

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsep negara hukum (*Rechtsstaat*) yang dianut oleh bangsa Indonesia secara tegas dituangkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Salah satu asas yang menandai suatu Negara berdasarkan atas hukum adalah bahwa semua perbuatan atau tindakan seseorang baik individu maupun kelompok, rakyat maupun pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan atau didasarkan pada peraturan yang berlaku.¹ Sehingga terhadap segala perbuatan dan tindakan yang dilakukan oleh individu, kelompok, rakyat bahkan pemerintah setelah berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tersebut akan dapat dipertanggungjawabkan dihadapan hukum. Eksistensi dan peranan hukum itu merupakan perwujudan lebih lanjut dari tujuan hakiki dari setiap negara, yaitu menciptakan kesejahteraan dan keamanan bagi warga masyarakatnya.²

Salah satu bentuk pertanggungjawaban secara hukum yang saat ini digunakan oleh warga negara dalam menuntut dan memperjuangkan hak/kepentingannya adalah melalui Gugatan Warga Negara atau lazim dikenal dengan istilah *Citizen Lawsuit* (selanjutnya disingkat CLS). *Citizen Lawsuit* pada intinya adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian

¹ Alfina Fajrin, *Indonesia Sebagai Negara Hukum*, <https://www.kompasiana.com/alfinafajrin/59b80b71941c202012739722/indonesia-sebagai-negara-hukum>, diakses pada tanggal 6 Mei 2019 jam 10.00 wib

² Eman Sulaiman, *Hukum Dan Kepentingan Masyarakat (Memosisikan Hukum sebagai Penyeimbang Kepentingan Masyarakat)*, Jurnal Hukum Diktum, Volume 11, Nomor 1, Januari 2013, hlm 101, diakses pada tanggal 6 Mei 2019 jam 10.05 wib

dalam memenuhi hak-hak warga negara.³ Setiap warga negara dapat mengajukan gugatan terhadap tindakan atau pembiaran (omisi) oleh negara terhadap hak-hak warga negaranya, sehingga pada intinya CLS adalah mekanisme bagi warga negara meminta tanggung jawab penyelenggara negara atas kewajiban hukumnya.⁴ Namun demikian, keberadaan CLS ini sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum di Indonesia, karena memang merupakan adopsi dan adaptasi dari sistem hukum *Common Law*. Gugatan CLS ini sendiri berkembang melalui praktik peradilan melalui prosedur hukum acara perdata pada lingkup peradilan umum. Pada dasarnya praktik peradilan tersebut muncul guna merespons kebutuhan keadilan di tengah masyarakat.

Konsep gugatan CLS ini berkembang sejak masuknya gugatan Tim Advokasi Tragedi Nunukan, sebuah gugatan model CLS terhadap instansi pemerintah terkait penanganan buruh migran di Nunukan, Kalimantan Timur.⁵ Seiring dengan beragamnya permasalahan hukum yang muncul, gugatan jenis ini banyak dipakai masyarakat sebagai sarana untuk memperjuangkan hak nya yang tidak dipenuhi atau dilalaikan oleh negara/pemerintah. Putusan yang diharapkan dari diajukannya sebuah gugatan CLS adalah penjatuhan hukuman kepada Negara dalam bentuk dikeluarkannya suatu kebijakan guna memperbaiki penyebab munculnya permasalahan dan pelanggaran atau kelalaian atas pemenuhan hak-hak publik. Atas kelalaian yang diperbuatnya, maka dalam petitum gugatan, negara dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur (*regelling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari.⁶ Meskipun CLS sudah jamak digunakan di negara lain, di Indonesia sendiri belum ada aturan yang menjelaskan mekanisme

³ Susanti Adi Nugroho, *Class Action & Perbandingannya Dengan Negara Lain*, Cetakan ke-1, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 384.

⁴ Muhammad Yasin, *Layar Terkembang untuk Hak Gugat Organisasi, Class Action, dan Citizen Lawsuit*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a255f2b2ff59/layar-terkembang-untuk-hak-gugat-organisasi--class-action--dan-citizen-lawsuit/>, diakses pada tanggal 01 Mei 2019 jam 22.57 wib

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

ini, namun patut diapresiasi sejumlah pengadilan menerima masuknya gugatan dengan karakteristik gugatan warga negara.⁷ Dengan kata lain, gugatan CLS yang masuk ke Pengadilan akan tetap diterima, diperiksa dan diadili oleh Majelis Hakim yang ditunjuk. Sikap pengadilan ini didasari oleh beberapa ketentuan, diantaranya:

1. Adanya asas atau adagium “*ius curia novit*”, yakni Hakim dianggap mengetahui dan memahami segala hukum. Asas ini memaksikan bahwa setiap hakim itu harus dianggap tahu hukumnya perkara yang yang diperiksanya. Hakim sama sekali tidak boleh untuk memutus perkara, dengan alasan bahwa hakim itu tidak mengetahui hukumnya. Demikian juga hakim harus menciptakan hukumnya jika memang harus dihadapinya belum diatur oleh undang-undang atau yurisprudensi.⁸
2. Bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.⁹
3. Bahwa Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.¹⁰

Satu-satunya produk hukum di Indonesia yang di dalamnya terdapat pembahasan mengenai CLS adalah Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia (SK KMA) Nomor 036/KMA/SK/II/2013 tanggal 22 Februari 2012 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. Pada BAB IV Penjelasan SK KMA dimaksud dinyatakan bahwa dasar hukum CLS adalah sebagai berikut:

- a. Di Indonesia belum ada pengaturannya.

⁷ Laras Susanti, *Aral Melintang Hak Warga Menggugat*, <https://kumparan.com/larassusanti/aral-melintang-hak-warga-menggugat-27431110790514978>, diakses pada tanggal 6 Mei 2019 jam 12.29 wib

⁸ Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Asas-Asas Hukum Pembuktian Perdata*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-1, Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 63

⁹ “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman”, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157*, Pasal 10 ayat (1).

¹⁰ *Ibid.*, Pasal 5 ayat (1).

- b. Hakim tidak boleh menolak perkara yang diajukan dengan alasan belum ada hukumnya (Pasal 16 ayat (1) UU RI Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman).
- c. Hakim wajib menggali, mengikuti, memahami nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. (Pasal 27 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman).
- d. Pasal 28 UUD Tahun 1945 jo Pasal 65 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.
- e. Pasal 5 UU RI Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, bahwa hakim menggali hukumnya dalam masyarakat.
- f. Ratifikasi berbagai *Covenant International* bidang HAM baik *Covenant on Civil and Covenant Rights* melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 *serta Covenant on Economical, Social and Cultural Right* 1966 melalui UU RI Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya).
- g. Putusan Mahkamah Agung tentang perkara-perkara yang diajukan berdasarkan gugatan warga negara.

Meskipun SK-KMA RI Nomor: 036/KMA/SK/II/2013 tersebut menjelaskan perihal mekanisme CLS terbatas dalam penanganan perkara lingkungan hidup, namun dalam praktik yang berkembang, SK KMA ini juga dipakai sebagai referensi dalam penanganan perkara gugatan CLS yang tidak terkait langsung dengan perkara

lingkungan hidup. Hal ini disebabkan karena di dalam sistem hukum perdata di Indonesia sendiri belum ada aturan yang khusus mengatur tentang CLS tersebut. Ketiadaan peraturan perundang-undangan terkait mekanisme gugatan CLS ini menggambarkan adanya kekosongan hukum dalam sistem hukum perdata di Indonesia. Kekosongan ini perlu untuk segera diisi, mengingat sejak awal muncul dan diterimanya gugatan CLS dalam proses peradilan di Indonesia pada tahun 2003 melalui kasus TKI di Nunukan sampai dengan saat ini (sengketa swastanisasi pengelolaan air minum Propinsi DKI Jakarta), model gugatan CLS masih dipilih sebagai penegakan hukum alternatif bagi jumlah warga negara untuk memperjuangkan hak-haknya yang tidak dipenuhi oleh negara melalui jalur Pengadilan.

Belum adanya acuan dan pedoman pelaksanaan dan penanganan gugatan CLS di Pengadilan, dinilai menyebabkan timbulnya inkonsistensi penanganan perkara, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan syarat formil (hukum acara). Contoh permasalahan hukum acara dalam mekanisme gugatan CLS adalah dalam penanganan kasus gugatan TKI di Nunukan, yakni Tim Kuasa Hukum penggugat (TATN) mengkritisi keputusan hakim untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan terhadap gugatan para penggugat, padahal pemeriksaan pendahuluan (*dismissal process*) hanya dikenal dalam gugatan PTUN, tidak dalam gugatan perdata.¹¹

Contoh lain inkonsistensi penanganan perkara CLS ini adalah dalam hal pelaksanaan notifikasi, sebagai salah satu syarat formil yang dijadikan dasar sah atau tidaknya gugatan CLS yang diajukan ke Pengadilan. Notifikasi juga dikenal dalam mekanisme gugatan *Class Action/CA* atau Gugatan Perwakilan Kelompok/GPK (selanjutnya disebut CA/GPK), sebuah bentuk gugatan yang juga lazim dipakai dalam

¹¹ *Pro-kontra Citizen Lawsuit: Belajar dari Kasus Nunukan*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol8003/prokontra-citizenlaw-suit-belaiar-dari-kasus-nunukan>, diakses pada tanggal 01 Mei 2019, jam 21.04 wib.

sistem hukum *common law*, yang kemudian juga muncul dalam praktik peradilan di Indonesia. Meskipun sama-sama diadopsi dari sistem hukum *common law*, namun notifikasi antara CLS dengan CA/GPK jelas berbeda. Notifikasi dalam CLS adalah adanya proses pemberitahuan kepada pihak tergugat oleh penggugat dalam tenggat waktu tertentu sebelum gugatan diajukan ke Pengadilan. Sementara yang dimaksud dengan notifikasi dalam gugatan CA/GPK adalah pemberitahuan untuk menyatakan diri bukan sebagai anggota kelompok yang mengajukan gugatan (dikenal dengan istilah *op-out* atau pernyataan keluar secara tertulis).

Perbedaan pandangan dan penafsiran yang terjadi diantara Majelis Hakim yang menangani perkara gugatan CLS terkait notifikasi tersebut antara lain contohnya terjadi pada gugatan CLS yang dilayangkan 23 warga negara dalam Tim Advokasi Warga Negara Menggugat (Tawan Gugat) terhadap Presiden RI, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Direktur Utama PT Pertamina, Kementerian Keuangan, dan Kepala Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas Bumi perihal kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada tahun 2014. Melalui putusan sela-nya, Majelis Hakim menolak gugatan dimaksud dengan alasan penggugat tidak memenuhi syarat formil dari model gugatan warga negara (CLS), yakni pengiriman notifikasi penggugat kepada para tergugat. Dalam hal ini notifikasi dimaksud haruslah berupa pemberitahuan tertulis yang ditujukan langsung kepada tergugat, dengan tujuan memberikan kesempatan kepada penyelenggara negara memperhatikan atau memperbaiki objek yang akan digugat. Notifikasi tidak dapat dilakukan dalam bentuk konferensi pers, artikel-artikel di media massa, dan brosur seputar gugatan kenaikan BBM bersubsidi, meskipun sama-sama dapat berfungsi sebagai peringatan kepada penyelenggara negara sebagaimana dalil penggugat. Majelis berpandangan artikel-artikel di media massa tidak masuk kategori notifikasi, pasalnya, artikel-artikel dan

brosur tidak memenuhi syarat-syarat dari pemateraan, yaitu dikirimkan kepada pihak yang dituju dan dibuktikan dengan tanda terima.¹²

Sementara itu, dalam perkara gugatan CLS Tim Advokasi Korban Ujian Nasional (TeKUN) terhadap Presiden, Wapres, Mendiknas dan Ketua Badan Standar Nasional Pendidikan, terkait Ujian Nasional dimana para tergugat dinyatakan lalai dalam memberikan perlindungan HAM terhadap warganegara yang menjadi korban ujian nasional, Pengadilan menegaskan bahwa penggunaan prosedur gugatan CLS adalah sah sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor: 228/Pdt.G/2006/PN.Jkt.Pst yang dibacakan oleh Andriani Nurdin selaku hakim ketua yang memeriksa gugatan tersebut. Padahal proses notifikasinya dilaksanakan sebagaimana proses pemberitahuan yang berlaku berdasarkan PERMA No. 1 Tahun 2002 Tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, bukan notifikasi yang dimaksud dalam CLS. Dalam hal ini Majelis hakim berpendapat pemberitahuan dari pengadilan kepada para tergugat setelah gugatan didaftarkan sesuai dengan prosedur hukum acara perdata sehingga dapat dijadikan sebagai acuan.¹³

Perbedaan perlakuan penafsiran terkait notifikasi sebagai syarat formil ini tentunya mengakibatkan ketidakpastian hukum dan menimbulkan rasa ketidakadilan bagi masyarakat pencari keadilan. Masyarakat tentunya akan kebingungan mencari dan mempedomani bagaimana seharusnya bentuk notifikasi yang benar, sementara di kalangan Majelis Hakim sendiri masih tidak terdapat kesepahaman. Padahal terpenuhinya syarat formil merupakan penentu dapat tidaknya pemeriksaan pokok perkara dalam sebuah gugatan. Sehingga wajar apabila Lukman selaku Kuasa Hukum

¹² HRS, *Gugatan CLS Kenaikan Harga BBM Kandas Karena Notifikasi*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52fd0499e4ec3/gugatan-cls-kenaikan-harga-bbm-kandas-karena-notifikasi/>, diakses pada tanggal 26 Nopember 2019 jam 15.15 wib.

¹³ *Pengadilan Sahkan Gugatan Model Citizen Lawsuit*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15494/pengadilan-sahkan-gugatan-model-icitizen-law-suiti-/>, diakses pada tanggal 26 Nopember 2019 jam 15.03 wib.

dari Tim Advokasi Warga Negara Menggugat (Tawan Gugat) menilai mekanisme notifikasi ini masih menjadi wilayah abu-abu dan ada multitafsir terkait notifikasi karena hukum acara perdata belum mengatur mengenai hal ini.¹⁴ Perbedaan sudut pandang Hakim dalam menganalisa ketentuan syarat formil dalam sebuah gugatan CLS yang masuk ke lembaga peradilan akhirnya berakibat menimbulkan ketidakjelasan dalam proses penegakan hukum. Oleh sebab itu, dibutuhkan adanya pedoman dan dasar hukum yang jelas guna diperolehnya kepastian hukum.

Inkonsistensi dalam penanganan perkara gugatan CLS ini juga terlihat dalam perkara gugatan Swastanisasi Pengelolaan Air Minum di Propinsi DKI Jakarta, yang dipilihnya sebagai studi kasus dalam tulisan ini. Selain karena adanya inkonsistensi dalam penanganan perkaranya yang tercermin dari pertimbangan putusan pada masing-masing tingkat peradilan, dipilihnya gugatan CLS tersebut untuk dianalisa lebih lanjut sebagai contoh kasus adalah karena ada 2 (dua) gugatan yang masuk ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, yang sama-sama menggugat pemerintah terkait praktek swastanisasi pengelolaan air minum di Propinsi DKI Jakarta dalam kurun waktu yang berdekatan. Apalagi penanganan salah satu perkaranya memakan waktu hingga ± 7 (tujuh) tahun lamanya, dengan proses yang cukup panjang sampai ke tahap Peninjauan Kembali (PK), yang diajukan oleh salah satu Tergugat.

Dari dua putusan CLS (pada Tingkat Kasasi dan PK) tersebut, meskipun sama-sama dikeluarkan oleh Mahkamah Agung, tapi pertimbangan dan putusannya jelas mengandung kontradiksi dalam hal pertimbangan hakim terkait syarat formil. Salah satu faktor penyebabnya adalah adanya perbedaan persepsi Majelis Hakim akibat tidak adanya aturan yang dapat dipedomani majelis hakim dalam menangani sengketa/gugatan CLS. Meskipun Mahkamah Agung sendiri juga sudah pernah

¹⁴ HRS, *Loc. Cit.*

mengeluarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 036/KMA/SK/II/2013, namun tampaknya surat tersebut tidak serta merta dapat dijadikan pedoman oleh seluruh Hakim yang menangani perkara gugatan CLS.

Mahkamah Agung sendiri menyadari kendala-kendala yang muncul dalam penanganan perkara yang menggunakan mekanisme hukum hasil adopsi dari negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, seperti CLS dan CA/GPK ini. Berdasarkan hasil laporan penelitian Mahkamah Agung RI yang dilakukan pada tahun 2009 tentang *Class Action* dan *Citizen Lawsuit*, sehubungan dengan penanganan perkara gugatan *class action* ditemukan fakta masih terdapat banyak perbedaan tafsir dalam pertimbangan hakim yang berakibat putusan yang satu dengan putusan yang lain menjadi bertolak belakang. Banyaknya penafsiran yang berbeda tersebut justru di kalangan para hakim sendiri, sehingga pemahaman dan pengetahuan hakim guna tegaknya hukum dan kepastian hukum perlu dilakukan pemahaman ulang atas hal yang menyangkut mekanisme gugatan *class action* maupun *citizen lawsuit*.¹⁵ Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung tersebut dapat dipahami bahwa untuk gugatan CA/GPK yang pengaturannya sudah ada tersebar dalam beberapa undang-undang, PERMA dan SK KMA, masih sering terjadi multi tafsir dalam proses pelaksanaannya. Maka dapat dibayangkan problematika hukum yang akan timbul dalam penanganan perkara gugatan CLS yang sampai saat ini belum diatur secara khusus atau dengan kata lain dalam hal ini masih terdapat kekosongan hukum.

Sebagai negara yang menganut sistem hukum *civil law*, idealnya pengaturan tentang mekanisme CLS ini dibuat dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Namun sangat disayangkan sampai saat ini belum diperoleh informasi adanya

¹⁵ Anwar Usman, *Class Action & Citizen Lawsuit Laporan Penelitian*, Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2009, hlm. 3

pembahasan terkait keberadaan mekanisme CLS dalam rancangan undang-undang manapun juga. Oleh sebab itu, salah satu sarana yang dipandang paling tepat untuk mengakomodir kekosongan hukum khususnya tentang tata cara beracara dalam pelaksanaan gugatan CLS tersebut adalah dengan mengoptimalkan fungsi mengatur (*regelende functie*) yang dimiliki oleh Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif yang diberikan kewenangan secara atribusi oleh Undang-Undang untuk membentuk suatu peraturan dalam penyelenggaraan peradilan. Terlebih lagi Mahkamah Agung sendiri sudah pernah mengadakan kajian dan penelitian tentang bentuk mekanisme gugatan CA dan CLS pada tahun 2009 oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung, tentunya paham akan urgensi pengaturan CLS dimaksud.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan tersebut, maka rumusan masalah yang akan dikaji dan dianalisa lebih lanjut dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan ketentuan hukum acara dalam gugatan CLS pada kasus Swastanisasi Pengelolaan Air Minum di Propinsi DKI Jakarta?
2. Bagaimana pertimbangan hakim terkait syarat formil yang terdapat dalam putusan perkara gugatan *Citizen Lawsuit* dalam kasus Swastanisasi Pengelolaan Air Minum di Propinsi DKI Jakarta?
3. Apa urgensi pengaturan mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* melalui Peraturan Mahkamah Agung RI?

C. Tujuan Penelitian

Bahwa salah satu karakteristik dari sebuah penulisan hukum adalah adanya usaha untuk memecahkan masalah. Oleh karena itu, penulisan hukum yang representatif dengan data yang akurat akan menghasilkan sebuah penulisan hukum yang mencapai tujuannya yakni mengandung konfirmasi dan solusi.¹⁶ Sejalan dengan tujuan penulisan tersebut, berdasarkan sumber-sumber dan referensi tertulis serta data-data valid yang diperoleh melalui prosedur yang benar, sehingga dapat dipertanggungjawabkan, maka hal-hal yang ingin dituju dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa bagaimana pelaksanaan gugatan *Citizen Lawsuit* dalam kasus Swastanisasi Pengelolaan Air Minum di Propinsi DKI Jakarta.
2. Untuk menganalisa apa saja yang menjadi pertimbangan hakim terkait syarat formil dalam putusan perkara gugatan *Citizen Lawsuit* dalam kasus Swastanisasi Pengelolaan Air Minum di Propinsi DKI Jakarta.
3. Untuk mengetahui pentingnya menyegerakan pembuatan pengaturan CLS melalui Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi ilmiah pada kajian tentang pengaturan gugatan CLS dalam sistem hukum di Indonesia serta terhadap pertimbangan hakim atas putusan dalam perkara perbuatan melawan hukum dalam bentuk gugatan CLS pada kasus Pengelolaan Swastanisasi Air Minum di Propinsi DKI Jakarta. Dengan sifat penelitiannya yang normatif,

¹⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan kelima, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 166

diharapkan nantinya dapat menyediakan referensi dan informasi mengenai bentuk serta pentingnya pengaturan gugatan CLS di dalam sistem hukum keperdataan di Indonesia. Meskipun sudah ada yang menuangkan tulisan tentang CLS dan kajian seputar PERMA, namun belum ada yang secara detil membahas keterkaitan antara mekanisme dengan urgensi pengaturan CLS melalui Peraturan Mahkamah Agung, dalam hal mengisi kekosongan hukum dalam lapangan hukum perdata Indonesia. Disamping itu, dengan menganalisa pertimbangan-pertimbangan hakim (*Ratio Decidendi*) dalam pengambilan keputusan, khususnya terkait ketentuan syarat formil, pada setiap tingkatan Pengadilan perkara dimaksud, diharapkan dapat diketahui sejauh mana Majelis Hakim sudah memahami pelaksanaan praktik penegakan hukum gugatan CLS, termasuk mengikuti norma-norma yang berkembang di masyarakat. Pada akhirnya, diharapkan dapat menjadi indikator mengungkap apakah peradilan sudah berlangsung secara objektif dan mampu memenuhi rasa keadilan masyarakat.

2. Manfaat Praktis

Melalui analisis fakta dan identifikasi permasalahan, diharapkan hasil penelitian ini secara tidak langsung dapat menjadi stimulan khususnya bagi DPR dan Mahkamah Agung untuk segera membentuk peraturan terkait pengaturan CLS, sehingga kemudian dapat dijadikan pedoman bagi lembaga peradilan dan pihak-pihak terkait dalam menangani sengketa keperdataan yang diajukan dalam bentuk gugatan CLS.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran tinjauan kepustakaan dan media *online*, ditemukan cukup banyak tulisan tentang CLS. Tulisan tersebut pada umumnya membahas tentang analisa yuridis serta *legal standing* dari bentuk gugatan CLS itu sendiri. Namun kebanyakan dibuat dalam bentuk artikel yang dimuat di dalam jurnal-jurnal hukum, baik cetak maupun *online*. Di Universitas Andalas sendiri, karya tulis ilmiah dengan tema yang berkaitan dengan CLS baru ditemui dalam penulisan skripsi oleh Subiasto Hadiwaluyo, pada Fakultas Hukum Universitas Andalas tahun 2016, yang diberi judul “*Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit/Actio Popularis) Atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Penyelenggara Negara (Studi Kasus Putusan Nomor 53/PDT.G/2012/PN.JKT.PST)*”. Sementara untuk karya tulis dalam bentuk tesis dan disertasi belum ada ditemukan topik dan tema yang sejenis.

Dengan demikian, penulisan tesis dengan judul Pelaksanaan Ketentuan Hukum Acara Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit/CLS*) (Studi Kasus Swastanisasi Pengelolaan Air Minum di Propinsi DKI Jakarta) jelas memiliki perbedaan dengan tulisan-tulisan terdahulu, apalagi dengan mengambil contoh kasus terbaru sehingga diyakini akan jauh dari tindakan plagiarisme. Namun demikian, penulisan dan penelitian dengan tema atau topik yang relatif mirip dapat ditemukan pada tulisan-tulisan berikut ini:

1. Tesis oleh Rizki Ramadhani Kurniawan, SH., dengan Nomor Pokok Mahasiswa 14912104 pada program Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Islam Indonesia pada tahun 2016, dengan judul “*Urgensi Pengaturan Citizen Lawsuit Terhadap Permasalahan Lingkungan Dalam Kerangka Hak Asasi Manusia (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)*”, dan permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Bagaimana kondisi hak atas lingkungan hidup di Indonesia khususnya provinsi riau terkait dengan bencana asap tahunan?
- b. Apa urgensi pengaturan *citizen lawsuit* pada sistem hukum Indonesia dalam kaitannya pemenuhan serta pemajuan Hak Atas Lingkungan Hidup di Indonesia?
- c. Bagaimana konsep *Citizen Lawsuit* yang tepat untuk diterapkan di Indonesia?

Dalam tulisan tersebut, Rizki Ramadhani Kurniawan, SH. memperoleh kesimpulan bahwa selain melalui pembentukan PERMA, pengaturan CLS juga dapat dilakukan dengan melakukan *Judicial Review* terhadap Undang-undang yang memiliki relevansi dengan hak asasi manusia maupun lingkungan hidup ataupun Undang-undang mengenai kekuasaan kehakiman. Untuk kemudian direvisi dan diberikan pengaturan tambahan yang secara khusus mengatur CLS. Selain itu juga dapat dijadikan referensi tambahan materi RUU Bantuan Hukum.

2. Tesis oleh FARIDA TIYAS A., dengan nomor induk mahasiswa 030516262, Universitas Airlangga pada tahun 2009 dengan judul "*Legal standing Dalam Citizen Lawsuit Di Indonesia*". Dalam abstrak tulisannya tersebut, Farida Tiyas A menyatakan bahwa *ratio decidendi* hakim yang menerima gugatan dengan mekanisme CLS berdasar pada Pasal 28 ayat 1 juncto Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang pada intinya mengatakan bahwa hakim dapat melakukan *rechtsvinding* untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara. *Ratio decidendi* hakim yang tidak mengabulkan gugatan dengan mekanisme CLS dengan alasan belum ada peraturan yang mengaturnya dan sebagian hakim juga menyamakan CLS ini dengan gugatan CA. Adanya beberapa gugatan dengan mekanisme CLS yang

diterima di beberapa Pengadilan Negeri di Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme CLS ternyata dapat diterapkan dalam praktik peradilan perdata di Indonesia.

Tulisan dalam tesis ini menitikberatkan terhadap pentingnya pengaturan CLS di dalam lapangan hukum perdata di Indonesia khususnya terkait hukum acara, untuk kemudian dituangkan ke dalam bentuk PERMA RI dalam rangka mengisi kekosongan hukum terhadap aturan CLS yang belum ada dalam sistem hukum keperdataan Indonesia. Diharapkan nantinya tulisan ini dapat menjadi pendorong bagi lembaga legislatif untuk segera membentuk Undang-Undang khusus tentang pengaturan CLS, mengingat RUU KUHAperdata yang saat ini disusun oleh DPR belum memasukkan aturan tentang CLS. Dalam jangka pendek, juga diharapkan Mahkamah Agung dapat mengisi kekosongan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat dengan segera membentuk PERMA terkait. Selain perbedaan dalam objek penelitian, penulisan tesis ini juga menggunakan teori, pendekatan, metodologi dan studi kasus yang berbeda dari tulisan-tulisan sebelumnya. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka tidak diragukan lagi bahwa kajian dan penelitian dalam penulisan tesis ini dapat dijamin orisinalitasnya.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penulisan ini berfungsi sebagai pemandu atau pedoman untuk menyusun, menjelaskan dan memprediksi objek masalah yang diteliti, dengan cara mengkonstruksikan keterkaitan konsep secara yuridis normatif. Oleh karena objek masalah yang diteliti dalam penelitian ini berada dalam ruang

lingkup ilmu hukum, dimana kerangka teori dalam penulisan sebuah karya ilmiah hukum mempunyai 4 (empat) ciri yakni teori hukum, asas-asas hukum, doktrin hukum, ulasan pakar hukum berdasarkan pembedangan kekhususannya, dimana nantinya keempat ciri atau salah satu dari keempat ciri tersebut dapat dituangkan dalam penulisan kerangka teoritis.¹⁷ Berikut teori-teori hukum yang dijadikan acuan untuk menyusun dan menganalisa rumusan masalah dalam penulisan tesis ini:

a. Teori Negara Hukum

Konsep sebuah negara yang berdasarkan atas hukum sudah sejak lama diharapkan untuk dapat diterapkan oleh masyarakat dunia. Konsep ini bermaksud membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya, karena semua orang diharuskan tunduk pada hukum secara sama (*equality before the law*) dan tidak ada yang kebal terhadap hukum termasuk penguasa itu sendiri. Konsep negara hukum (*Rechtsstaat*) yang dianut oleh bangsa Indonesia sendiri secara tegas dituangkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Selain memakai istilah *Rechtsstaat*, penggunaan istilah *rule of law* juga kerap dipakai untuk merujuk kepada negara hukum. Munculnya perbedaan pemakaian istilah tersebut dikarenakan adanya perbedaan historis diantara keduanya. Konsep *rechtsstaat* lahir dari sistem hukum Eropa Kontinental, maka konsep tersebut lebih ditujukan kepada perbaikan dan pembatasan fungsi dari eksekutif dan pejabat administratif sehingga tidak melanggar hak-hak fundamental dari rakyat, sedangkan dengan konsep *rule of law*, karena lahir dari suasana sistem

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 79

hukum Anglo Saxon, maka aplikasi konsep tersebut lebih tertuju kepada perbaikan dan peningkatan peranan dari lembaga-lembaga hukum dan badan-badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak dasar manusia.¹⁸

Di dalam negara hukum, setiap perbuatan yang dilakukan, baik oleh orang perorangan, badan hukum privat maupun pemerintah (selaku badan hukum publik), harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Tanggung jawab hukum pemerintah tersebut sebagaimana dijelaskan menurut doktrin pertanggungjawaban hukum oleh pemerintah melalui teori hukum umum, yang menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan (*strict liability*). Dari teori ini selanjutnya muncul tanggung jawab hukum berupa tanggung jawab pidana, perdata, dan administrasi negara. Tanggung jawab hukum dari pemerintah seperti ini dilakukan di depan badan Pengadilan.¹⁹ Teori inilah yang kemudian mendasari bahwa meskipun belum ada aturan tertulis terkait gugatan CLS, namun gugatan ini tetap dapat diajukan ke pengadilan demi meminta pertanggungjawaban pemerintah yang telah lalai memenuhi hak-hak warga negaranya.

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama

¹⁸ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Cetakan Kedua, PT. Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 4

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 147

individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁰

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.²¹

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.²²

Teori ini dibutuhkan dalam penulisan tesis ini dalam kaitannya dengan peristiwa konkret yang terjadi di masyarakat atau yang dikenal dengan istilah “*das sein*”, dalam hal ini ketiadaan aturan hukum tertulis yang mengatur tentang mekanisme gugatan CLS. Mengingat model gugatan CLS sudah

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 158

²¹ Zainal Asikin, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 30

²² C.S.T. Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, Hlm. 385.

diterima dalam praktik peradilan di Indonesia sebagai jalan alternatif dalam menuntut pemenuhan hak warga negara kepada penyelenggara negara, seharusnya mekanisme CLS ini sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga ada acuan hukum tertulis yang bisa dijadikan pedoman bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Belum adanya aturan perundang-undangan yang mengatur tentang keberadaan CLS dalam sistem hukum di Indonesia sampai saat ini, dihubungkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman beserta penjelasannya, dapat dimaknai bahwa untuk mengisi kekosongan hukum tersebut Hakim harus memiliki kemampuan dan keaktifan untuk menemukan hukum (*Recht vindig*).²³ Namun demikian, dalam perkembangannya tetap dibutuhkan suatu pedoman yang berlaku secara umum yang dibuat oleh pihak yang berwenang, sehingga dalam memutuskan perkara tidak semata-mata didasarkan pada pendapat/penafsiran Majelis Hakim, yang dikhawatirkan rentan pada timbulnya multi tafsir yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penegakan hukum.

c. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk menciptakan suatu kehidupan yang tertib, perlu diciptakan pedoman-pedoman objektif yang harus dipatuhi bersama yang disebut dengan hukum. Hans Kelsen kemudian menyatakan bahwa sumber pedoman objektif tersebut berasal dari norma dasar yang dikenal dengan istilah *Grundnorm*.

²³ Penemuan Hukum oleh Hakim *rechtvinding*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/umum/849-penemuan-hukum-oleh-hakim-rechtvinding.html>, diakses pada tanggal 2 Agustus 2019.

Beberapa rumusan terkait norma dasar (*grundnorm*) dari Hans Kelsen yang secara tidak langsung menciptakan teori tertib yuridis, sebagai berikut:²⁴

1. *Grundnorm* menyerupai sebuah pengandaian tentang ‘tatanan’ yang hendak diwujudkan dalam hidup bersama (dalam hal ini, Negara).
2. *Grundnorm* merupakan syarat transedental-logis bagi berlakunya seluruh tatanan hukum.
3. *Grundnorm* sebagai pedoman hierarki dari seluruh tata hukum positif.

Dengan menggunakan konsep Stufenbau (lapisan-lapisan aturan menurut eselon), Hans Kelsen kemudian mengkonstruksikan pemikiran tentang tertib yuridis yang berisi tentang jenjang-jenjang perundang-undangan. Menurutnya, seluruh sistem perundang-undangan mempunyai suatu struktur piramidal (mulai dari yang abstrak yakni *grundnorm* sampai yang konkret seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain sebagainya), sehingga cara untuk mengenal suatu aturan yang legal dengan yang tidak legal adalah mengeceknya melalui logika *stufenbau* dengan *grundnorm* sebagai batu uji utama.²⁵

Hans Nawiasky, salah satu murid **Hans Kelsen**, kemudian mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Di dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*”, **Hans Nawiasky** mengemukakan suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Berdasarkan teori tersebut, **Hans**

²⁴ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Edisi Revisi, Cetakan IV, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 115

²⁵ *Ibid.*

Nawiasky kemudian menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga terbagi menjadi 4 kelompok besar yakni;²⁶

- 1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- 2) *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- 3) *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- 4) *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.

Diterangkan sebelumnya bahwa untuk menciptakan suatu kehidupan yang tertib, perlu diciptakan pedoman-pedoman objektif yang harus dipatuhi bersama yang disebut dengan hukum. Salah satu tujuan yang hendak dicapai dari dibentuknya suatu aturan hukum yakni tercapainya kepastian hukum (*legal certainty*). Ide kepastian hukum dalam hukum (undang-undang) hanya mungkin dicapai diantaranya melalui perumusan kaidah hukum yang positivistic.²⁷ Sehingga kemudian dapat dipahami bahwa kepastian hukum sangat erat kaitannya asas legalitas, sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman “*Tidak seorang pun dapat dihadapkan di depan pengadilan, kecuali undang-undang menentukan lain*”. Legalitas sebagai turunan dari legisme memiliki tujuan akhir untuk memperoleh kepastian hukum dalam penegakan hukum.²⁸ Berdasarkan asas kepastian hukum inilah kemudian

²⁶ Rais Rozali, *Asas-Asas dan Teori Pembentukan Perundang-Undangan*, <http://birohukum.pu.go.id/component/content/article/101.html>, diakses pada tanggal 21 September 2019, jam 12.50 wib

²⁷ Fernando M. Manulang, *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Cetakan ke-1, Prenadamedia Grup, Jakarta, 2016, hlm. 154

²⁸ *Ibid.*, hlm. 113.

mutlak diperlukannya suatu aturan tertulis yang mengatur tentang mekanisme gugatan warga negara, sehingga pihak-pihak terkait khususnya Hakim memiliki pedoman dalam pelaksanaan proses penegakan hukumnya.

Aturan tertulis dimaksud, idealnya tentu berbentuk undang-undang atau peraturan sejenis. Terlebih lagi Indonesia merupakan negara yang menganut sistem hukum *civil law* (yaitu sebuah sistem yang menitik beratkan penciptaan hukum melalui aturan perundang-undangan yang dibuat oleh parlemen).²⁹ Namun disadari bahwa untuk membentuk suatu undang-undang, yang memerlukan keterlibatan banyak pihak (lintas lembaga negara), memakan waktu dan biaya yang tidak sedikit, tentunya bukan persoalan mudah. Apalagi jika dikaitkan dengan fakta bahwa keberadaan CLS tersebut juga luput dari pembahasan dalam RUU Hukum Acara Perdata yang saat ini sedang dibahas. Sehingga untuk mengatasi banyaknya permasalahan hukum, khususnya terkait penanganan perkara yang masuk ke lembaga peradilan termasuk CLS, maka diperlukan sebuah terobosan hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman beserta penjelasannya, bahwa Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Mahkamah Agung RI secara konstitusional berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), juga merupakan lembaga yang diberikan wewenang untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan undang-undang. Kewenangan lain yang

²⁹ Anwar Usman, *Op. Cit.*, hlm. 2

diberikan oleh undang-undang kepada MA tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang berbunyi *“Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang ini”*. Ketentuan-ketentuan inilah yang kemudian menjadi dasar pertimbangan bagi Lembaga Mahkamah Agung untuk dapat mengeluarkan produk-produk hukum terkait praktik-praktik peradilan yang secara yuridis belum memiliki aturan yang memadai, sehingga menimbulkan adanya suatu kekosongan hukum.

Bahwa salah satu ketentuan yang berlaku dalam pembentukan suatu aturan perundang-undangan, harus dibuat oleh pejabat atau lembaga yang tepat.³⁰ Hal ini sejalan dengan pendapat H.L.A Hart menyatakan bahwa perintah-perintah yang disebut hukum, dikeluarkan oleh seseorang yang berkuasa dan bahwa perintah-perintah itu biasanya ditaati.³¹ Dalam kaitannya dengan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dan perlunya sebuah terobosan hukum untuk mengisi kekosongan tersebut, maka kemudian Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan berwenang untuk banyak melahirkan produk-produk hukum dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung RI (Perma RI) dan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA).

“Guna mencari jalan keluar, Mahkamah Agung (MA) membuat berbagai terobosan guna menyelesaikan ribuan perkara yang masuk ke meja hijau. Terobosan tersebut berupa Peraturan MA (Perma) dan Surat Edaran MA (SEMA). Akibat lambatnya proses legislasi, MA semakin “rajin” membuat Perma/SEMA”. Menunggu revisi UU -- terutama hukum acara-- membutuhkan waktu yang tidak pasti. Yang pasti, revisi UU lambat sementara lalu lintas dan peristiwa hukum dan

³⁰ “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Pasal 5 huruf (b)”: *“Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.”*

³¹ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Op. Cit.*, hlm. 115

penanganannya tidak bisa menunggu revisi UU," kata Kepala Biro Hukum dan Humas MA, Ridwan Mansyur, saat berbincang dengan detikcom, Selasa (19/2/2013). *Perma/SEMA dilahirkan untuk mengatasi hambatan praktik peradilan atau sebagai guidance dan di luar negeri lazim disebut Benchmark," ujar hakim tinggi Pengadilan Tinggi Jakarta ini.*³²

Terkait dengan urgensi pengaturan CLS melalui PERMA, bahwa meskipun Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) pada masa dulunya pernah menjadi perdebatan kalangan hukum, namun berdasarkan ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat disimpulkan bahwa; Pertama, PERMA diakui keberadaannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan; Kedua, keberadaan PERMA sebagai jenis dari peraturan perundang-undangan yang ditetapkan Mahkamah Agung diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperlukan oleh Undang-Undang yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.³³ Berdasarkan hal tersebut, maka pembentukan PERMA terkait gugatan CLS dapat dikategorikan sebagai pembentukan peraturan perundang-undangan.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik tentunya harus berlandaskan pada norma dasar yang dikenal dengan istilah *Grundnorm*. Sementara bagi lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, dalam menyusun substansi dan materi suatu peraturan perundang-undangan, tentunya

³² MA Nilai DPR Lambat, Perma dan SEMA Jadi Terobosan Hukum, <https://news.detik.com/berita/2173633/ma-nilai-dpr-lambat-perma-dan-sema-jadi-terobosan-hukum>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2019 jam 12.06 wib

³³ Boy Yendra Tamin, *Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) dalam Tataran Peraturan Perundang-undangan*, <https://www.boyendratin.com/2015/06/kedudukan-peraturan-mahkamah-agung.html>, diakses pada tanggal 6 Agustus 2019, jam 13.16

memerlukan dasar dan pijakan yang jelas berupa asas. Asas-asas dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik tersebut meliputi:³⁴

1. Asas kejelasan tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundangundangan;
4. Asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

³⁴ “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Lembaran Negara Republik Indonesia* Tahun 2011 Nomor 82, Pasal 5.

6. Asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundangundangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
7. Asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan.

2. Kerangka Konseptual

a. Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*)

Beberapa definisi terkait pengertian gugatan warga negara (*citizen lawsuit/CLS*) antara lain sebagai berikut:

1. *Citizen lawsuit* pada intinya adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga negara, dimana kesalahan tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum, sehingga oleh karenanya negara dihukum untuk melakukan tindakan tertentu atau mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat pengaturan umum agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi dikemudian hari.³⁵

³⁵ Isrok dan Rizki Emil Birham, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif bagi Warga Negara*, Cetakan Pertama, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2010, hlm. 21

2. Michael D. Axline, menegaskan bahwa *Citizen lawsuit* memberikan kekuatan kepada setiap warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar undang-undang, dan juga memiliki kekuatan untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga (federal) yang melakukan pelanggaran undang-undang, atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam melaksanakan (implementasi) undang-undang.³⁶
3. Prosedur gugatan dengan menggunakan mekanisme *citizen lawsuit* merupakan perwujudan akses individu / perorangan warga negara untuk kepentingan seluruh warga negara, atau kepentingan publik dimana setiap warga negara dapat melakukan gugatan terhadap tindakan atau bahkan pembiaran (*omisi*) oleh negara terhadap hak-hak warga negara.³⁷
4. A.S. Cutler (1953) menyatakan bahwa gugatan warga negara menjadi mekanisme memberdayakan pencari keadilan dan solusi bagi warga terdampak yang enggan menggugat, melalui mekanisme ini dapat dihasilkan perubahan kebijakan yang bermanfaat bagi kepentingan umum.³⁸

Dari beberapa definisi tersebut diatas, dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan *citizen lawsuit* adalah sebuah mekanisme atau bentuk gugatan yang dapat ditempuh oleh warga negara sebagai wujud akses individu/perorangan yang mengatasnamakan kepentingan seluruh warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga negara atau bahkan pembiaran (*omisi*) oleh negara terhadap hak-hak warga negara, dengan tujuan agar negara dihukum untuk melakukan tindakan tertentu atau mengeluarkan suatu kebijakan yang

³⁶ Abdul Fatah, *Loc.cit.*

³⁷ Anwar Usman, *Op. Cit.*, hlm. 4

³⁸ Laras Susanti, *Loc.Cit.*

bersifat pengaturan umum agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi dikemudian hari.

b. Hukum Acara Perdata

Hukum Perdata (*private law*) menurut esensinya terbagi atas hukum perdata materiil dan hukum perdata formal (hukum acara perdata). Hukum acara perdata mempunyai ketentuan-ketentuan pokok yang bersifat umum dan dalam penerapannya hukum acara dengan dimensi khusus berfungsi untuk mempertahankan, memelihara, dan menegakkan ketentuan-ketentuan hukum perdata materiil.³⁹ Hukum acara perdata memiliki peran yang sangat penting dalam rangka penegakkan hukum perdata materiil. Hukum acara perdata tidak saja mengatur bagaimana sengketa perdata harus diselesaikan melalui jalur *litigasi* (di pengadilan) dan diluar Pengadilan (*non litigasi*), namun juga termasuk tata cara untuk memperoleh hak atau kepastian hukum dalam keadaan tidak bersengketa atau mencegah terjadinya sengketa di kemudian hari, sehingga seseorang mengajukan “permohonan” hak ke Pengadilan.⁴⁰ Dikaitkan dengan gugatan CLS, salah satu syarat formil yang harus dipenuhi oleh warga negara yang merasa dirugikan atau hak-haknya dilalaikan oleh negara/pemerintah sebelum sampai pada tahap pengajuan gugatan ke Pengadilan, adalah adanya kewajiban mengirimkan pemberitahuan (notifikasi) terlebih dahulu kepada penyelenggara negara terkait, dengan tujuan agar penyelenggara negara dapat melakukan perbaikan/pemenuhan kewajiban

³⁹ Lilik Mulyadi, *Seraut Wajah Putusan Hakim dalam Hukum Acara Perdata Indonesia, Perspektif Teoretis, Praktik, Teknik Membuat, dan Permasalahannya*, Cetakan ke-II, PT. Citra Adiyta Bakti, Bandung, 2015, hlm. 2

⁴⁰ Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Cetakan ke-1, Prenada Media Grup, Jakarta, 2015, hlm. 1

sehingga tidak perlu berlanjut menjadi sengketa yang harus diselesaikan melalui Pengadilan. Notifikasi ini merupakan salah satu contoh hukum acara yang diterapkan dalam mekanisme CLS yang didasarkan pada praktik peradilan yang diadopsi dari sistem hukum *common law*.

Berikut beberapa definisi hukum acara perdata menurut ahli:

1. Menurut Abdulkadir Muhammad; hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang berfungsi untuk mempertahankan berlakunya hukum perdata sebagaimana mestinya. Karena penyelesaian perkara dimintakan melalui Pengadilan (hakim), hukum acara perdata dirumuskan sebagai peraturan hukum yang mengatur proses penyelesaian perkara perdata melalui putusan Pengadilan (hakim), sejak diajukan gugatan sampai dengan pelaksanaan putusan hakim.⁴¹
2. Menurut M. Natsir Asnawi; hukum acara perdata memuat serangkaian prosedur kepada para yurist, khususnya hakim, bagaimana menyelenggarakan proses peradilan perdata berdasarkan prinsip fair trial agar proses dimaksud benar-benar mencerminkan keadilan dan putusan yang dijatuhkan pun mencerminkan hal serupa.⁴²
3. Menurut Sudikno Mertokusumo, hukum acara perdata adalah peraturan hukum yang mengatur bagaimana caranya menjamin ditaatinya hukum perdata materiil dengan perantaraan hakim. Dengan perkataan lain, hukum acara perdata peraturan hukum yang menentukan bagaimana caranya menjamin pelaksanaan hukum perdata materiil. Lebih konkret lagi dapatlah dikatakan, bahwa hukum acara perdata mengatur tentang

⁴¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 15

⁴² M. Natsir Asnawi, *Hukum Acara Perdata, Teori, dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2016, hlm. 10

bagaimana caranya mengajukan tuntutan hak, memeriksa serta memutusnya dan pelaksanaan daripada putusannya.⁴³

4. Menurut Lilik Mulyadi, pada dasarnya hukum acara perdata adalah⁴⁴:

a. Peraturan Hukum yang Mengatur dan Menyelenggarakan Bagaimana

Proses Seseorang Mengajukan Perkara Perdata (*Burgerlijk Vordering, Civil Suit*) kepada Hakim/Pengadilan; pengajuan perkara timbul karena

adanya orang yang “merasa” dan “dirasa” haknya telah dilanggar oleh orang lain, kemudian dibuatlah surat gugatan sesuai syarat peraturan

perundang-undangan yang berlaku kepada seorang/beberapa Tergugat guna memulihkan hak-haknya tersebut yang telah dilanggar dan proses

administratif pengajuan surat gugatan itu haruslah sesuai dengan kewenangan (kompetensi) Hakim/Pengadilan dimana Tergugat/Para

Tergugat bertempat tinggal (Asas “*Actor Sequitur Forum Rei*”, Pasal 118 HIR, 142 RBg);

b. Peraturan Hukum yang Menjamin, Mengatur dan Menyelenggarakan Bagaimana Proses Hakim Mengadili Perkara Perdata (*Burgerlijk*

Vordering, Civil Suit); dalam mengadili perkara perdata, hakim harus mendengar kedua belah pihak berperkara (Asas “*Audi et alteram*

partem” atau Asas “*Eines Mannes Rede Ist Kaines Mannes Rede, Man Soll Sie Horen Alle Beide*”). Disamping itu, juga dalam proses

mengadili perkara hakim juga bertitik tolak kepada peristiwa hukumnya, hukum pembuktian dan alat bukti kedua belah pihak sesuai

⁴³ Mohammad Saleh dan Lilik Mulyadi, *Bunga Rampai Hukum Acara Perdata Indonesia, Perspektif Teoretis, Praktik dan Permasalahannya*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, PT. Alumni, Bandung, 2012, hlm. 2

⁴⁴ Lilik Mulyadi, *Kompilasi Hukum Perdata Perspektif Teoretis dan Praktik Peradilan*, Cetakan ke-1, PT. Alumni, Bandung, 2013, hlm. 5-6

ketentuan perundang-undangan selaku hukum positif (*ius contitutum/ius operatum*);

c. Peraturan Hukum yang Mengatur Proses Bagaimana Caranya Hakim “Memutus” Perkara Perdata (*Burgerlijk Vordering, Civil Suit*) Tersebut; agar putusan hakim mencerminkan nilai-nilai keadilan yang dapat diterima kedua belah pihak, putusan tersebut harus memuat alasan dan dasar putusan, memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Apabila putusan Hakim tersebut dijatuhkan tanpa alasan atau alasan tidak lengkap atau kurang pertimbangan (*onvoldoende gemotiveerd*) maka harus dibatalkan.

d. Peraturan Hukum yang Mengatur Tahap dan Proses Pelaksanaan Putusan Hakim (*Executie/Eksekusi*); merupakan proses akhir dari hukum acara perdata. Dengan dilaksanakannya tahap eksekusi, diharapkan orang yang “merasa” dan “dirasa” haknya telah dilanggar orang lain dapat memperoleh haknya tersebut seperti sedia kala sewaktu perkara tersebut belum diajukan kepada Hakim/Pengadilan.

c. Peraturan Mahkamah Agung RI (PERMA RI)

J. Djohansjah dalam disertasinya yang berjudul “*Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*”, menyatakan bahwa PERMA RI merupakan perwujudan dari wewenang Mahkamah Agung sebagai personifikasi hukum di Indonesia untuk mengisi kekosongan hukum acara dan berperan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan

pemerintahan, khususnya di bidang peradilan.⁴⁵ Sementara itu, Yahya Harahap dalam bukunya yang berjudul “Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata”, berpendapat bahwa PERMA RI adalah salah satu bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung atas dasar wewenang yang dimilikinya secara sah dan realistis agar hukum tetap dapat ditegakkan, oleh karena secara objektif dapat dikatakan bahwa tidak akan ada ketentuan perundang-undangan yang selamanya mampu memberikan penyelesaian hukum yang timbul sebagai akibat dari perubahan sosial yang cepat.⁴⁶

Dari pemahaman tentang PERMA RI tersebut kemudian dapat disimpulkan bahwa PERMA RI memiliki peranan yang sangat penting dalam memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara, khususnya di bidang peradilan. Berikut ini setidaknya 5 (lima) peran dimaksud; yakni PERMA RI sebagai pengisi kekosongan hukum; PERMA RI sebagai pelengkap ketentuan undang-undang yang kurang jelas mengatur tentang sesuatu hal, berkaitan dengan hukum acara; PERMA RI sebagai sarana penemuan hukum; PERMA RI sebagai sarana penegakan hukum; PERMA RI sebagai sumber hukum bagi masyarakat hukum, khususnya para hakim di dalam menyelesaikan kesulitan-kesulitan teknis penerapan hukum acara yang ternyata sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan saat ini.⁴⁷

⁴⁵ Ronald S. Lumbuun, *PERMA RI (Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia) Wujud Kerancuan Antara Praktik Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, Cetakan Pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 9

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 10

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 14

G. Metode Penelitian

Sebuah penelitian pada hakekatnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukan hanya sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu objek yang mudah terpegang di tangan.⁴⁸ Sementara itu menurut kamus *Webster's Internasional*, penelitian merupakan penyelidikan terhadap suatu bidang ilmu yang dilakukan secara hati-hati, penuh kesabaran, dan kritis dalam mencari fakta dan prinsip-prinsip.⁴⁹ Oleh karena itu, untuk memperoleh data yang konkrit sebagai bahan penulisan tesis ini, digunakan metode sebagai berikut:

a. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode *yuridis normatif* dengan pendekatan kasus (*case approach*). Penelitian hukum normatif disebut juga dengan penelitian hukum doktrinal, yang acap kali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁵⁰ Dalam sebuah penelitian, tentunya diperlukan data yang merupakan bahan-bahan yang terdiri serangkaian data dan fakta yang dapat dijadikan bahan untuk menyusun informasi. Bahwa menurut Peter Mahmud Marzuki, di dalam penelitian hukum tidak mengenal data, sehingga untuk memecahkan isu hukum sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian, yang dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.⁵¹

Penelitian hukum normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder (bahan

⁴⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 27

⁴⁹ J. Supranto, *Metode Penelitian Hukum dan Statistik*, Cetakan Pertama, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 1

⁵⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 118

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan ke-9, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm. 181

kepuustakaan), oleh karena itu, di dalam penelitian jenis ini sumber datanya disebut dengan menggunakan istilah bahan hukum. Bahan hukum adalah segala sesuatu yang dapat dipakai atau diperlukan untuk tujuan menganalisis hukum yang berlaku.⁵² Berikut bahan hukum yang dikaji dan dianalisis dalam penelitian hukum normatif:

a. Bahan hukum primer; adalah bahan hukum memiliki kekuatan mengikat.⁵³

Tidak seperti Amerika Serikat dan negara-negara penganut *common law* lainnya, bahan-bahan hukum primer yang terutama bukanlah putusan peradilan atau yurisprudensi, melainkan perundang-undangan, dengan otoritas tertinggi adalah Undang-Undang Dasar.⁵⁴ Dalam penelitian ini, bahan hukum primernya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan, diantaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan Hukum Acara Perdata Indonesia (HIR dan RBg) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan putusan-putusan Pengadilan mulai dari putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Pengadilan Tinggi DKI Jakarta sampai dengan putusan kasasi dan Peninjauan Kembali yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, dalam perkara swastanisasi air minum di propinsi DKI Jakarta.

b. Bahan hukum sekunder; yang terutama adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.⁵⁵ Misalnya, buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-

⁵² Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan ke-5, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 16

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *supra* (lihat catatan kaki nomor 51), hlm. 182

⁵⁵ Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani, *Loc. Cit.*

pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kulaifikasi tinggi.⁵⁶ Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan yakni bahan penelitian yang berasal dari literatur-literatur terkait baik berupa buku-buku, artikel-artikel, jurnal-jurnal hukum, karangan-karangan ilmiah, dan bahan tertulis lainnya yang berkaitan dan relevan dengan objek penelitian.

- c. Bahan hukum tersier; bahwa selain bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, juga dikenal adanya bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁵⁷ Bahan hukum tersier ini terdiri dari kamus (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris dan *Black's Law Dicionary*), ensiklopedia dan dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan objek penelitian untuk diterapkan dalam penulisan ini.

Penelitian ini pendekatan kasus (*case approach*), yakni mengkaji kasus hukum (dalam hal ini perkara gugatan warga negara terkait swastanisasi pengelolaan air minum di Propinsi DKI Jakarta) untuk dijadikan referensi bagi suatu isu hukum (dalam hal ini terkait pentingnya pengaturan *Citizen Law Suit* dalam sistem hukum keperdataan di Indonesia melalui PERMA). Pendekatan kasus (*case approach*) ini dilakukan dengan cara:⁵⁸

- a. Melakukan kajian terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
- b. Kasus ini dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di luar (negara lain);

⁵⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Loc. Cit.*

⁵⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 32

⁵⁸ Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit*, hlm. 18

c. Objek kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning*, yaitu pertimbangan Pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan.

b. Teknik Dokumentasi Bahan Hukum

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa metode yang digunakan dalam sebuah penelitian normatif adalah metode kepustakaan, dengan bahan hukum yang dikaji dan dianalisis meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Oleh karena itu teknik yang paling tepat digunakan untuk mengumpulkan ketiga bahan hukum tersebut yaitu dengan menggunakan studi dokumenter. Yang dimaksud dengan studi dokumenter adalah studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada.⁵⁹ Untuk kepentingan penelitian ini, dilakukan mengumpulkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan gugatan CLS yang diajukan oleh warga dalam perkara gugatan swastanisasi air minum di propinsi DKI Jakarta (termasuk putusan lengkap pada masing-masing pengadilan) serta dokumen laporan hasil penelitian Mahkamah Agung tahun 2009.

c. Alat Pengumpulan Bahan Hukum

Di dalam penelitian, pada umumnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen (bahan pustaka), pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*, dimana antara ketiganya dapat digunakan masing-masing atau bersama-sama.⁶⁰ Dalam penelitian ini, untuk mengumpulkan bahan hukum yang dibutuhkan digunakan alat pengumpul bahan melalui studi dokumen

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 19

⁶⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan ke-3, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2015, hlm. 21

(bahan pustaka). Studi dokumen sendiri merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan “*content analysis*”.⁶¹

d. Pengolahan Bahan Hukum

Tahapan yang paling penting dalam sebuah penelitian adalah menganalisis data-data atau bahan hukum yang telah diperoleh. Bahwa yang dimaksud dengan pengolahan data ialah proses, cara, perbuatan mengolah semua keterangan untuk keperluan penelitian yang bersifat teratur (sistematis) dan terencana.⁶² Pengolahan dan analisis data pada dasarnya tergantung pada jenis datanya, bagi penelitian hukum normatif yang hanya mengenal data sekunder saja, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, maka dalam mengolah dan menganalisis bahan hukum tersebut tidak bisa melepaskan diri berbagai penafsiran yang dikenal dalam ilmu hukum.⁶³

e. Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum tersebut terdiri atas analisa kualitatif dan analisa kuantitatif. Dalam tesis ini, akan dilakukan pengolahan data atau informasi yang diperoleh melalui analisa kualitatif. Pendekatan kualitatif sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata, sehingga melalui metode kualitatif ini seorang peneliti terutama bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang ditelitinya.⁶⁴ Salah satu metode pengolahan data secara kualitatif tersebut yakni dengan saling mengaitkan data yang berupa informasi

⁶¹ *Ibid.*

Ole R. Holsti (1969) menyatakan bahwa: “*content analysis; any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages*”. (“analisa konten adalah teknik penarikan kesimpulan yang secara objektif dan sistematis mengidentifikasi ciri-ciri khusus yang terdapat dalam sebuah pesan atau risalah”) (lihat: *Ibid.*, hlm. 22)

⁶² *Pengertian Pengolahan Data Dalam Penelitian*, <https://www.referensimakalah.com/2012/08/pengertian-pengolahan-data-dalam-penelitian.html>, diakses pada tanggal 27 September 2019 jam 16.38 wib.

⁶³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op.Cit.*, hlm. 163

⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 32.

dan uraian dimaksud. Hasil analisis tersebut kemudian dipaparkan secara deskriptif dengan harapan dapat menggambarkan secara jelas mengenai urgensi (pentingnya) membentuk sebuah aturan tertulis tentang mekanisme gugatan CLS.

