

**POLITIK HUKUM KEWENANGAN MENGADILI GUGATAN WARGA NEGARA  
PERKARA NON LINGKUNGAN HIDUP PASCA  
PERLUASAN KEWENANGAN PENGADILAN TATA  
USAHA NEGARA DIKAITKAN DENGAN ASAS  
KEPASTIAN HUKUM**

*Oleh: Jihan Aqila Vitari*

**Program Kekhususan : Hukum Tata Negara**

**Pembimbing I: Dr. Dodi Haryono, S.HI., S.H, M.H**

**Pembimbing II: Muhammad A. Rauf, S.H., M.H**

**Alamat: Jl. Rangsang No. 25 Pekanbaru**

**Email / Telepon : jihanaqila285@gmail.com / 0877-1025-3285**

**ABSTRACT**

Perkembangan hukum acara peradilan tata usaha negara, Pasal 87 huruf (a) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merubah banyak aspek termasuk kewenangan mengadili dari PTUN terhadap tindakan faktual sebagai salah satu perbuatan melanggar hukum (PMH) oleh pemerintah atau *Onrechmatige Overheidsdaad* (OOD). Meskipun telah ditegaskan tentang kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam mengadili gugatan OOD tindakan faktual, pada praktiknya seperti nomor 262/Pdt.G/2021/PN. Pbr, masyarakat maupun aparat penegak hukum masih mengajukan, menerima, bahkan mengadili Gugatan OOD tindakan faktual di Peradilan Umum karena belum ada peraturan perundang-undangan yang tegas menyatakan kompensasi absolut gugatan *Citizen lawsuit* terkhusus perkara non lingkungan hidup. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Hal ini didasarkan pada penelitian kepustakaan yang mengambil kutipan dari buku bacaan, atau buku pendukung yang memiliki kaitannya dengan permasalahan yang akan diteliti. Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan buku primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini juga menggunakan analisis data kualitatif dan menghasilkan data deskriptif.

Dari hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan, terdapat beberapa kesimpulan yang diperoleh yaitu: *Pertama* Perkembangan OOD sebagai objek sengketa beririsan dengan perluasan kewenangan PTUN melalui Pasal 85 dan 87 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan diikuti SEMA Nomor 1 tahun 2016 atas tindakan faktual serta adanya PERMA Nomor 2 Tahun 2019 yang mengalihkan kewenangan Peradilan Umum kepada PTUN atas OOD. timbul persinggungan karena tindakan faktual meskipun tidak ditujukan untuk berakibat hukum namun harus dilakukan secara tidak menimbulkan kerugian sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 1365 KUH Perdata bagi pihak lain yang mana pertimbangan akan timbulnya kerugian akibat tindakan faktual pemerintah menjadi salah satu unsur utama OOD. *Kedua*, pasca Pasal 87 huruf a UU AP dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 perkara non lingkungan hidup yang digugat dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* idealnya menjadi kewenangan PTUN karena pada dasarnya gugatan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* baik terkait perkara lingkungan hidup maupun non lingkungan hidup akan mempersoalkan tindakan faktual pemerintah seperti kelalaian atau pengabaian yang karena tindakan pemerintah tersebut merugikan masyarakat.

**Kata Kunci: *Citizen lawsuit*, Kewenangan, PTUN**

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memegang kedaulatan sebagai entitas yang berlandaskan prinsip hukum, hukum yang berasal dari masyarakat dan dibentuk untuk melindungi kepentingan manusia/masyarakat<sup>1</sup>. Sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)<sup>2</sup>. Negara sebagai entitas yang mengidentifikasi masyarakat memiliki tujuan dan fungsi yang jelas<sup>3</sup>. Hukum diciptakan dengan tujuan untuk melindungi kepentingan manusia dan menghindari dari tegaknya supremasi hukum.<sup>4</sup>

Penyelesaian sengketa secara litigasi menjadi cara yang paling diminati oleh sebagian masyarakat disamping adanya cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Alasannya karena pengadilan merupakan suatu lembaga yang dipercaya dapat memberikan solusi yang bersifat mengikat bagi para pencari keadilan berkaitan dengan masalah yang dihadapi<sup>5</sup>. Namun, disisi lain sebagian masyarakat pencari keadilan merasa hak-haknya dilanggar apabila terjadi kesalahan kewenangan mengadili dari lembaga pengadilan tersebut terhadap sengketa yang sedang diadilinya.

---

<sup>1</sup> Emilda Firdaus dan Zainul Akmal, *Hukum Tata Negara*, Taman Karya, Pekanbaru, 2020, hlm. 7.

<sup>2</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 21.

<sup>4</sup> Emilda Firdaus, *Hukum Tata Negara*, Alaf Riau, Pekanbaru, 2010, hlm. 2.

<sup>5</sup> Hairul Maksun, "Batasan Kewenangan Mengadili Pengadilan Umum Dalam Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum yang Melibatkan Badan Negara atau Pejabat Pemerintah (Ditinjau dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019)", Vol. 2, Nomor 1, November 2020, hlm. 5.

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum (*rechtsstaat*), bukan Negara berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*).<sup>6</sup> Prinsip-prinsip ini mencakup pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, serta penerapan pembagian dan pembatasan kekuasaan sesuai dengan sistem konstitusional yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>7</sup>

Sebagai negara hukum, peran kekuasaan kehakiman sangat penting dalam mengawasi kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menjalankan fungsi peradilan dalam rangka menegakkan kepastian hukum yang nyata.<sup>8</sup> Ketentuan ini lebih lanjut dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.<sup>9</sup>

### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan pengaturan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagai dasar gugatan *Citizen Lawsuit*?
2. Bagaimana konsep ideal kewenangan mengadili gugatan *citizen lawsuit* non lingkungan hidup setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan?

---

<sup>6</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok 2020, hlm. 113.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta, 2014, hlm. 57.

<sup>8</sup> Adi Sulistiyono dan Isharyanto, *Sistem Peradilan di Indonesia Dalam Teori dan Praktik*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm. 90.

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui perkembangan pengaturan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa dan mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagai dasar gugatan *Citizen Lawsuit*.
- b. Untuk mengetahui konsep ideal kewenangan mengadili gugatan *citizen lawsuit* non lingkungan hidup setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

### 2. Kegunaan Penelitian

- a. Bagi penulis untuk lebih memahami materi-materi perkuliahan hukum tata negara pada umumnya batasan kewenangan pengadilan umum dan pengadilan tata usaha negara *onrechtmatige overheidsdaad*.
- b. Bagi dunia akademik, untuk memberikan sumbangan pembelajaran dalam bentuk karya ilmiah kepada pembaca sebagai pertimbangan hukum.

## D. Kerangka Teori

### 1. Teori Perlindungan Hukum

Kehadiran hukum dalam masyarakat berfungsi untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang sering kali saling bertentangan. Oleh karena itu, hukum harus mampu menyelaraskan kepentingan-kepentingan tersebut sehingga benturan kepentingan dapat diminimalkan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hukum merujuk pada peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat, yang ditetapkan oleh penguasa atau pemerintah, seperti undang-undang, peraturan, dan sebagainya, yang bertujuan untuk mengatur interaksi sosial masyarakat. Selain itu, hukum juga mencakup patokan atau kaidah mengenai peristiwa alam tertentu, serta

keputusan atau pertimbangan yang dibuat oleh hakim dalam proses peradilan, termasuk vonis.

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia Perlindungan berasal dari kata lindung yang memiliki arti mengayomi, mencegah, mempertahankan, dan membentengi. Sedangkan Perlindungan berarti konservasi, pemeliharaan, penjagaan, asilun, dan bunker. Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang berbahaya, sesuatu itu bisa saja berupa kepentingan maupun benda atau barang. Selain itu perlindungan juga mengandung makna pengayoman yang diberikan oleh seseorang terhadap orang yang lebih lemah. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diartikan Perlindungan oleh hukum atau perlindungan dengan menggunakan pranata dan sarana hukum.<sup>10</sup>

Menurut pandangan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum adalah perlindungan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan. Hadjon membagi dua bentuk perlindungan hukum bagi rakyat berdasarkan sarannya, yakni perlindungan preventif (pencegahan) dan represif (pemaksaan)<sup>11</sup>.

### 2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Radbruch, tujuan hukum adalah Kepastian, menurutnya hukum tersebut akan mempunyai kepastian apabila sudah dipositifkan atau disebut dengan hukum positif.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi kelima*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2016).

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 117.

<sup>12</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Positivisme Hukum". Jurnal

Kepastian hukum mempunyai dua pengertian yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam hukum itu sendiri. Hukum yang menjamin kepastian dalam hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Kepastian dalam hukum bisa tercapai apabila peraturan Perundang-Undangan di dalamnya tidak terdapat keterangan-keterangan yang bertentangan dan tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan.

Kepastian hukum hanya dapat ditegakkan oleh lembaga yudisial (Pengadilan) yang kekuasaannya lebih tinggi, seperti Mahkamah Agung fungsinya untuk mengatur lembaga Peradilan dibawahnya supaya tertib hukum dapat tercapai, yang di dalam penegakannya dijalankan oleh para Hakim yang mempunyai kemerdekaan dan Kekuasaan yang telah dijamin oleh Undang-Undang.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu<sup>13</sup> :

- 1) Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan.
- 3) Bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang elastis sehingga menimbulkan kekeliruan dalam pemaknaan, disamping itu mudah untuk dilaksanakan.
- 4) Hukum positif tidak boleh diubah.

### 3. Teori Kewenangan

Isitlah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan "authority" dalam Bahasa Inggris dan "bevoegheid" dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to*

*command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak tau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).<sup>14</sup>

Menurut S.F. Marbun menjelaskan perbedaan antara kewenangan (*authority gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*) dalam konteks hukum. Kewenangan merujuk pada kekuasaan yang secara formal diberikan kepada sekelompok orang tertentu atau dalam suatu bidang pemerintahan secara keseluruhan.<sup>15</sup> Di sisi lain, wewenang hanya berlaku untuk bidang tertentu saja. Oleh karena itu, kewenangan dapat dianggap sebagai kumpulan dari berbagai wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Dengan kata lain, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan dalam konteks hubungan hukum.<sup>16</sup>

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum<sup>17</sup>

### E. Kerangka Konseptual

Untuk mendapat alur pemikiran yang relevan terhadap konsep dan teori yang digunakan pada tulisan ini, maka peneliti akan menguraikan penjelasan tentang peristilahan yang dimaksud pada objek penelitian, yaitu:

---

<sup>14</sup>Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

<sup>15</sup>Hendrawati Hamid, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Penerbit Garis Khatulistiwa, Makassar, 2020. hlm. 56.

<sup>16</sup>Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2008, hlm. 85.

<sup>17</sup>*Ibid.*

---

Crepido, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol. 1, Nomor 01 Juli 2019, hlm. 13

<sup>13</sup> *Ibid*

1. Kekosongan Hukum adalah suatu keadaan atau peristiwa karena ada hal yang belum diatur undang-undang sehingga undang-undang tidak dapat dijalankan dalam situasi dan keadaan tertentu<sup>18</sup>.
2. Gugatan Warga Negara adalah suatu tata cara pengajuan gugatan yang diajukan oleh setiap warga negara Indonesia terhadap suatu perbuatan melawan hukum dengan mengatasnamakan kepentingan umum dan dengan alasan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah, lembaga negara, dan/ atau pihak swasta<sup>19</sup>.
3. Non berarti "tidak" atau "bukan" sehingga kata non merupakan bentuk kata yang membantu menunjukkan pengecualian<sup>20</sup>.
4. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif<sup>21</sup>.

## F. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah termasuk jenis penelitian yuridis normatif, atau disebut dengan penelitian dengan pendekatan kepustakaan yaitu pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep- konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan.<sup>22</sup> Penelitian yuridis normatif adalah

<sup>18</sup> Daniel Mulia Djati, dkk, "Penafsiran Asas Kepastian Hukum Dan Kekosongan Hukum Dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja (Kajian Keputusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020), Artikel pada *Jurnal IKAMAKUM*, Volume 2 Nomor 1, 2022, hlm. 591.

<sup>19</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup Pasal 1 angka 9

<sup>20</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

<sup>21</sup> Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 76

<sup>22</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 126.

penelitian hukum mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini.<sup>23</sup> Dengan demikian objek yang dianalisis dengan pendekatan yang bersifat kualitatif adalah metode penelitian yang mengacu pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.<sup>24</sup>

### 2. Analisis Data

Metode yang digunakan dalam penelitian hukum yuridis normatif ini dalam melakukan analisis data adalah dengan melakukan analisis dengan ukuran kualitatif<sup>25</sup>. Analisa kualitatif yaitu dengan mengadakan pengamatan data-data yang diperoleh dan menghubungkan tiap-tiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan maupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dengan logika induktif (berpikir dari hal yang khusus menuju hal yang lebih umum) dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif sehingga dapat ditarik kesimpulan dengan metode deduktif yang menghasilkan suatu kesimpulan yang bersifat umum terhadap permasalahan dan tujuan penelitian<sup>26</sup>.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Kekuasaan Kehakiman

##### 1. Sejarah Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Jika dianalisis dari perspektif sejarahnya, perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia telah melewati

<sup>23</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 134.

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

<sup>25</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti. Bandung. Cetakan Ke-2. 2010. hlm. 127

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 10

suatu evolusi yang panjang, sejalan dengan perubahan dinamika politik yang terus berkembang sesuai dengan era ketatanegaraan yang melingkupinya.<sup>27</sup> Untuk memahami perjalanan sejarah tersebut, penelitian yang mendalam setidaknya perlu mengarah pada tiga tahap penting. Pertama, tahap pemerintahan Hindia Belanda di mana lembaga-lembaga peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman memiliki sifat yang pluralistik dan diskriminatif.<sup>28</sup> Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan dalam sistem peradilan, di mana terdapat pengadilan yang khusus diperuntukkan bagi orang-orang Eropa atau setara dengan mereka, sementara terdapat pula pengadilan yang khusus ditujukan untuk golongan pribumi, seperti pengadilan Gubernemen dan pengadilan Adat.<sup>29</sup>

Secara historis, dalam periode awal kemerdekaan Indonesia, keberadaan lembaga kehakiman tidak menunjukkan ciri kemandirian dan independensi yang signifikan.<sup>30</sup> Hal ini dapat dipaparkan melalui fakta bahwa struktur organisasi peradilan pada masa itu masih terikat pada kerangka hukum yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1942 tentang Susunan Peradilan Sipil, serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung.<sup>31</sup>

Sejak UUD 1945 mulai berlaku pada tanggal 18 Agustus 1945, hingga

saat ini, telah berhasil disusun tiga Undang-undang pokok yang mengatur mengenai kekuasaan kehakiman, yaitu: UU Nomor 19 Tahun 1948, UU Nomor 19 Tahun 1964, dan UU Nomor 14 Tahun 1970 yang telah diubah melalui UU Nomor 35 Tahun 1999.<sup>32</sup> Pembentukan ketiga Undang-undang tersebut dilakukan sebagai respons terhadap mandat yang tercantum dalam Pasal 24 dan 25 UUD 1945.<sup>33</sup>

Sebelum UU Nomor 19 Tahun 1948 diberlakukan, dalam konteks peraturan dan lembaga-lembaga yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, berlaku peraturan-peraturan dan lembaga-lembaga yang ada sebelum kemerdekaan, seperti pada masa pemerintahan Jepang dan Belanda.<sup>34</sup> Kondisi ini didasarkan pada ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang esensinya menyatakan bahwa semua badan negara dan peraturan yang ada tetap berlaku selama belum ada yang baru sesuai dengan Undang-undang Dasar.<sup>35</sup>

Perihal hukum peradilan umum lebih lanjut diatur oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986, yang sekaligus mencabut Undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung.<sup>36</sup> Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 menyatakan bahwa wewenang

---

<sup>27</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman: Mahkamah Konstitusi dan Diskursus Judicial Activism vs Judicial Restraint*, Rajawali pers, 2021, Depok, hlm. 18.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Perkembangan Sosial Politik*, Jakarta, Grasindo, 1994, hlm. 10.

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 35.

---

<sup>32</sup> Mohamad Tohari, "Kemandirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", *Jurnal Penelitian Ilmu Hukum Indonesia*, Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman GUPPI, Vol. 3 Nomor 1 April 2022, hlm. 30.

<sup>33</sup> Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas, LPPM-Universitas Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm. 25.

<sup>34</sup> Bagir Manan, *Satu Atap Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Unisba, Vol. VI Nomor 1 Maret 2014, hlm. 7.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Yahya Harahap, *Bererapa Tinjauan Menganai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya, Bandung, 1997, hlm. 153.

kehakiman di lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi. Kedua pengadilan ini masing-masing memiliki kedudukan di ibu kota kabupaten (kotamadya) dan ibu kota provinsi, sesuai dengan ketentuan Pasal 4. Pengadilan Negeri berfungsi sebagai pengadilan tingkat pertama, sementara Pengadilan Tinggi berperan sebagai pengadilan tingkat banding.<sup>37</sup>

## 2. Sejarah Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Pada awalnya, dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945), PTUN tidak diakui sebagai lembaga hukum. Pengakuan resmi terhadap eksistensi Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) muncul melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan. Pengaturan terkait PTUN secara khusus terdapat dalam Bagian III yang berjudul "Peradilan Tata Usaha Pemerintah," yang melibatkan dua pasal, yaitu Pasal 66 dan Pasal 67 dalam undang-undang tersebut.<sup>38</sup>

## B. Tinjauan Umum Tentang Tindakan Pemerintah (*Bestuur Handelingen*)

### 1. Pengertian Tindakan Pemerintah

Pemerintah atau administrasi negara berperan sebagai subjek hukum, yang merupakan pemegang hak dan kewajiban atau penopang hak dan kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah, seperti subjek hukum lainnya, melakukan berbagai tindakan, baik yang bersifat nyata atau faktual (*feitelijkhandelingen*) maupun yang bersifat hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata merujuk pada tindakan yang tidak terkait dengan hukum dan

oleh karena itu tidak menghasilkan konsekuensi hukum, sedangkan tindakan hukum merujuk pada tindakan yang memiliki atau ditujukan untuk berefek hukum tertentu, atau "*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*" (Tindakan hukum bertujuan untuk menciptakan hak dan kewajiban).

## 2. Tindakan Pemerintah dalam Hukum Publik

Ketentuan hukum positif yang mengatur tindakan hukum badan pemerintah merupakan bagian dari hukum publik, sehingga hanya badan pemerintah yang dapat melakukan tindakan tersebut (tindakan hukum istimewa, *bijzonderrecht*). Tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah sebagai otoritas penguasa merupakan tindakan hukum yang tidak memerlukan persetujuan dari pihak lain, diambil berdasarkan keputusan tunggal dari pemerintah, serta sesuai dengan wewenang yang dimilikinya. Tindakan semacam ini merupakan bagian dari pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat.<sup>39</sup>

## C. Tinjauan Umum Tentang Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

### 1. Pengertian Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah atau *Onrechtmatige Overheidsdaad* (OOD) merupakan perkembangan dari Perbuatan Melawan Hukum atau Perbuatan Melanggar Hukum (*Onrechtmatige Daad*) dalam ranah hukum perdata. Menurut Wirjono Prodjodikoro, Perbuatan Melanggar Hukum merupakan segala tindakan yang berdampak pada goncangnya neraca keseimbangan

<sup>37</sup> Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek (Edisi Revisi)*, Mandar Maju, Bandung, Cetakan I : 2019, hlm. 28.

<sup>38</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm. 98.

<sup>39</sup> Herman dan Hendry Julian Noor, "Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (*Beschikking*)", *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 3, Nomor 1, Februari 2018, hlm. 83.

akibat dilanggarnya peraturan-peraturan hukum dalam suatu masyarakat baik yang peraturan tertulis (*Onwetmatige*) maupun peraturan yang tumbuh dalam masyarakat<sup>40</sup>. Sebelum adanya pengertian sengketa OOD pada Pasal 1 angka 4 PERMA Nomor 2 Tahun 2019, belum terdapat unifikasi pengertian OOD di Indonesia. Terdapat berbagai pengertian seperti “perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah”<sup>41</sup> atau “perbuatan melawan hukum oleh pemerintah”<sup>42</sup>.

## 2. Sejarah Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*)

Perkembangan OOD bermula pada saat adanya perluasan unsur Perbuatan Melanggar Hukum atau *Onrechtmatige Daad* pada tahun 1919. Perluasan ini muncul ketika *Hooge Raad* Belanda mengartikan frasa “melanggar hukum” pada perkara persaingan usaha percetakan antara Cohen dengan Lindebaum.

### BAB III

#### HASIL DAN PEMBAHASAN PENELITIAN

##### A. Perkembangan kewenangan mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) sebagai dasar gugatan *Citizen Lawsuit*

Pemerintah memiliki dualitas kedudukan dalam menjalankan fungsi penyelenggaraan negara, yaitu dalam ranah hukum perdata dan hukum publik. Kedudukan pemerintah dalam konteks hukum perdata terbentuk melalui hubungan hukum bersegi dua seperti

perjanjian dengan pihak ketiga.<sup>43</sup> Tindakan pemerintah dalam lingkup hukum publik secara khas bersegi satu, yang berarti keputusan hukum pemerintah tidak bergantung pada keinginan pihak lain dan tidak diwajibkan untuk mencapai kesesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) dengan pihak ketiga.<sup>44</sup> Dalam konteks ini, jelaslah bahwa warga negara memerlukan perlindungan hukum terhadap kedua tindakan pemerintah tersebut.

Tindakan (*handeling*) yang dijalankan oleh pemerintah, khususnya dalam konteks ranah publik, seringkali melibatkan situasi dimana kepentingan warga negara dapat terlibat dan dapat menyebabkan kerugian bagi diri mereka.<sup>45</sup> Dalam rangka menjaga dan menghormati martabat serta hak asasi, penting untuk menyediakan sarana perlindungan hukum bagi warga negara yang mengalami kerugian akibat tindakan pemerintah. Bagi warga negara yang terdampak oleh tindakan pemerintah, sarana perlindungan hukum represif dapat diakses melalui inisiasi gugatan di hadapan pengadilan sebagai lembaga yudikatif. Pengadilan berfungsi sebagai kekuatan penyeimbang terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif pemerintahan.<sup>46</sup>

Sarana perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah telah mengalami

<sup>40</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2021, hlm. 7.

<sup>41</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*, CV Maha Karya Pustaka, Yogyakarta, 2019.

<sup>42</sup> Putusan Nomor 262/Pdt.G/2021/PN. Pbr.

<sup>43</sup> Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, “Perlindungan Hukum dan Non Yudisial terhadap Perbuatan Melawan Hukum Publik oleh Pemerintah”, *Jurnal Yuridika*, Vol. 33, Nomor 01 Januari 2018, hlm. 42.

<sup>44</sup> Oheo K. Haris, “*Good Governance* (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik) dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang Pertambangan,” *Jurnal Yuridika*, Vol. 30, Nomor 01 Januari 2015, hlm. 59-62.

<sup>45</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN)*, Jakarta:Salemba Humanika, 2013, hlm. 123.

<sup>46</sup> Bagus Oktafian Abrianto dan Xavier Nugraha, “Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014,” *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 11, Nomor 01 Juni 2020, hlm. 45-47.

sejumlah transformasi seiring dengan evolusi sistem hukum di Indonesia. Kondisi ini tidak terhindarkan mengingat hukum sebagai *Tool of Social Control* terus mengalami perkembangan dan perubahan. Transformasi ini mencerminkan bentuk pembaharuan atau pengembangan hukum yaitu usaha yang disengaja, terstruktur, dan berkelanjutan untuk membangun kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang lebih maju, sejahtera, aman, serta tenteram dalam kerangka kepastian hukum berkeadilan.<sup>47</sup>

Gagasan perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah dalam ranah hukum publik telah dikenal semenjak era kolonial Hindia Belanda yakni melalui gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Penguasa/Pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang bersumber dari Pasal 1365 *burgerlijke wetboek* (BW) dengan forum penyelesaiannya di lingkungan peradilan umum.<sup>48</sup> Kemudian sengketa antara pemerintah dengan masyarakat pada ranah tata usaha negara diakomodir dengan adanya PTUN berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN)<sup>49</sup>.

OOD atau *Onrechtmatige Overheidsdaad* bukan istilah baru dalam tatanan hukum acara di Indonesia. Sebelum adanya penambahan serta perluasan kewenangan PTUN, Gugatan OOD diperiksa, diputus, dan diadili di Peradilan Umum. Kewenangan PTUN sebelum UU AP terbatas pada memeriksa, memutus, dan mengadili sengketa tata usaha negara akibat KTUN yang

pengertiannya dijelaskan dalam Pasal 1 angka 4 UU PERATUN yakni:

*“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”*

Batasan kewenangan mengadili PTUN dalam sengketa tata usaha negara adalah mengenai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara atau KTUN. Pengertian KTUN dijelaskan pada Pasal 1 angka 3 UU PERATUN berbunyi:

*“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata;*

Apabila menyangkut akibat dikeluarkannya KTUN, maka PTUN menjadi satu-satunya badan peradilan yang berwenang untuk mengadili. Untuk objek sengketa tata usaha negara yang tidak ditentukan pada pengertian sengketa tata usaha negara dan KTUN dalam UU PERATUN seperti tindakan faktual, menurut penjelasan umum UU PERATUN diselesaikan melalui peradilan umum yang pada saat itu digolongkan menjadi gugatan perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (OOD).<sup>50</sup>

Peradilan Umum mengadili perkara OOD menggunakan Pasal 1365-1366 KUH Perdata karena perkara perdata melihat hak salah satu pihak yang

<sup>47</sup> Wicipto Setiadi, “Pembangunan Hukum dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum,” *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, Nomor 01 April 2014, hlm. 14.

<sup>48</sup> M. Aunul Hakim dan Sheila Kusuma Wardani Amnesti, “Problematika Penanganan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) pada Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum dan Syariah*, Vol. 14 Nomor 1 2022, hlm. 130.

<sup>49</sup> Philipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 309.

<sup>50</sup> Yogo Pamungkas, “Pergeseran Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara”, *Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol. 5 Nomor 3 Agustus 2020, hlm. 357.

dilanggar secara melawan hukum oleh pihak lain sehingga menimbulkan kerugian yang cukup untuk memenuhi unsur perbuatan melanggar hukum terlepas dari sifat hukum maupun subjek hukum para pihak dalam perkara tersebut. Peralihan kewenangan mengadili sengketa tata usaha negara setelah disahkannya UU PERATUN dijelaskan kembali melalui SEMA RI Nomor 1 Tahun 1991 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 menjelaskan Ketentuan Pasal 142 disebutkan bahwa:

(1) Sengketa Tata Usaha Negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut Undang-undang ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum.

(2) Sengketa Tata Usaha Negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut Undang-undang ini sudah diajukan kepada Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetapi belum diperiksa, dilimpahkan kepada Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara

Pengertian “dilimpahkan/dialihkan” yang dijelaskan ketentuan SEMA RI Nomor 1 Tahun 1991 terhadap Pasal 142 ayat (2) UU PERATUN terbatas pada pemeriksaan, pemutusan, dan penyelesaian perkara menuntut atas pencabutan atau pembatalan KTUN, maka termasuk wewenang PTUN sedangkan gugatan/tuntutan tentang hal-hal yang bersifat murni sengketa perdata seperti tuntutan ganti rugi atau lain-lainnya menjadi yurisdiksi peradilan umum.<sup>51</sup> Berlakunya UU PERATUN sekaligus menghilangkan kewenangan memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara yang diakibatkan KTUN yang sebelumnya diregistrasikan pada Peradilan Umum sebagai OOD.

---

<sup>51</sup> Rachmat Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm. 22.

Penekanan “kerugian” masyarakat akibat tindakan pemerintah diakomodir oleh UU AP dan disediakannya Upaya Administratif terhadap pejabat pemerintahan/atasan pejabat pemerintah yang berwenang, menunjukkan adanya keterkaitan tindakan faktual dengan unsur OOD yakni adanya kerugian yang diakibatkan pada suatu perbuatan/tindakan dengan subjek hukum dalam hal ini pemerintah. Pasal 75 ayat (1) dan 76 ayat (1) UU AP mengandung pengertian bahwa tindakan pemerintah yang merugikan warga masyarakat menurut ketentuan pasal tersebut menjadi objek yang dapat diminta pertanggung jawaban selain kewajiban ganti rugi atas KTUN yang selama ini dapat dituntut menurut UU PERATUN serta aturan pelaksana terkait ganti rugi sengketa tata usaha negara<sup>52</sup>.

Terlepas adanya perbedaan penggunaan istilah “tindakan faktual” dengan “tindakan administrasi pemerintahan”, konstruksi Pasal 75 ayat (1) dan 76 ayat (1) UU AP memberikan kewenangan kepada PTUN mengadili sengketa terhadap tindakan pemerintah diluar penetapan tertulis. Frasa “Keputusan dan/atau Tindakan” pada kedua pasal tersebut tidak membatasi hanya tindakan hukum atau tindakan faktual, sehingga tindakan faktual menjadi kompetensi absolut PTUN mengikuti Pasal 87 huruf (a) UU AP.

Dinamika kewenangan mengadili pasca adanya UU AP terhadap perkara OOD serta irisannya dengan Tindakan Faktual berdampak pada pelimpahan kewenangan penyelesaian gugatan *Citizen lawsuit* terutama pada perkara non lingkungan hidup. Kewenangan mengadili Gugatan *Citizen lawsuit* non lingkungan hidup kepada Peradilan Umum didasari adanya pembatasan kewenangan PTUN

---

<sup>52</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 53 ayat (1) jo. Pasal 97 ayat (10)

sebatas pada objek sengketa PTUN<sup>53</sup>. Argumentasi penafsiran teoritis pengertian tindakan faktual menurut pasal 87 huruf a yang dapat merugikan masyarakat meskipun tidak ditujukan untuk memiliki konsekuensi hukum dengan OOD menurut PERMA Nomor 2 Tahun 2019 memberikan kewenangan kepada PTUN mengadili gugatan terhadap tindakan faktual pemerintah yang menimbulkan kerugian dan digugat melalui mekanisme *Citizen lawsuit*.

Meskipun dengan adanya PERMA Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup, PERMA tersebut membatasi kewenangan kepada PTUN untuk mengadili perkara *Citizen lawsuit* yang diajukan untuk kepentingan umum dalam konteks kepentingan bangsa dan negara atau masyarakat luas yang terkait perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan/ atau kepentingan lingkungan yang berpotensi atau telah terdampak pencemaran dan/ atau perusakan lingkungan saja<sup>54</sup>.

Gugatan *Citizen lawsuit* pada praktiknya hanya dikenal pada negara dengan sistem hukum *Common Law*. Negara memberikan hak kepada warganya menuntut kelalaian penyelenggara negara dalam pemenuhan kewajiban terhadap hak-hak yang dimiliki warga negara. Gugatan *Citizen lawsuit* digunakan untuk menegakkan keadilan serta memastikan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara yang terabaikan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku<sup>55</sup>. Gugatan warga negara atau *citizen lawsuit* atas tindakan faktual pemerintah yang melanggar hukum (OOD) dalam berbagai putusan di Peradilan Umum dalam konteks

perkara lingkungan hidup seperti Putusan Nomor 262/Pdt.G/2021/PN.Pbr. dan perkara non lingkungan hidup terdapat pada putusan yang memulai *Citizen lawsuit* yaitu putusan nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST, Putusan Nomor 476/Pdt.G/2009/PN.JKT.PST, Putusan Nomor 40/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Sel, dan Putusan Nomor 87/Pdt.G/2008/PN.JKT.PST.

Peran Mahkamah Agung sebagai lembaga tertinggi dalam sistem peradilan Indonesia sangat krusial dalam memastikan supremasi hukum sebagai pilar penting setiap negara hukum. Sebagai institusi yang berwenang untuk mengadili dan memberikan putusan dalam berbagai perkara, Mahkamah Agung memiliki tanggung jawab besar untuk tidak hanya menafsirkan hukum tetapi juga untuk mengembangkan pedoman yang dapat memastikan kepastian hukum yang substantif dan prosedural. Dalam konteks ini, penting bagi Mahkamah Agung untuk mempertimbangkan penyusunan pedoman tambahan atau memperluas cakupan *Citizen lawsuit* di luar konteks lingkungan hidup.

Dengan memperluas cakupan *Citizen lawsuit*, Mahkamah Agung tidak hanya akan memperkuat sistem peradilan Indonesia tetapi juga akan memberikan kontribusi signifikan dalam pemajuan hak masyarakat umum seperti keadilan sosial dan hak asasi manusia. Warga negara akan memiliki alat hukum yang efektif untuk menuntut akuntabilitas dari pemerintah dan entitas lainnya yang diduga melakukan pelanggaran hukum yang merugikan. Selain itu, upaya ini mendorong partisipasi publik dalam proses penegakan hukum dan pengawasan kebijakan, yang pada akhirnya akan menghasilkan kebijakan publik yang lebih adil, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Konsep pertanggungjawaban pemerintah terhadap warga negara atas pelayanan yang diberikan berdasarkan kewenangan menurut peraturan perundang-undangan merupakan hal yang

<sup>53</sup> Penjelasan Umum Paragraf 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>54</sup> Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup Pasal 11 ayat (2)

<sup>55</sup> Susanti Adi Nugroho, *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, Kencana, Jakarta, 2010 hlm. 384.

lazim di hampir seluruh negara hukum<sup>56</sup>. Tujuan kepastian hukum secara teoritis memiliki keterkaitan dengan teori kewenangan dimana aturan hukum yang jelas merupakan bentuk perlindungan *yustitiable* terhadap tindakan sewenang-wenang oleh pemerintah<sup>57</sup>. Keberadaan aturan hukum yang jelas akan menjamin hak setiap individu untuk menuntut keadilan dan memastikan bahwa hak-hak mereka dihormati dan dilindungi. Dengan demikian, Mahkamah Agung memainkan peran penting dalam mewujudkan akses keadilan yang komprehensif dan profesional bagi seluruh warga negara Indonesia, tidak hanya dalam konteks lingkungan hidup tetapi juga dalam berbagai aspek kehidupan yang mempengaruhi kesejahteraan dan hak-hak masyarakat.

Kepastian terhadap kedudukan gugatan *Citizen Lawsuit* non lingkungan hidup juga memiliki keterkaitan dengan salah satu asas dalam teori negara hukum yakni asas demokrasi<sup>58</sup>. Keterbatasan partisipasi publik dalam proses penegakan dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah turut menjadi dampak dari kekosongan hukum bertentangan dengan asas demokrasi pada negara hukum yang menuntut hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta mempengaruhi tindakan pemerintahan<sup>59</sup>. *Citizen lawsuit* dapat menjadi alat penting bagi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan publik yang lebih partisipatif, adil, dan transparan seperti yang tercantum dalam Pasal 16

---

<sup>56</sup> Adam Setiawan dan Nehru Asyikin, "Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service)", Artikel pada *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Vol. 32, Nomor 1, Februari 2020, hlm. 81-82.

<sup>57</sup> Abdur Rahim dkk, "Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia", Artikel pada *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan (JIIP)*, Vol. 6, Nomor 8, 2023, hlm. 3

<sup>58</sup> Jimly Asshidiqie, *Konsep Negara Hukum*, [www.pn-gunungsitoli.go.id](http://www.pn-gunungsitoli.go.id), diakses tanggal 14 Maret 2024, hlm. 6

<sup>59</sup> *Ibid*

PERMA Nomor 1 Tahun 2023 yang mengatur tentang tuntutan dalam perkara lingkungan hidup. Namun, tanpa aturan yang jelas terhadap mekanisme *Citizen Lawsuit* diluar konteks lingkungan hidup, kemampuan warga negara untuk berpartisipasi dalam pengawasan kebijakan dan penegakan hukum menjadi terbatas. Ini bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan dan keterbukaan yang seharusnya dijunjung tinggi dalam sistem hukum.<sup>60</sup>

## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Persinggungan Kewenangan Mengadili Gugatan *Citizen lawsuit* Perkara Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) Antara Peradilan Umum Dan Peradilan Tata Usaha Negara Dikaitkan dengan Asas Kepastian Hukum, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Perkembangan pengaturan terhadap kewenangan PTUN untuk memeriksa perkara perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (OOD) sebagai dasar gugatan *Citizen Lawsuit* secara umum dapat ditemukan pada berbagai aturan yang dikeluarkan pasca diundangkannya UU AP yakni SEMA Nomor 1 Tahun 2016, PERMA No. 2 Tahun 2019 hingga perkembangan terakhir yakni PERMA Nomor 1 Tahun 2023. Pemisahan tindakan faktual sebagai objek sengketa PTUN dalam SEMA RI Nomor 4 Tahun 2016 dan kemudian beririsan dengan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 yang membahas kewenangan PTUN mengadili OOD merupakan dampak perluasan pengertian KTUN pasca berlakunya Pasal 85 dan 87 huruf a UU AP. Penambahan serta perluasan

---

<sup>60</sup> Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2023

kewenangan PTUN kemudian berdampak pada penentuan kewenangan mengadili perkara *Citizen Lawsuit* non lingkungan hidup yang menggunakan dasar OOD akibat adanya tindakan faktual pemerintah berupa pengabaian/kelalaian.

2. Meskipun dalam perkembangan dasar hukum gugatan *Citizen Lawsuit* telah diterbitkan PERMA Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup yang mengatur penyelesaian gugatan *Citizen lawsuit*, PERMA tersebut memberi batasan Kewenangan terhadap permasalahan pengelolaan lingkungan hidup dan/atau kepentingan lingkungan yang berpotensi atau telah terdampak pencemaran dan/atau perusakan lingkungan. Meskipun demikian, kewenangan mengadili *Citizen lawsuit* non lingkungan hidup tetap mengalami kekosongan hukum yang mengakibatkan peradilan umum dinilai tetap berkewajiban untuk mengisi kekosongan tersebut. Namun, adanya Pasal 87 huruf a UU AP dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 yang menyatakan kewenangan PTUN mengadili tindakan faktual dan OOD mengisyaratkan PTUN juga berwenang mengadili perkara non lingkungan hidup yang digugat dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* karena pada dasarnya gugatan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit* baik terkait perkara lingkungan hidup maupun non lingkungan hidup mempersoalkan tindakan faktual pemerintah seperti kelalaian atau pengabaian yang karena tindakan pemerintah tersebut merugikan masyarakat.

## B. Saran

1. Diharapkan kewenangan mengadili perkara *Citizen Lawsuit* non lingkungan hidup turut menjadi kewenangan PTUN sebagaimana pada perkara *Citizen Lawsuit* non lingkungan hidup karena PTUN merupakan satu-satunya badan peradilan yang bertanggungjawab

mengadili sengketa antara pejabat/badan tata usaha negara dengan individu/masyarakat.

2. Diharapkan adanya revisi berupa penambahan pengertian Tindakan Faktual dalam ketentuan umum Pasal 1 UU AP sehingga tidak memunculkan ambiguitas dengan pengertian Tindakan Administrasi Pemerintah yang dalam UU AP telah dijelaskan pengertiannya.
3. Diharapkan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dapat mempelajari lebih lanjut terkait titik singgung antara OOD dengan tindakan faktual yang menjadi dasar pada setiap gugatan *Citizen Lawsuit* baik yang berhubungan dengan perkara lingkungan hidup maupun perkara non lingkungan hidup

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm 134.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti. Bandung. Cetakan Ke-2. 2010. hlm. 127
- Abdur Rahim dkk, “Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia”, Artikel pada *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan (JIIP)*, Vol. 6, Nomor 8, 2023, hlm. 3
- Adam Setiawan dan Nehru Asyikin, “Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi dalam Penggunaan Diskresi Sebagai Instrumen Pelayanan Publik (Public Service)”, Artikel pada *Jurnal MIMBAR HUKUM*, Vol. 32, Nomor 1, Februari 2020, hlm. 81-82.
- Adi Sulistiyono dan Isharyanto, *Sistem Peradilan di Indonesia Dalam Teori dan Praktik*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm. 90.
- Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas, LPPM-Universitas

- Islam Bandung, Bandung, 1995, hlm. 25.
- Bagir Manan, *Satu Atap Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Unisba, Vol. VI Nomor 1 Maret 2014, hlm. 7.
- Bagus Oktafian Abrianto dan Xavier Nugraha, “Perkembangan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah Pasca Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 11, Nomor 01 Juni 2020, hlm. 45-47.
- Daniel Mulia Djati, dkk, “Penafsiran Asas Kepastian Hukum Dan Kekosongan Hukum Dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tentang Cipta Kerja (Kajian Keputusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020), Artikel pada *Jurnal IKAMAKUM*, Volume 2 Nomor 1, 2022, hlm. 591.
- Emilda Firdaus dan Zainul Akmal, *Hukum Tata Negara*, Taman Karya, Pekanbaru, 2020, hlm. 7.
- Emilda Firdaus, *Hukum Tata Negara*, Alaf Riau, Pekanbaru, 2010, hlm. 2.
- Hairul Maksum, “*Batasan Kewenangan Mengadili Pengadilan Umum Dalam Penyelesaian Sengketa Perbuatan Melanggar Hukum yang Melibatkan Badan Negara atau Pejabat Pemerintah (Ditinjau dari Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019)*”, Vol. 2, Nomor 1, November 2020, hlm. 5.
- Hari Sugiharto dan Bagus Oktafian Abrianto, “Perlindungan Hukum dan Non Yudisial terhadap Perbuatan Melawan Hukum Publik oleh Pemerintah”, *Jurnal Yuridika*, Vol. 33, Nomor 01 Januari 2018, hlm. 42.
- Hendrawati Hamid, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Penerbit Garis Khatulistiwa, Makassar, 2020, hlm. 56.
- Herman dan Hendry Julian Noor, “Doktrin Tindakan Hukum Administrasi Negara Membuat Keputusan (*Beschikking*)”, *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 3, Nomor 1, Februari 2018, hlm. 83.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta, 2014, hlm. 57.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 21.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsep Negara Hukum*, [www.pn-gunungsitoli.go.id](http://www.pn-gunungsitoli.go.id), diakses tanggal 14 Maret 2024, hlm. 6
- Kamal Hidjaz, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2008, hlm. 85.
- M. Aunul Hakim dan Sheila Kusuma Wardani Amnesti, “Problematisa Penanganan Gugatan Perbuatan Melanggar Hukum oleh Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) pada Peradilan Tata Usaha Negara”, *Jurnal Hukum dan Syariah*, Vol. 14 Nomor 1 2022, hlm. 130.
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok 2020, hlm. 113.
- Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, “*Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Positivisme Hukum*”. *Jurnal Crepido*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol. 1, Nomor 01 Juli 2019, hlm. 13
- Mohamad Tohari, “Kemandirian dan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”, *Jurnal Penelitian Ilmu Hukum Indonesia*, Universitas Darul Ulum Islamic Centre Sudirman GUPPI, Vol. 3 Nomor 1 April 2022, hlm. 30.
- Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.
- Oheo K. Haris, “*Good Governance (Tata Kelola Pemerintahan yang Baik)* dalam Pemberian Izin oleh Pemerintah Daerah di Bidang

- Pertambahan,” *Jurnal Yuridika*, Vol. 30, Nomor 01 Januari 2015, hlm. 59-62.
- Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta, 2013, hlm. 98.
- Paulus Effendi Lotulung, *Lintasan Sejarah dan Gerak Dinamika Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN)*, Jakarta: Salemba Humanika, 2013, hlm. 123.
- Penjelasan Umum Paragraf 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup Pasal 1 angka 9
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup Pasal 11 ayat (2)
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 117.
- Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 76
- Rachmat Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982, hlm. 22.
- Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek (Edisi Revisi)*, Mandar Maju, Bandung, Cetakan I : 2019, hlm. 28.
- Satjipto Rahadrjo, *Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 35.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Suatu Kajian tentang Perkembangan Sosial Politik*, Jakarta, Grasindo, 1994, hlm. 10.
- Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*, CV Maha Karya Pustaka, Yogyakarta, 2019.
- Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm. 126.
- Susanti Adi Nugroho, *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, Kencana, Jakarta, 2010 hlm. 384.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi kelima*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2016).
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 5
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 53 ayat (1) jo. Pasal 97 ayat (10)
- Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 160. Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5079. Pasal 1 Angka 10
- Wicipto Setiadi, “Pembangunan Hukum dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum,” *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, Nomor 01 April 2014, hlm. 14.
- Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2021, hlm. 7.
- Yahya Harahap, *Berberapa Tinjauan Menganai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya, Bandung, 1997, hlm. 153.