilan.

Pembaruan peraturan perundang-undangan di bidang peradilan memang merupakan salah satu langkah yang perlu ditempuh untuk membangun kembali lembaga peradilan

---

<sup>1</sup> Direktur Eksekutif Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP).

Indonesia. Sebagian permasalahan yang melingkupi lembaga peradilan tidak dapat dilepaskan dari kelemahan berbagai peraturan yang gagal dalam menciptakan sistem yang kondusif untuk melahirkan pengadilan yang independen, tidak memihak, bersih, kompeten dan efisien.

*Namun jika kita  
baca substansi  
yang termuat  
dalam keempat  
UU tersebut,  
hampir seluruh  
kelemahan-  
kelemahan UU  
lama yang  
seharusnya  
dijawab dalam  
amandemen atau  
penyusunan UU  
di bidang  
peradilan yang  
baru tidak  
dijawab*

Namun jika kita baca substansi yang termuat dalam keempat UU tersebut, hampir seluruh kelemahan-kelemahan UU lama yang seharusnya dijawab dalam amandemen atau penyusunan UU di bidang peradilan yang baru tidak dijawab. Lebih parah lagi, bahkan banyak kejanggalan dan kekacauan berpikir dalam substansi yang diatur UU tersebut, misalnya ketidakjelasan konsep dan arah pembaruan peradilan yang ingin dituju, penempatan kembali hakim sebagai Pegawai Negeri Sipil, pembengkakan organisasi MA, kemungkinan perpanjangan masa usia pensiun hakim agung tanpa pengaturan yang jelas, makin sulitnya persyaratan untuk menjadi hakim agung non karir, tidak dihapusnya kewenangan MA (dan badan peradilan lain) untuk mengawasi advokat<sup>2</sup> dan sebagainya. Kualitas dan gaung pembahasannya pun sangat berbeda dengan masa awal pada saat keempat UU yang diganti dan diamandir tersebut dibahas tahun 1968-1970 atau 1984-1986.<sup>3</sup>

Di sisi lain, memang ada beberapa sisi cukup positif dari UU tersebut, misalnya diaturnya pembatasan perkara yang dapat dimintakan kasasi –walau batasannya sangat minim,<sup>4</sup> penguatan kedudukan Pengadilan TUN (misalnya dengan adanya pengaturan mengenai juru sita, adanya sanksi bagi pejabat yang tidak bersedia melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap dan penghapusan hak pihak ketiga untuk mengajukan gugatan perlawanan di PTUN.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Padahal menurut UU No. 18 tentang Advokat, pengawasan terhadap advokat dilakukan oleh organisasi advokat sendiri.

<sup>3</sup> Lihat antara lain sejarah perdebatan penyusunan UU No. 14 tahun 1970 dan UU No. 14 tahun 1985 dalam Sebastian Pompe, *The Indonesia Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development* (Desertasi yang tidak dipublikasikan) dan Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990).

<sup>4</sup> Lihat Pasal 45A UU No. 5 tahun 2004.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 39A dan 116 serta penghapusan Pasal 118 UU No. 9 tahun 2004.

Tulisan ini akan membahas beberapa masalah utama dalam keempat UU di bidang peradilan yang baru disahkan tersebut. Selain itu tulisan ini juga akan meninjau proses pembahasan UU tersebut yang pada gilirannya mempengaruhi output yang dihasilkan.

## 2. Perubahan Tanpa Konsep yang Jelas

Permasalahan utama dalam penyusunan dan perubahan empat UU bidang peradilan adalah masalah ketiadaan konsep. Kondisi ini semakin diperburuk dengan tidak dibahasnya RUU Komisi Yudisial karena belum adanya amanat presiden untuk menunjuk perwakilan pemerintah yang akan menjadi *partner* DPR dalam pembahasannya. Seakan dalam pandangan DPR dan Pemerintah, masalah utama lembaga peradilan yang perlu dijawab dalam pembaruan UU di bidang peradilan hanyalah untuk menyesuaikan UU tersebut dengan perubahan UUD 1945 dan penyesuaian dengan rencana penyatuan atap. Karena itu, jika kita amati, mayoritas aturan yang dibuat hanya seputar pencantuman keberadaan lembaga-lembaga baru – yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial–, perluasan organisasi MA dan pemberian wewenang pada MA untuk mengelola aspek administrasi, organisasi dan keuangan pengadilan (penyatuan atap). Memang satu dua ada isu baru yang dimasukkan dalam keempat UU baru/perubahan UU tersebut, misalnya *dissenting opinion*, hakim *ad hoc* dan sebagainya. Namun hal tersebut hanya bersifat ‘pelengkap penderita’.

Ketiadaan konsep yang jelas tersebut terlihat dari beberapa hal, antara lain: *Pertama*, tidak ada *discourse* yang mendalam mengenai bangunan badan peradilan yang ideal. Misalnya apakah perlu semua perkara bisa dimintakan banding atau kasasi? Apakah sistem memutus perkara yang bersifat majelis perlu diterapkan untuk semua perkara atau boleh untuk perkara tertentu hakim tunggal? Bagaimana seharusnya hubungan antara badan peradilan yang ada dengan pengadilan khusus dan bagaimana pula seharusnya hubungan lembaga-lembaga quasi yudisial dengan pengadilan? Apakah perlu kembali diperkenalkan konsep pengadilan adat? Bagaimana seharusnya hubungan antara pengadilan dengan kepolisian, kejaksaan dan pengacara? Bagaimana memastikan ada akses yang luas bagi masyarakat untuk mendapatkan keadilan? Hal

*Ketiadaan konsep yang jelas tersebut terlihat dari beberapa hal, antara lain: Pertama, tidak ada discourse yang mendalam mengenai bangunan badan peradilan yang ideal*

ini mengakibatkan perombakan sistem yang lebih mendasar tidak terjadi.<sup>6</sup>

*Tidak jelas bagaimana sebenarnya pola hubungan yang tepat –untuk menjamin independensi di satu sisi dan memastikan akuntabilitas pengadilan– dalam konsep penyatuan atap*

*Kedua*, tidak jelas bagaimana sebenarnya pola hubungan yang tepat –untuk menjamin independensi di satu sisi dan memastikan akuntabilitas pengadilan– dalam konsep penyatuan atap. Penyatuan atap berpotensi untuk melahirkan ‘tirani yudikatif’.<sup>7</sup> Karena itu untuk meminimalisir hal tersebut, batasan-batasan wewenang MA untuk mengelola pengadilan harus diperjelas. Misalnya perlu diatur dalam UU di bidang peradilan bagaimana seharusnya MA melakukan proses rekrutmen, mutasi serta promosi hakim; bagaimana seharusnya hak masyarakat untuk dapat memperoleh informasi seputar pelaksanaan tugas pengadilan dijamin; bagaimana seharusnya MA mempertanggungjawabkan penggunaan anggarannya; bagaimana seharusnya pola hubungan antara MA (pengadilan) dengan Komisi Yudisial. Dan seterusnya. Absennya upaya untuk menjawab pernyataan-pertanyaan penting di atas mengakibatkan sistem yang seharusnya mendukung proses penyatuan atap menjadi tidak diatur dan tugas serta wewenang Komisi Yudisial sudah terpangkas sebelum UU-nya dibahas. Hal ini misalnya mengakibatkan pemberhentian hakim dan hakim agung masih harus melalui proses ‘pengadilan’ dalam Majelis Kehormatan Hakim/Hakim Agung (lembaga yang berisikan hakim semata), bukan Komisi Yudisial.

Selain itu, tidak jelas pula bagaimana memposisikan peran Ketua MA dalam proses satu atap. Di satu sisi Ketua MA memiliki fungsi-fungsi selayaknya pejabat tata usaha negara (TUN) namun di sisi lain dalam hukum administrasi negara ia biasanya tidak diakui sebagai pejabat TUN. Mekanisme penyelesaian konflik antara hakim dengan Ketua MA juga tidak jelas. Ketua MA bisa memberhentikan seorang Ketua Pengadilan, namun jika pemberhentian tersebut dianggap

---

<sup>6</sup> Sebenarnya dalam pembahasan RUU Kekuasaan Kehakiman di Departemen Kehakiman ada satu dua anggota Tim Perumus yang mencoba mengangkat perlunya pembahasan yang lebih mendasar seputar isu-isu di atas, namun ide tersebut tidak disambut oleh mayoritas anggota Tim.

<sup>7</sup> Lihat Naskah Akademisi dan Rancangan Undang-Undang Komisi Yudisial (Jakarta: MA, 2003), dan Tim Kerja Terpadu Mengenai Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR No. X/MPR/1998, hal 54. Lihat pula pandangan Oemar Seno Adji dalam Seminar Hukum Nasional ke II tahun 1968.

melanggar hukum, siapa yang akan menyelesaikan sengketa tersebut? Pengadilan biasa jelas tidak akan bisa independen jika harus mengadili Ketua MA.

*Ketiga*, masih banyak pengaturan mengenai hak-hak pihak yang terlibat dalam proses peradilan dalam UU No. 4 tahun 2004, misalnya hak tersangka dan terdakwa. Pengaturan tersebut sepertinya hanya pengambil alih pengaturan dalam UU yang diubahnya, UU No. 14 tahun 1970. Padahal kalau kita cermati, seluruh hak-hak tersebut sudah diatur secara lebih lengkap dalam KUHAP yang diundangkan tahun 1981. Seharusnya dengan adanya KUHAP tidak perlu lagi hal semacam itu dimasukkan dalam UU Kekuasaan Kehakiman yang baru. Namun kesalahan ini masih 'wajar' mengingat DPR dan Pemerintah juga 'lupa' untuk menghapus kewenangan MA untuk mengawasi Advokat.

### 3. Status Hakim yang Kembali Jadi PNS

Salah satu 'kemenangan' korps hakim dalam masa reformasi adalah ditetapkannya perubahan status hakim dari PNS menjadi pejabat negara. Perubahan status tersebut diatur dalam Pasal 11 ayat (1) huruf d UU No. 43/1999 yang menyatakan Pejabat Negara terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan. Namun aturan tersebut kemudian diubah kembali dalam UU No. 8 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam kedua UU tersebut, status hakim kembali ditetapkan sebagai PNS.<sup>8</sup>

Pengaturan tersebut menunjukkan ketiadaan konsep hukum dan konsep pembaruan peradilan secara umum serta ketidakkonsistenan DPR. Ketidakkonsistenan bukan hanya terlihat dari perubahan kembali status hakim yang sebelumnya telah diatur dalam UU No. 43 tahun 1999 saja, namun juga

*Ada masalah hukum lain yang timbul dari pemberian status PNS bagi hakim dengan pemberian kewenangan pengelolaan karir hakim kepada MA*

---

<sup>8</sup> Lihat misalnya Pasal 14 ayat (2) yang menyatakan bahwa "Untuk dapat diangkat menjadi hakim, harus pegawai negeri yang berasal dari calon hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1)"

*Pemberian  
kewenangan  
kepada Ketua  
MA –yang  
notabene pejabat  
negara di bidang  
yudikatif– untuk  
mengambil  
keputusan  
administratif  
kepada hakim –  
PNS yang  
merupakan  
bagian dari  
eksekutif– dapat  
menimbulkan  
permasalahan  
dari segi hukum  
administrasi  
negara*

dari pengaturan dalam UU No. 4 tahun 2004. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa “*Hakim adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang*”, suatu pengadopsian *term* baru yang kesannya sengaja digantung (tidak mau menyebutkan pejabat negara atau PNS).

Selain itu ada masalah hukum lain yang timbul dari pemberian status PNS bagi hakim dengan pemberian kewenangan pengelolaan karir hakim kepada MA. Pasal 13 Draft Perubahan UU No. 2 tahun 1986 misalnya, menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan hakim dilakukan oleh Ketua MA. Dan Pasal 16-nya menyatakan bahwa Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Ketua MA. Pemberian kewenangan kepada Ketua MA –yang notabene pejabat negara di bidang yudikatif– untuk mengambil keputusan administratif kepada hakim –PNS yang merupakan bagian dari eksekutif– dapat menimbulkan permasalahan dari segi hukum administrasi negara. Hal tersebut disebabkan karena selama ini dalam hukum administrasi negara di Indonesia yang biasanya disebut pejabat tata usaha negara –yang berwenang mengambil keputusan tata usaha negara seperti pengangkatan seseorang ke suatu posisi– hanyalah pejabat negara atau PNS yang masuk dalam cabang kekuasaan eksekutif, bukan yang ada di yudikatif atau legislatif.

#### **4. Opini Awal Hakim Harus Terbuka!: Pengaturan yang Kebablasan**

Pasal 19 ayat (4) UU No. 4 tahun 2004 memberikan kewajiban pada hakim untuk membuat pendapat tertulis terhadap perkara yang sedang diperiksa sebelum dilakukan musyawarah, hal mana kemudian menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari putusan (harus dibacakan pula di sidang terbuka dan –seharusnya dapat diakses publik). Menurut beberapa anggota DPR, ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai bentuk akuntabilitas hakim secara individual atas pertimbangan-pertimbangan hukumnya.

Ketentuan ini –yang tidak dikenal di negara manapun di dunia– jelas salah kaprah dan berpotensi menimbulkan efek negatif yaitu: *pertama*, mengancam independensi hakim

dalam memutus perkara. Tidak jarang dalam memutus perkara hakim merasa lebih aman (dalam konotasi yang positif) untuk memutus secara kolegial sehingga opini pribadinya tidak diketahui publik, terutama dalam kasus-kasus tertentu yang sensitif dan beresiko, misalnya perkara yang melibatkan pejabat, preman atau perkara yang berhubungan dengan isu suku, ras, agama atau etnis. Kewajiban untuk membuka opini pribadinya dapat membuat hakim tidak bisa memutus secara independen/mandiri karena khawatir akan dampak langsung yang akan diterimanya apalagi jaminan keamanan bagi hakim di negeri ini tidak ada.

*Kedua*, mengurangi tingkat penerimaan (akseptabilitas) dari putusan hakim oleh para pihak. Biasa terjadi seorang atau bahkan dua orang hakim dalam majelis memiliki pendapat awal X yang kemudian berubah menjadi Y karena sepakat dengan argumentasi hukum hakim lain dalam musyawarah. Jika pendapat awal hakim tersebut harus dibuka, maka sangat mungkin akhirnya putusan majelis hakim dipertanyakan legitimasinya. Dan dengan *image* negatif yang melekat pada pengadilan dan hakim maka setiap ada perbedaan antara pendapat awal hakim dengan putusan majelis maka para pihak dan masyarakat hampir pasti akan menganggap ada permainan dalam memutus perkara tersebut.

Seharusnya, jaminan untuk mendorong akuntabilitas hakim cukup dibentuk dengan pemberian hak kepada hakim dan hakim agung (bukan kewajiban seperti yang diatur dalam UU No. 4 dan 5 tahun 2004) untuk menyatakan secara terbuka perbedaannya dengan mayoritas hakim lain setelah dilakukan musyawarah putusan (pemberian hak mempublikasikan *dissenting opinion*). Selain itu bahkan seorang hakim bisa diberikan hak pula untuk mempublikasikan tambahan/perbedaan argumentasi hukum lainnya dalam putusan yang ia sebenarnya sepakat (*concurring opinion*).

## 5. Membengkaknya Organisasi MA

Ada dua pasal dalam UU No. 5 tahun 2004 yang berpengaruh pada semakin besarnya organisasi MA yaitu penambahan jumlah Wakil Ketua MA dari satu orang menjadi dua orang (Pasal 5 ayat [1]) dan penetapan jumlah hakim agung dari 'biasanya' maksimum 51 orang menjadi maksimum 60 (Pasal 4 ayat [3]).

*Seharusnya, jaminan untuk mendorong akuntabilitas hakim cukup dibentuk dengan pemberian hak kepada hakim dan hakim agung (bukan kewajiban seperti yang diatur dalam UU No. 4 dan 5 tahun 2004) untuk menyatakan secara terbuka perbedaan pendapatnya dengan mayoritas hakim lain setelah dilakukan musyawarah putusan*

Penambahan Wakil Ketua MA dan Ketua Muda tersebut sebenarnya tidak perlu karena selama ini pembagian peran antara Ketua MA dan Wakil Ketua MA saja tidak pernah jelas dan komunikasi antara mereka (dan Pimpinan MA lain) tidak baik. Akan jauh lebih efisien jika posisi Wakil Ketua MA dihapuskan atau seluruh posisi Ketua Muda ditingkatkan menjadi Wakil Ketua dengan menambahkan posisi untuk Wakil Ketua/Ketua Muda MA yang akan menangani pembinaan dan pengawasan hakim.

Pengaturan jumlah hakim agung maksimum 60 orang –yang hampir pasti akan diisi penuh– semakin memperparah keadaan. Asumsi bahwa penambahan tersebut diperlukan untuk menangani tumpukan perkara hanyalah alasan yang dicari-cari karena masalah utama terjadinya tumpukan perkara adalah karena tidak produktifnya sebagian hakim agung; sistem *management* perkara yang tidak efisien; rendahnya kualitas sebagian hakim agung; dan kelemahan lain yang menyebabkan jumlah perkara yang tidak perlu masuk ke MA, namun tetap masuk ke MA.

Penambahan jumlah hakim agung tersebut akan menimbulkan beberapa eksekusi negatif antara lain: *Pertama*, MA semakin sulit untuk mengontrol kualitas kerja, kinerja dan integritas hakim agung, hakim pengadilan di bawahnya dan pegawai MA serta memastikan konsistensi putusannya. *Kedua*, biaya yang dibutuhkan semakin besar sehingga perjuangan untuk peningkatan anggaran, gaji dan insentif lain menjadi lebih sulit. *Ketiga*, komunikasi dan koordinasi antar bidang dalam organisasi menjadi semakin sulit. *Keempat* semakin mendorong proses pengambilan keputusan yang hirarkis dan elitis.

## 6. Penutup: Buah dari Proses yang Bermasalah

Kelemahan-kelemahan dalam keempat UU bidang peradilan sebagaimana dijelaskan di atas adalah buah dari proses penyusunan UU yang memang sejak awalnya sudah bermasalah. Rencana awalnya sangat ambisius, keempat UU tersebut akan dibahas hanya dalam waktu beberapa hari saja.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Hukumonline, 8/9/03 dan 4/9/03.

*Kelemahan-kelemahan dalam keempat UU bidang peradilan sebagaimana dijelaskan di atas adalah buah dari proses penyusunan UU yang memang sejak awalnya sudah bermasalah*

Target yang tidak masuk akan tersebut ternyata memang tidak terpenuhi karena prosesnya kemudian *molor* beberapa bulan. Namun penetapan waktu yang tidak masuk akal tersebut menunjukkan ketiadaan pemahaman DPR dan Pemerintah atas kompleksnya permasalahan yang ada.<sup>10</sup> Hal tersebut juga menunjukkan betapa tidak dianggap pentingnya proses pembahasan UU yang partisipatif, yang pasti membutuhkan waktu yang memadai.

Selain itu, tidak terlihat adanya kesungguhan dari DPR, Pemerintah, bahkan wakil MA sendiri, untuk menyusun UU yang benar-benar merefleksikan kebutuhan pengadilan. Beberapa hasil riset mendalam yang membahas mengenai hal-hal yang perlu dilakukan sehubungan dengan perubahan peraturan UU di bidang peradilan seperti Cetak Biru Pembaruan MA, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim dan Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan yang seluruhnya disusun oleh Mahkamah Agung dan LeIP, sama sekali tidak dijadikan acuan.<sup>11</sup>

Lebih jauh lagi, keberhasilan kalangan hakim untuk memasukkan beberapa pasal yang sesuai dengan kepentingan mereka dalam UU baru tersebut -misalnya memperbesar organisasi MA, mempersulit persyaratan hakim agung non karir dan memperpanjang usia pensiun hakim agung- kabarnya tidak lepas dari lobi IKAHI kepada anggota DPR. Bukan hanya lobi 'kata-kata', mereka juga diisukan memberikan sejumlah uang kepada para anggota DPR. Memang hakim dan pengadilan kabarnya dimintai sejumlah uang oleh IKAHI untuk mendukung proses amandemen dan penyusunan UU di bidang peradilan tersebut.<sup>12</sup> Dan sepertinya

---

<sup>10</sup> Bahkan Menteri Kehakiman Yustil Ihza Mahendra dan beberapa anggota DPR menyatakan bahwa pembahasan RUU tersebut tidak sulit. Hukumonline, 8/9/03.

<sup>11</sup> Padahal dalam cetak biru-cetak biru tersebut banyak sekali memuat rekomendasi pembaruan yang perlu dibentukkan/diatur dalam UU di bidang peradilan. Bahkan hampir semua kritik yang dimuat dalam tulisan ini sudah dibahas dalam cetak biru tersebut. Lihat Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung, Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan Sumber Daya Manusia Hakim dan Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pengelolaan Keuangan Pengadilan.

<sup>12</sup> Hukumonline, 18/2/04 dan pemaparan oleh hakim dan hakim tinggi, 2004.

praktek ini diketahui banyak hakim. Mungkin uang-uang tersebut diberikan dalam konteks ‘uang rapat’ atau ‘uang transport’ sebagaimana tahun 2002 pernah diberikan oleh petinggi-petinggi MA saat mengundang anggota DPR di Hotel Mandarin dalam rangka membahas RUU MA.<sup>13</sup>

Dan pemberian uang kepada para pembahas UU di bidang peradilan tersebut kabarnya bukan hanya dilakukan oleh hakim, namun juga Ikatan Panitera. Tudingan tersebut diutarakan seorang hakim kepada penulis sembari menjelaskan keberhasilan panitera untuk menggeser monopoli peran hakim sebagai panitera dan panitera pengganti di MA.<sup>14</sup> Jika dalam UU No. 14 tahun 1985 untuk menjadi panitera di MA harus seorang hakim, dengan diundangkannya UU No. 5 tahun 2004 hanya panitera karir yang dapat diangkat menjadi panitera di MA.

*Satu momentum  
untuk  
memperbarui  
pengadilan  
melalui  
perbaikan sistem  
yang mengaturnya  
telah lewat*

Satu momentum untuk memperbaiki pengadilan melalui perbaikan sistem yang mengaturnya telah lewat. Entah kapan momentum itu bisa kembali muncul. Memang masih ada beberapa UU di bidang peradilan –termasuk Komisi Yudisial– yang masih akan dibahas. Namun mengingat UU yang lebih mendasarnya –UU Kekuasaan Kehakiman dan UU MA telah diundangkan, penulis pesimis ruang gerak memperbaiki pengadilan lewat jalur UU sudah sulit diharapkan. Sepertinya kita harus banyak berharap dan mendorong agar Pimpinan MA bisa menutupi kelemahan-kelemahan UU dengan pengaturan yang lebih baik di tingkat yang lebih teknis. Dan masyarakat harus bekerja lebih keras dan lebih terorganisir untuk mendorong gagasan-gagasan perubahan dan mengawasi jalannya proses peradilan.

<sup>13</sup> Hukumonline,13/7/02.

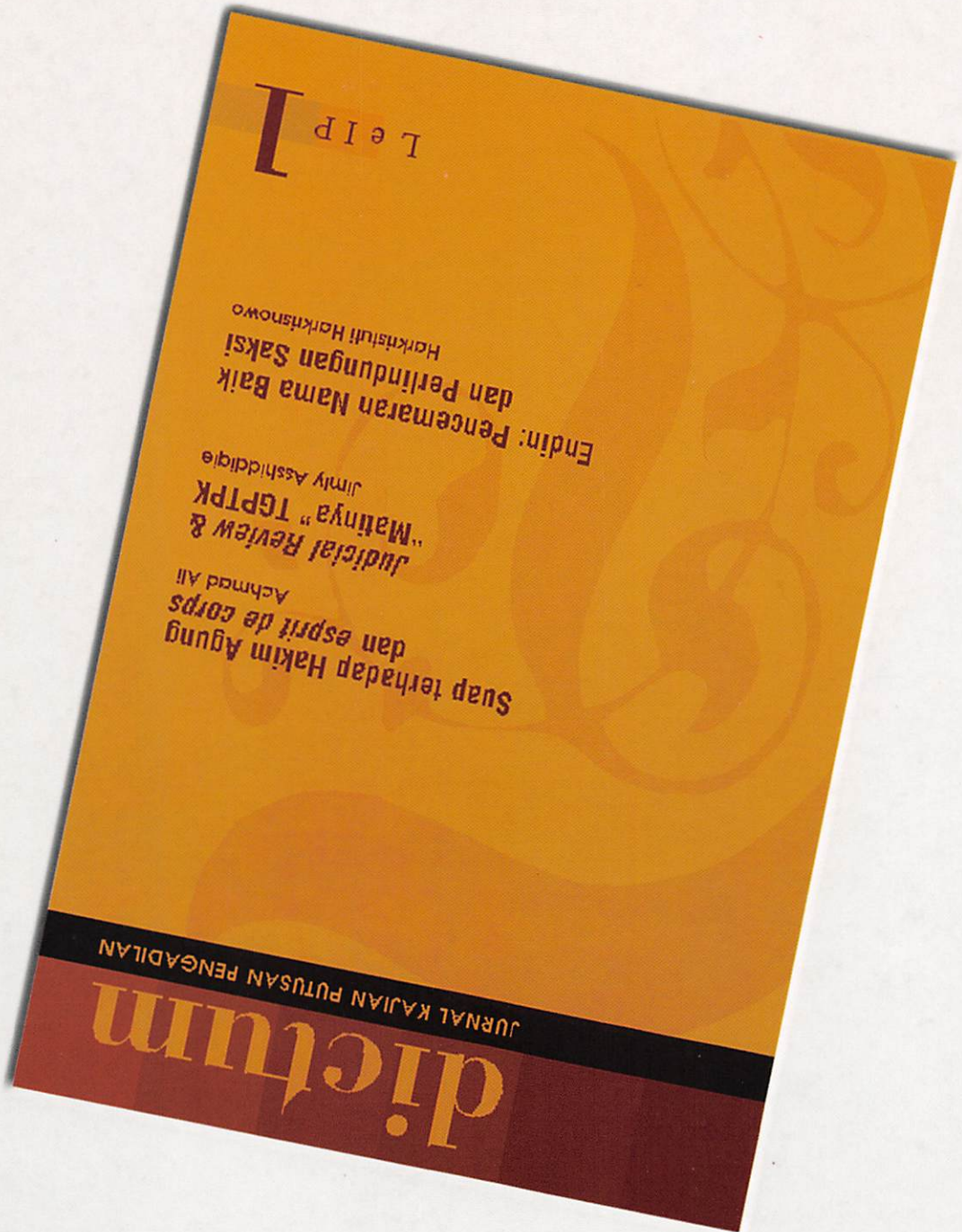
<sup>14</sup> Penjelasan seorang hakim, 2004.

## biodata pengkaji

**Luhut M.P Pangaribuan** demikian nama lengkap lelaki, yang kerap disapa Luhut ini. Ia dilahirkan di Balige, 24 Mei 1956. Lulus dengan gelar Sarjana Hukum dari Universitas Indonesia (UI) tahun 1981, kemudian ia melanjutkan pendidikan jurusan International Law di University of Nottingham, Inggris tahun 1991 dan meraih gelar Master of Law (LL.M). Saat ini ia merupakan peserta pendidikan Doktor di UI. Mantan Direktur Lembaga Bantuan Hukum Jakarta tahun 1993–1997 telah menerbitkan beberapa karya tulis, diantaranya Advokat dan *Contemp of Court*. Kini aktifitas utama Luhut, selain sebagai advokat pada kantor hukum yang ia dirikan, ia merupakan pengajar tetap Praktek Hukum Pidana di FHUI.

**Mas Achmad Santosa** lahir di Jakarta 10 Maret 1956. Mas Ota, biasa disapa, memperoleh gelar akademis (SH) dari FHUI dan LL.M dari Osgoode Hall Law School, York University Toronto. Saat ini ia tengah mengikuti program Doktor Bidang Hukum Lingkungan di University of Leiden. Mas Ota dikenal sebagai aktifis hukum lingkungan dan pendiri Indonesian Center of Environmental Law (ICEL). Selain sebagai *Advisor* pada Program Pembaruan Hukum dan Peradilan pada Partnership for Governance Reform, Staf Pengajar Hukum Lingkungan di FHUI, Dewan Pengawas pada LeIP, ia juga sebagai Ketua ILUNI (Ikatan Alumni FHUI) Periode 2004 - 2008.

**Indro Sugianto** saat ini merupakan Direktur Eksekutif ICEL. Sebelumnya, Indro, yang dilahirkan di Malang 21 Pebruari 1963, lama menjadi pengacara dan Direktur di Lembaga Bantuan Hukum Surabaya. Indro menamatkan pendidikannya di FH Universitas Brawijaya Malang dan melanjutkan pada program Pascasarjana Universitas Airlangga tahun 2002. Indro juga terlibat sebagai peneliti untuk penyusunan Perma No. 2 tahun 2002 tentang *Class Action* dan Pembaruan UU No. 23 tahun 1997.



LINGKAPILAH JURNAL  
**dictum**  
ANDA

The Asia Foundation

