

## Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok dalam Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara di Peradilan Tata Usaha Negara

Bernadetta Satyaayu Regitaningtyas Kalaij<sup>1</sup>, Sekar Sari Syaharani<sup>2</sup>, Feren Thalita<sup>3</sup>, Santi Hapsari<sup>4</sup>

### Abstrak

Gugatan perwakilan kelompok adalah model gugatan yang tidak asing digunakan dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia. Bahkan, model gugatan ini sudah dipraktikkan di pengadilan Indonesia sebelum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kehadiran gugatan perwakilan kelompok diharapkan dapat mempermudah penegakan keadilan bagi masyarakat umum yang terkena dampak negatif dari keputusan tata usaha negara oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara dalam satu gugatan saja. Dengan ini, kehadiran gugatan perwakilan kelompok melalui konstruksi hukum serta kelebihan dan kekurangan dalam praktiknya harus dipahami dengan baik agar implementasinya dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Terlepas dari kehadiran PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan peraturan lainnya, peradilan tata usaha negara belum memiliki peraturan khusus yang dapat mendukung pelaksanaan model gugatan tersebut, yang unsur-unsurnya antara satu sama lain saling bersesuaian. Lalu, dari kelebihan-kelebihan gugatan perwakilan kelompok yang sudah cukup memenuhi asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya murah, masih banyak kekurangan dalam praktik, terutama berhubungan dengan putusan sela. Sejatinya, hal-hal demikian wajib mendapatkan perhatian penuh oleh pihak yang berwenang.

**Kata Kunci:** gugatan perwakilan kelompok, konstruksi hukum, keputusan tata usaha negara.

### *Class Action Lawsuit Against State Administrative Decisions in Indonesia*

### Abstract

*The class action lawsuit is a familiar lawsuit model in the practice of Indonesian state administrative courts. In fact, this lawsuit model has been practiced in Indonesian courts even before being regulated in Indonesian laws and regulations. The presence of the class action lawsuit is expected to facilitate the enforcement of justice for the public as they are negatively affected by a state administrative decision constructed by state administrative body(s) and/or official(s) in only one lawsuit. With this, the presence of the class action lawsuit through the legal construction as well as the advantages and disadvantages in practice must be well understood, therefore its implementation can run effectively and efficiently. Apart from the presence of PERMA Number 1 of 2002 concerning Class Representation Lawsuits and other regulations, the state administrative court does not own specific regulations that can support the implementation of the lawsuit model, in which the elements of one another are mutually compatible. Moreover, despite the advantages of the class action lawsuit, which are sufficient to meet the principles of fast, simple, and low-cost trial, there are still many shortcomings in the practice, especially related to interim decisions. Hence, such matters must get full concern from the authorities.*

**Keywords:** class action lawsuit, legal construction, state administrative decision.

---

<sup>1</sup> Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Sumedang, 087886132451, bernadetta20001@mail.unpad.ac.id.

<sup>2</sup> Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Sumedang, 085641410824, sekar20003@mail.unpad.ac.id.

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Sumedang, 085920085903, feren20001@mail.unpad.ac.id.

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Sumedang, santi.hapsari@unpad.ac.id.

## A. Pendahuluan

Tidak jarang kita jumpai bahwa masyarakat dengan jumlah banyak terkena dampak negatif dari Keputusan Tata Usaha Negara (“KTUN”) yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat Tata Usaha Negara. Gugatan Tata Usaha Negara yang dilayangkan secara terpisah oleh orang banyak tentunya akan berakibat pada pertentangan asas peradilan yang sederhana, cepat, serta biaya ringan, seperti yang sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>5</sup>

Lalu, gugatan yang diajukan secara terpisah berpotensi menghasilkan putusan yang berulang, bahkan inkonsisten terhadap inti perkara yang sama sehingga berujung pada penyelesaian sengketa yang tidak efektif. Hal ini pun akan berdampak pada anggota badan peradilan yang kewalahan dalam menerima seluruh gugatan serta hambatan baru yang timbul karena beberapa penggugat tidak mempunyai posisi kuat dari segi perekonomian maupun pengetahuan hukum.

Oleh karena itu, pada 1997, negara Indonesia mengadopsi suatu solusi yang sudah diterapkan oleh negara-negara *Anglo Saxon* sejak lama, yaitu membuat pengaturan terkait gugatan perwakilan (*class action*) yang pertama kali disematkan di dalam Pasal 37 Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berdasarkan pasal ini, gugatan kelompok didefinisikan sebagai hak sekelompok kecil warga untuk bertindak sebagai perwakilan warga dalam jumlah besar yang dirugikan, di mana gugatan tersebut didasarkan atas kesamaan permasalahan atau peristiwa, fakta hukum, serta tuntutan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Namun, jika kita melihat secara umum dan tidak terfokus pada masalah lingkungan saja, gugatan perwakilan dapat didefinisikan sebagai gugatan perdata, usulan yang diajukan oleh individu atau

kelompok yang terbatas., yang berperan sebagai perwakilan kelas untuk betul-betul mewakili kepentingannya sendiri serta banyak orang lainnya yang sama-sama memiliki status sebagai korban. Kemudian, menurut Black’s Law Dictionary, gugatan perwakilan dapat dipahami sebagai sekelompok besar yang memiliki kepentingan sama dalam sebuah perkara, di mana satu atau lebih individu memiliki hak untuk memperjuangkan atau dipertaruhkan atas nama kelompok besar tanpa harus menyebutkan setiap anggota kelompok yang mewakili. Dalam model gugatan ini, perwakilan akan disebut sebagai *class representative(s)* dan kumpulan orang yang diwakili akan disebut sebagai *class members*.<sup>6</sup> Gugatan perwakilan tidak dapat diajukan ke pengadilan secara cuma-cuma dan tanpa kriteria. Terdapat persyaratan umum yang wajib diketahui dan dipenuhi penggugat, agar pokok perkara akhirnya dapat diputus secara maksimal.<sup>7</sup> Persyaratan tersebut terdiri dari jumlah (*numerosity*), kesamaan kepentingan (*commonality*), kesamaan tuntutan (*typicality*), dan juga adanya perwakilan (*adequacy of representation*), yang mana akan dielaborasi lebih lanjut pada artikel ini.

Kehadiran gugatan perwakilan sudah terhitung lebih dari dua dekade di Indonesia. Bahkan, sebelum gugatan perwakilan diatur di peraturan perundang-undangan Indonesia, sudah ada penggugat yang mengajukan model gugatan ini ke pengadilan, seperti kasus Muchtar Pakpahan vs. Gubernur DKI Jakarta serta Kepala Kantor Wilayah Kesehatan DKI terkait endemi demam berdarah pada 1988.<sup>8</sup>

Seiring berjalannya waktu, implementasi gugatan perwakilan rupanya semakin meluas dan semakin sering diajukan oleh masyarakat ke Peradilan Tata Usaha Negara. Tujuan diadakannya gugatan perwakilan adalah

<sup>5</sup> Nia Sari Sihotang, “Penerapan Asas Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan di Pengadilan Negeri Pekanbaru berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman”, JOM Fakultas Hukum, Vol. III, No. 2, 2016, hlm. 2.

<sup>6</sup> Emerson Yuntho, *Class Action - Sebuah Pengantar*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ESLAM), Jakarta: 2007, hlm. 1.

<sup>7</sup> Ujang Abdullah, “Gugatan Perwakilan Kelompok dan Hak Gugat Organisasi dalam Kaitannya dengan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara”, PTUN Jakarta, hlm. 2.

<sup>8</sup> Emerson Yuntho, *Op. Cit.*, hlm. 12.

mencegah terjadinya pengulangan proses perkara yang berlarut-larut serta mencegah kasus yang memiliki inti yang sama diputus secara berbeda-beda atau inkonsisten jika gugatan dilayangkan secara individu. Eksistensi gugatan model ini diharapkan dapat membantu masyarakat serta badan peradilan Indonesia dalam mencapai pemenuhan hak seadil-adilnya. Oleh karena itu, para penulis memiliki minat yang tinggi untuk memperdalam terkait konstruksi hukum gugatan perwakilan terhadap KTUN di Indonesia. Selain itu, penulis juga hendak meninjau efektivitas implementasi gugatan perwakilan dengan cara mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan penggunaan gugatan perwakilan terhadap KTUN di Indonesia. Tulisan ini sendiri akan ditinjau dengan hukum positif Indonesia dan asas-asas hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara.

## B. Metode Penelitian

Dalam tulisan ini, pendekatan yang digunakan para penulis adalah metode riset hukum yuridis normatif. Metode riset hukum yuridis normatif merupakan suatu pendekatan riset hukum kepustakaan yang diterapkan dengan mengevaluasi bahan hukum sekunder yang ada.<sup>9</sup> Penelitian ini dilakukan dengan bertapak pada aspek-aspek yuridis yang merujuk pada peraturan hukum dan prinsip-prinsip yang tercantum dalam undang-undang di Indonesia. Pengumpulan informasi dilakukan dengan melakukan studi terhadap sumber-sumber kepustakaan yang mencakup bahan hukum utama, seperti undang-undang, serta bahan hukum tambahan, seperti putusan pengadilan, hasil penelitian, dan literatur dari para ahli hukum. Setelah data terkumpul dan diolah dengan analisis hukum secara kualitatif.

## C. Pembahasan dan Analisis

### 1. Konstruksi Hukum Gugatan Perwakilan Kelompok Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Di Indonesia

Gugatan perwakilan kelompok di Indonesia secara materiil sejatinya telah diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Akan tetapi secara formil baru diundangkan pada tahun 2002 dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen diatur bahwasanya kelompok konsumen dengan kepentingan Individu yang serupa bisa menuntut atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku<sup>10</sup>. Pada dasarnya, konsep gugatan perwakilan kelompok ini lahir untuk memudahkan penggugat yang berjumlah lebih dari satu atas perkara yang sama untuk mengajukan gugatannya secara kolektif sehingga proses peradilan itu lebih efisien.

Berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam hal gugatan perwakilan kelompok juga memperhatikan asas *fair play* dan asas kebijaksanaan. Asas *fair play* atau disebut juga dengan asas permainan yang layak adalah asas yang menghendaki agar setiap warga negara diberikan kesempatan untuk mencari kebenaran dan keadilan yang menekankan pada pentingnya kejujuran dan keterbukaan dalam proses penyelesaian sengketa tata usaha negara.<sup>11</sup> Dengan gugatan perwakilan kelompok pada Keputusan Tata Usaha Negara ini merupakan salah satu perwujudan dari terlibatnya masyarakat dalam mencari keadilan dan kebenaran hadap Keputusan Tata Usaha Negara yang sarat akan penyelewengan kekuasaan sehingga merugikan warga negara karena pada hakikatnya kedudukan negara lebih tinggi dari kedudukan warga negara itu sendiri.

Asas Kebijaksanaan ini menghendaki agar pemerintah diberikan kebebasan dan keleluasaan untuk menerapkan

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2003, hlm. 13.

<sup>10</sup> Pasal 46 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>11</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Rajawali Press, Jakarta: 2011, hlm. 262.

kebijaksanaan tidak hanya berpedoman pada peraturan perundang-undangan formal dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini bertujuan untuk mengantisipasi apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat menampung persoalan masyarakat, sehingga pemerintah dituntut bertindak cepat dan dinamis, berpandangan luas dan mampu memperhitungkan akibat-akibat yang muncul dari tindakannya.<sup>12</sup> Dengan gugatan perwakilan kelompok pada Keputusan Tata Usaha Negara ini merupakan salah satu perwujudan dari bentuk kebebasan dan keleluasaan dari pejabat pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang dibutuhkan tindakan cepat, dinamis, dan memperhitungkan kepentingan dari masyarakat secara besar.

Pada Pasal 1 huruf a PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan kelompok, gugatan perwakilan kelompok didefinisikan sebagai “Suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok yang dimaksud”. Hakikatnya, Gugatan kelompok atau *class action* merupakan suatu cara atau metode dimana semua orang yang mempunyai tuntutan atau kepentingan yang sama dalam perkara yang sama bersatu untuk mengajukan gugatan agar lebih mudah dan efisien dalam proses peradilan. Berdasarkan *Point a Rule 23 US Federal Rules of Civil Procedure*, dinyatakan bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi untuk mengajukan suatu gugatan perwakilan kelompok adalah<sup>13</sup>:

- a. Pihak yang dirugikan sangat banyak sehingga tidak praktis apabila diajukan gugatan secara individual (*The class is so large that it is impractical to join all the members*);
- b. Terdapat masalah hukum yang sama (*There are some legal or factual issues that the class has in common*);
- c. Memiliki tuntutan yang sama (*The representative parties' claims or defenses are indicative of the class's claims or defenses*); dan
- d. Kepentingan tersebut diwakili oleh satu pihak yang sama (*The class's interests will be fairly and appropriately protected by the represented parties*).

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, gugatan perwakilan kelompok pada umumnya merupakan gugatan perdata yang identik dengan gugatan ganti rugi yang diajukan oleh beberapa individu dalam jumlah yang tidak signifikan (biasanya hanya satu atau dua) untuk mewakili kepentingan mereka sekaligus mewakili kepentingan ribuan orang lainnya<sup>14</sup>. Sementara gugatan yang diajukan dalam PTUN bukan merupakan gugatan yang berkaitan dengan Pejabat administrasi pemerintahan untuk melakukan tindakan, tidak melakukan tindakan, dan menghentikan tindakan pemerintahan.<sup>15</sup> Dalam hal berupa kewajiban pejabat administrasi negara untuk menghentikan tindakan pemerintahan dapat disertai dengan pembebanan rehabilitasi dan ganti rugi<sup>16</sup> untuk menentukan sah atau tidaknya suatu KTUN. Selain itu, pada perkara perdata putusan yang dihasilkan hanya berlaku bagi para pihak yang berkepentingan saja sementara pada putusan Peradilan Tata Usaha Negara berlaku asas *erga omnes* di mana putusan

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Rule 23 of United States Federal Rules of Civil Procedure.

<sup>14</sup> Muhammad Edward Pontoh, Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Class Action, Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi 2, Vol. 4, 2016, hlm. 2.

<sup>15</sup> Pasal 5 ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah dan Kewenangan Mengadili Perbuatan

Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

<sup>16</sup> Pasal 5 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).

Peradilan Tata Usaha Negara mengikat publik<sup>17</sup>. Sehingga apabila gugatan perwakilan kelompok diajukan pada Peradilan Tata Usaha Negara maka secara langsung mengikat pihak-pihak lain yang tidak turut menggugat. Hal ini tentunya sesuai dengan tujuan dari adanya gugatan perwakilan kelompok itu sendiri, di mana suatu kelompok mewakili ribuan masyarakat lain yang merasa dirugikan atas suatu keputusan pejabat Tata Usaha Negara untuk diwakilkan kepentingannya dalam gugatan Peradilan Tata Usaha Negara.

Perihal berkaitan atau tidaknya suatu gugatan perwakilan kelompok terhadap tuntutan ganti kerugian, pada Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa “Setiap orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu KTUN dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar KTUN yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.” Berdasarkan pasal 53 ayat (1) tersebut, setelah diajukannya gugatan, dalam proses pemeriksaan persiapan hakim akan menentukan apakah gugatan perwakilan kelompok tersebut diterima atau tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada tahun 2000 sebelum adanya PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok telah terdapat gugatan yang diajukan dengan mekanisme gugatan perwakilan kelompok, yakni gugatan yang diajukan oleh LSM Reformasi Perjuangan Rakyat Semesta Kabupaten Karimun pada perkara No. 26/G.TUN/2000/PTUN. PBR terhadap keputusan Bupati Karimun mengenai pemberian izin usaha karaoke yang

diterbitkan tanggal 12 Agustus tahun 1998 atas nama Edi No. 17/SI/Ekom/1998 sebab bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik mengingat tempat karaoke dan diskotik tersebut didirikan pada pemukiman penduduk serta berdekatan dengan tempat pendidikan tempat peribadatan<sup>18</sup>.

Dalam putusannya, majelis hakim mengabulkan gugatan perwakilan kelompok tersebut dengan alasan<sup>19</sup>:

- a. Memenuhi unsur *numerosity*, yakni jumlah penggugat meliputi keseluruhan penduduk Kabupaten Karimun
- b. Memenuhi unsur *commonality* ditunjukkan dengan adanya kesamaan kepentingan, fakta, peristiwa dan dasar hukum antara LSM Reformasi Perjuangan Rakyat Semesta dengan masyarakat Kabupaten Karimun
- c. Memenuhi unsur *typicality* dengan adanya kesamaan tuntutan yakni agar Bupati membatalkan surat izin tempat usaha karaoke dan diskotik atas nama Edi
- d. Memenuhi unsur *Adequacy of Representation* di mana kelompok yang mewakili yakni LSM Reformasi Perjuangan Rakyat Semesta ada untuk melindungi kepentingan masyarakat yang diwakili yaitu masyarakat Kabupaten Karimun.

Pada kasus yang hampir sama, suatu gugatan juga dilayangkan oleh Khairul Anwar, dkk. Pada tahun 2000 Melawan BPN Kabupaten Deli Serdang dalam perkara No. 18/G.TUN/2000/PTUN. Mdn juga diproses dengan cara yang sama seperti pemeriksaan gugatan biasa di Peradilan Tata Usaha Negara Medan karena pada saat itu belum adanya PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok sehingga belum dapat

<sup>17</sup> Yuslim, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Sinar Grafika, Jakarta: 2015, hlm. 34.

<sup>18</sup> Ujang Abdullah, *Op. Cit.*, hlm. 7-8.

<sup>19</sup> Devita Ayu Maharani (eds.), Implementasi Gugatan Class Action di PTUN (Uji Pasal 2 Peraturan MARI No. 1 Tahun 2002 terhadap Asas Ius Cura Novit, Jurnal Gema Keadilan, Edisi II, Vol. 7, 2020, hlm. 62-63.

diterapkannya hukum dan asas-asas yang terdapat dalam gugatan perwakilan<sup>20</sup>.

Oleh karenanya, meskipun sampai saat ini belum ada peraturan khusus yang mengatur mengenai gugatan perwakilan kelompok di Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sudah ada seperti Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok dan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara serta yurisprudensi atau putusan hakim atas gugatan perwakilan kelompok di Peradilan Tata Usaha Negara yang serupa, dapat dimungkinkan untuk diajukannya gugatan perwakilan kelompok di Peradilan Tata Usaha Negara. Selain itu, terdapat juga asas *ius curia novit* yang tercantum dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa "*Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib memeriksa dan mengadilinya.*" yang kemudian dipertegas dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang juga menyebutkan bahwa "*Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.*" Berdasarkan hal tersebut, hakim dapat menggunakan interpretasi futuristik dengan dasar ketentuan PERMA No. 1 tahun 2002 terhadap gugatan perwakilan kelompok yang diajukan di Peradilan Tata Usaha Negara<sup>21</sup>. Dalam hal ini yang dapat menjadi penggugat dalam sengketa Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU PTUN adalah orang atau badan hukum perdata dengan dasar sengketa yaitu KTUN yang bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan, bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik serta membawa kerugian bagi banyak orang sehingga dapat dijadikan sebagai gugatan perwakilan kelompok terhadap KTUN karena satu gugatan untuk mewakili kepentingan banyak orang.

## 2. Kelebihan dan Kekurangan Penggunaan Gugatan Perwakilan Kelompok Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Di Indonesia

Seperti yang telah diketahui, bahwa dalam pengajuan Gugatan Perwakilan kelompok memang belum banyak digunakan dan diatur dalam hukum Indonesia. Khususnya dalam penerapan gugatan perwakilan kelompok pada KTUN. Hal ini dibuktikan dengan pencarian pada direktori Mahkamah Agung hanya tercatat kurang lebih 100 putusan tata usaha negara yang menggunakan mekanisme gugatan perwakilan kelompok dari ratusan ribu putusan yang terdaftar dalam direktori. Meskipun belum banyak diatur dan diterapkan, pengajuan gugatan perwakilan kelompok terhadap KTUN tetap dapat digunakan. Sebab KTUN yang merupakan suatu penetapan tertulis yang ditetapkan atau dikeluarkan oleh lembaga atau pegawai Tata Usaha Negara yang memuat tindakan hukum Tata Usaha Negara yang didasarkan pada peraturan hukum yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menghasilkan konsekuensi hukum bagi individu atau entitas hukum perdata.<sup>22</sup> Dalam hal ini disebutkan bahwa KTUN ini berasal dari penetapan badan atau pejabat Tata Usaha Negara, yang berarti juga bahwa keputusan yang dikeluarkan akan berdampak bukan hanya pada kalangan tertentu saja, namun juga dapat berdampak kepada hajat hidup orang banyak yang berpengaruh terhadap dikeluarkannya KTUN tersebut.

Maka dari itu penggunaan gugatan perwakilan kelompok tetap dapat

<sup>20</sup> Devita Ayu maharani (eds.), *Loc. Cit.*, hlm. 63.

<sup>21</sup> Devita Ayu Maharani (eds.), *Loc. Cit.*, hlm. 63.

<sup>22</sup> Pasal 53 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

digunakan dalam mengajukan gugatan terhadap KTUN selama memenuhi persyaratan yang ada, yaitu dalam hal gugatan perwakilan kelompok ini diajukan secara berbarengan harus memenuhi unsur *numerosity* di mana jumlah penggugat yang besar, unsur *commonality* yaitu kesamaan fakta, peristiwa dan dasar hukum, memenuhi unsur *typicality* dengan kesamaan jenis tuntutan, memenuhi unsur *adequacy of representation* yang terdapat perwakilan kelompok.<sup>23</sup> Dengan ini dapat mengurangi kemungkinan pengajuan gugatan yang sama terhadap satu kasus sejenis yang dilakukan oleh pejabat atau badan hukum yang digugat sama.

Dalam penggunaan mekanisme gugatan perwakilan kelompok dalam KTUN ini sendiri tentu memiliki dua sisi, yaitu keuntungan dan kerugian. Hal yang pertama akan dianalisis adalah sisi kelebihan dan kekurangannya dari alur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara. Alur ini terdiri dari:<sup>24</sup>

- a. Upaya Administratif<sup>25</sup>, yang berupa Langkah pertama yang diambil oleh individu atau entitas hukum jika tidak puas dengan KTUN. Upaya ini ditempuh dengan dua bentuk, yaitu:
  - 1) Dalam upaya keberatan, penyelesaian dapat dilakukan secara mandiri oleh lembaga/pegawai administrasi negara yang mengeluarkan KTUN.
  - 2) Dalam upaya banding administratif, diselesaikan oleh lembaga yang memiliki wewenang atau lembaga yang berwenang untuk melakukan peninjauan kembali KTUN yang disengketakan.

- b. Gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara, gugatan hanya dapat diajukan apabila sudah menempuh proses upaya administratif.<sup>26</sup> Maka dapat dipahami bahwa pengajuan gugatan perwakilan kelompok hanya dapat diajukan apabila perwakilan kelompok dan anggotanya telah melakukan upaya administratif namun masih tidak puas dengan hasilnya. Ketentuan dalam Pengajuan Gugatan Pada Peradilan Tata Usaha Negara :

- 1) Penggolongan Gugatan

Gugatan berisi tuntutan terhadap penetapan tertulis yang dikeluarkan badan atau pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan ke Peradilan untuk mendapatkan putusan. Dalam hal ini terdapat beberapa keputusan yang termasuk ke dalam kategori:<sup>27</sup>

- a) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual;
- b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya;
- c) Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AUPB;
- d) bersifat final dalam arti lebih luas;
- e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau

<sup>23</sup> Emerson Yuntho, *Op. Cit.*

<sup>24</sup> Sovia Hasanah, "Alur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/alur-penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara-lt581327c457099/>, diakses 15 Juni 2022.

<sup>25</sup> Pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Poin IV angka 1 Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang

Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>26</sup> Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>27</sup> Pasal 87 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

- f) Keputusan yang berlaku bagi Warga Masyarakat.
- 2) Prosedur Dismissal  
Setelah diajukan gugatan, selanjutnya dilakukan pemeriksaan dismissal atau rapat permusyawaratan yang menentukan pertimbangan-pertimbangan bahwa gugatan yang diajukan itu diterima atau tidak berdasar,<sup>28</sup> yaitu :
- a) Pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Peradilan;
  - b) Syarat-syarat gugatan tidak dipenuhi oleh penggugat sekalipun ia telah diberi tahu dan diperingatkan;
  - c) Gugatan tersebut tidak didasarkan pada alasan-alasan yang layak;
  - d) Apa yang dituntut dalam gugatan sebenarnya sudah terpenuhi oleh KTUN yang digugat;
  - e) Gugatan diajukan sebelum waktunya atau telah lewat waktunya.

Apabila perlawanan tersebut disetujui oleh Pengadilan, maka putusan yang sudah ditetapkan akan dibatalkan secara sah dan pokok gugatan akan diproses, diadili, dan diselesaikan sesuai prosedur yang berlaku.<sup>29</sup> Terhadap putusan mengenai

perlawanan itu tidak dapat digunakan upaya hukum.<sup>30</sup>

- 3) Pemeriksaan Persiapan diperlukan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas.<sup>31</sup>
- 4) Pemeriksaan Persiapan Hakim Hakim akan memberikan nasihat dan waktu terhadap penggugat untuk melengkapi menyempurnakan gugatan dan hakim akan meminta penjelasan kepada pejabat/badan Tata Usaha Negara tergugat yang bersangkutan.<sup>32</sup>
- 5) Putusan  
Sebelum putusan dijatuhkan terdapat pemeriksaan perkara, dan apabila penggugat atau tergugat. Dalam hal keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara, penggugat atau tergugat berhak mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Jika penggugat merasa tidak puas dengan keputusan tersebut, penggugat dapat mengajukan kasasi dan bahkan upaya hukum luar biasa peninjauan kembali ke Mahkamah Agung.<sup>33</sup>

Dalam hal keuntungan, penggunaan gugatan perwakilan kelompok dapat mencegah munculnya lebih dari satu gugatan yang sama, hal ini disebabkan untuk sampai pada tahap pengajuan gugatan harus melalui proses upaya administratif terlebih dahulu, di mana pada proses ini para penggugat yang memiliki kepentingan yang sama akan mengelompokan diri agar dalam mengajukan upaya administratif

<sup>28</sup> Pasal 62 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>29</sup> Pasal 62 ayat (5) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>30</sup> Pasal 62 ayat (6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>31</sup> Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>32</sup> Pasal 63 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>33</sup> Pasal 131 dan Pasal 132 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

memudahkan pejabat/badan tata usaha negara dalam proses pemeriksaannya. Sehingga apabila kelompok tersebut tidak dapat menerima hasil dari upaya administratif ini, para pihak dapat mengajukan gugatan perwakilan kelompok terhadap objek sengketa dan tergugat yang sama. Setelah mengajukan gugatan, terlebih dahulu dipertimbangkan apakah keputusan yang digugat termasuk ke dalam kategori keputusan yang dapat dipersengketakan dan jika termasuk selanjutnya akan dilakukan pemeriksaan dismissal untuk mengecek apakah gugatan yang diajukan berdasar atau tidak. Jika memang tidak berdasar dapat langsung dinyatakan gugur sehingga tidak diperlukan proses penyelesaian sengketa lebih lanjut dan mencegah terjadinya penyelesaian sengketa yang panjang. Hal ini dapat mewujudkan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya murah.<sup>34</sup>

Namun juga mengandung kekurangan sebab pada prosedur dismissal masih banyak hakim di Indonesia yang menjadikan alasan tidak ada hukum sebagai cara untuk menolak gugatan perwakilan kelompok karena menganggap bahwa:

1. Penggugat tidak berwenang sebagai perwakilan kelompok, sebab dasar penggugat dalam mengatasnamakan masyarakat tidak terdapat dalam gugatan.<sup>35</sup>
2. Para Penggugat yang diwakili oleh badan hukum tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum yang sah, karena tidak mempunyai legalitas yang telah ditentukan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.<sup>36</sup>
3. Obyek sengketa bukanlah KTUN.<sup>37</sup>

4. Melanggar Kompetensi absolut sebab dalam gugatan meminta ganti rugi, sedangkan meminta ganti rugi hanya berlaku pada kompetensi perdata bukan Tata Usaha Negara, Tata Usaha Negara hanya diperbolehkan untuk meminta pembatalan terhadap KTUN.<sup>38</sup>

Meskipun, pada dasarnya hakim diperbolehkan untuk menolak dan harus mencari tahu nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Beberapa alasan tersebut adalah contoh dari sekian alasan penolakan terhadap mekanisme penggunaan gugatan perwakilan kelompok yang ada.

Keuntungan kedua dalam pengajuan mekanisme gugatan perwakilan kelompok terhadap KTUN adalah dapat meningkatkan efektivitas penerapan hukum. Sebab penggunaan mekanisme ini akan juga mengurangi munculnya disparitas hukum. Disparitas hukum adalah keleluasaan yang diberikan peraturan perundang-undangan kepada hakim untuk memutuskan perkara sesuai dengan ketentuan yang berlaku, meskipun putusan tersebut dapat berbeda antara satu perkara dengan perkara yang lain.<sup>39</sup> Disparitas hukum sangat umum terjadi khususnya pada putusan yang memiliki jenis perkara yang sama, dengan menggunakan gugatan perwakilan kelompok dapat memperkecil kemungkinan munculnya disparitas hukum. Sehingga dapat mewujudkan kepastian hukum dan juga meningkatkan keadilan dalam penjatuhan putusan. Dan mewujudkan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa "*Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan*

<sup>34</sup> Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>35</sup> PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA KUPANG NOMOR 17/G/2012/PTUN-KPG.

<sup>36</sup> PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA MEDAN 41/G/2012/PTUN-MDN.

<sup>37</sup> PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA YOGYAKARTA NOMOR/02/G/2012/PTUN-YK.

<sup>38</sup> PUTUSAN PERADILAN TATA USAHA NEGARA JAKARTA 129/G/2011/PTUN-JKT.

<sup>39</sup> Togar S.M. Sijabat, "Disparitas Putusan Hakim dalam Perkara Narkotika", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/disparitas-putusan-hakim-dalam-perkara-narkotika-lt5705da9c9e32/>, diakses 15 Juni 2022.

*memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”*

Kekurangan yang kedua adalah mekanisme gugatan kelompok tidak dapat diajukan pada gugatan yang bersifat individual. Sebab gugatan pada KTUN yang bersifat individual sama sekali tidak memenuhi persyaratan yang diatur dalam PERMA No.1 Tahun 2002 yaitu tidak adanya kelompok untuk diwakilkan, tidak adanya gugatan dan fakta hukum yang sama pada sekelompok orang, tidak adanya perwakilan, tidak memenuhi jumlah anggota yang sedemikian banyak.

Dengan menganalisis kelebihan dan kekurangan gugatan perwakilan kelompok dapat KTUN, maka diketahui bahwa hal tersebut dapat berlaku secara efektif apabila permohonan harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh hukum dan peraturan yang berlaku.

## **D. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Gugatan perwakilan kelompok pertama kali diatur dalam hukum positif Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selanjutnya, model gugatan perwakilan kelompok semakin diterima keberadaannya karena Mahkamah Agung mengeluarkan PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, di mana hal ini mengelaborasi lebih lengkap tentang tata cara dan mekanisme model gugatan terkait. Pada hakikatnya, gugatan perwakilan kelompok dan peradilan Tata Usaha Negara sudah bersesuaian dengan aspek yang dimiliki satu sama lain. Namun, sampai pada saat ini, Peradilan Tata Usaha Negara belum memiliki peraturan khusus mengenai pelaksanaan gugatan perwakilan kelompok di Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia. Terlepas dari itu, PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok yang didukung dengan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, serta berbagai

yurisprudensi dapat dinyatakan cukup sebagai dasar hukum model gugatan ini di peradilan tata usaha negara sendiri.

Gugatan perwakilan kelompok sendiri rupanya telah mewujudkan beberapa keuntungan bagi pelaksanaan peradilan tata usaha negara di Indonesia. Pertama, peradilan tata usaha negara dapat mewujudkan asas peradilan yang, sederhana, cepat, serta biaya murah, sesuai dengan Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman. Kedua, kehadiran putusan sela dalam praktik peradilan tata usaha negara dapat membantu mempersingkat waktu untuk melihat apakah gugatan perwakilan kelompok yang diajukan telah sesuai dengan kategori dan syarat yang ada. Lalu, yang wajib diperhatikan pula dari gugatan perwakilan kelompok adalah kekurangan-kekurangannya. Pada peradilan tata usaha negara Indonesia, banyak sekali penolakan terhadap gugatan perwakilan kelompok karena putusan sela menyatakan gugatan-gugatan tersebut diluar kewenangan absolut hakim, unsur-unsur gugatan terlalu cenderung pada unsur keperdataan, serta status penggugat yang tidak valid sebagai *class representative*. Kedua, masih ada gugatan perwakilan kelompok yang diajukan secara individual sehingga sangat tidak relevan dengan unsur-unsur gugatan perwakilan kelompok maupun gugatan peradilan tata usaha negara.

### **2. Saran**

Gugatan perwakilan kelompok di peradilan tata usaha Indonesia pada dasarnya telah cukup diatur dengan peraturan perundang-undangan yang ada serta yurisprudensi sebagai referensi. Namun, alangkah lebih baik apabila terdapat peraturan yang secara khusus mengatur tentang gugatan perwakilan kelompok bagi peradilan tata usaha negara yang lebih menyesuaikan dengan unsur dari gugatan peradilan tata usaha negara sendiri. Jika saran ini terwujud, diharapkan dapat semakin memberikan pencerahan dan kepastian hukum untuk berjalannya proses acara peradilan tata usaha negara. Selain itu, penulis juga berharap bahwa kekurangan-kekurangan dari pelaksanaan gugatan

perwakilan kelompok di pengadilan tata usaha negara dapat menjadi evaluasi bagi pihak terkait untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan serta memberikan sosialisasi efektif kepada masyarakat mengenai fungsi, tata cara, maupun mekanisme model gugatan ini, demi terciptanya keselarasan dan efisiensi pelaksanaan gugatan. Oleh karenanya, dapat disimpulkan bahwa penerapan gugatan perwakilan kelompok terhadap KTUN masih memiliki beberapa hambatan sehingga pengaturan khusus yang komprehensif terkait tata cara pengajuan gugatan perwakilan kelompok terhadap KTUN masih diperlukan.

#### Daftar Pustaka

##### Buku

- Yuntho, Emerson. *Class Action Sebuah Pengantar, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X*. Jakarta: 2005.
- Yuslim. 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

##### Dokumen Lain

- Abdullah Ujang. "Gugatan Perwakilan Kelompok dan Hak Gugat Organisasi dalam Kaitannya dengan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara". *Jurnal PTUN Jakarta*. Maharani, Devita Ayu (eds.). "Implementasi Gugatan Class Action di PTUN (Uji Pasal 2 Peraturan MARI No. 1 Tahun 2002 terhadap Asas Ius Cura Novit)". *Jurnal Gema Keadilan*. Edisi II. Vol 7. 2020.
- Pontoh, Muhammad Edward. "Tinjauan Yuridis Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Class Action". *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*. Edisi 2. Vol 4. 2016.
- Sihotan, Nia Sari. "Penerapan Asas Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan di Pengadilan Negeri Pekanbaru berdasarkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman". *JOM Fakultas Hukum*. Vol. III. No. 2. 2016.
- Sovia Hasanah, "Alur Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/alur-penyelesaian-sengketa-tata-usaha-negara-lt581327c457099/>, diakses 15 Juni

2022.

Togar S.M. Sijabat, "Disparitas Putusan Hakim dalam Perkara Narkotika", 2016, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/disparitas-putusan-hakim-dalam-perkara-narkotika-lt5705da9c9e32/>, diakses 15 Juni 2022.

##### Dokumen Hukum

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Rule 23 of United States Federal Rules of Civil Procedure.
- Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Putusan Peraturan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 02/G/2012/PTUN YK.
- Putusan Peraturan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 129/G/2011/PTUN-JKT.
- Putusan Peraturan Tata Usaha Negara Kupang Nomor 17/G/2012/PTUN-KPG.
- Putusan Peraturan Tata Usaha Negara Medan 41/G/2012/PTUN-MDN.