

KRITISI SISTEM PERTANGGUNG JAWABAN NEGARA ATAS PERBUATAN MELAWAN HUKUM STUDI PERBANDINGAN ACTIO POPULARIS DI HUNGARIA

Halomoan Benarivo

Putri Purbasari Raharningtyas Marditia

Febiana Rima Kainama

Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

benarivo7@gmail.com

putri.purbasari@atmajaya.ac.id

febiana.kn@atmajaya.ac.id

Abstract

Citizens' lawsuits or commonly referred to as Citizen Lawsuits or Actio Popularis are the main access for citizens to sue the government because of their negligence in making decisions that result in unlawful acts committed by the government. In Indonesia, this lawsuit is not familiar to the public because actually this lawsuit is growing rapidly in the common law system country, but due to several things, Indonesia has finally implemented this. In fact, this lawsuit is also developing in Civil Law countries, for example Hungary, but because it is not as popular as in the United States as a common law system, Indonesia finally uses the term applied in common law countries, namely citizen lawsuit and does not use the term developed in civil law countries, namely action popularis. As a result, citizen lawsuits that develop in Indonesia are far from perfect, and often result in misunderstandings or misinterpretations and lead to inappropriate judges' decisions.

Keywords: *State Accountability System, Unlawful Acts, Actio Popularis System in Hungary*

Abstrak

Gugatan Warga Negara atau biasa disebut dengan *Citizen Lawsuit* ataupun *Actio Popularis* merupakan akses utama bagi warga negara untuk menggugat pemerintah karena keteledorannya dalam mengambil keputusannya yang mengakibatkan adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah. Di Indonesia gugatan ini tidak familiar di masyarakat karena sebetulnya gugatan ini memang berkembang pesatnya di negara *common law system* namun karena adanya beberapa hal akhirnya Indonesia juga menerapkan hal ini. Kenyataannya gugatan ini juga berkembang di negara *Civil Law* contohnya negara Hongaria, namun karena tidak sepopuler di negara Amerika Serikat sebagai condong *common law system* akhirnya Indonesia menggunakan istilah yang diterapkan di negara *common law* yaitu *citizen lawsuit* dan tidak menggunakan istilah yang berkembang di negara *civil law* yaitu *actio popularis*. Akibatnya gugatan warga negara yang berkembang di Indonesia jauh dari kata sempurna, dan seringkali

mengakibatkan kesalahpahaman atau salah tafsir dan menyebabkan putusan-putusan hakim yang tidak sesuai.

Kata Kunci: Sistem Pertanggung Jawaban Negara, Perbuatan Melawan Hukum, Sistem *Actio Popularis* di Hongaria

A. Pendahuluan

Perkara yang menggunakan mekanisme *Actio Popularis / Citizen Lawsuit*, selalu terkait dengan adanya Perbuatan Melawan Hukum (PMH), dalam hal ini dilakukan oleh pemerintah atau sering disebut juga dengan perbuatan melawan hukum penguasa (PMHP). Suatu perbuatan melawan hukum akan mengakibatkan kerugian bagi pihak lain, sehingga ganti rugi menjadi hal utama dalam Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Maksud dari kewajiban memberikan ganti rugi adalah untuk membawa si penderita sedapat mungkin pada keadaan sekiranya tidak terjadi perbuatan melawan hukum.¹ Sehingga pihak yang menderita kerugian harus menentukan besarnya kerugian yang telah dideritanya, sehingga hal ini menyebabkan keambiguan terkait gugatan warga negara. Karena pada dasarnya tidak semua kerugian terjadi dapat dihitung secara matematis dalam gugatan warga negara, karena fungsi utama gugatan warga negara yaitu keadilan bagi warganya.

Kelalaian yang dilakukan pemerintah tidak bisa dinilai karena hal tersebut abstrak terjadinya. Padahal ada sebuah perbedaan mendasar antara gugatan warga negara dan asas hukum acara perdata di Indonesia, asas utama dari hukum acara perdata di Indonesia adalah asas *point d'interet point d'action*. Yang artinya bahwa barang siapa yang memiliki kepentingan dapat mengajukan tuntutan atau gugatan,² pada kenyataannya gugatan warga negara seharusnya memperbolehkan siapapun menggugat negara tanpa adanya kerugian dan kepentingan pada dirinya.

Dasar hukum adalah Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No.1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Dalam PERMA No. 1 Tahun 2002 tersebut diatur mengenai tata cara pengajuan gugatan secara bersama-sama oleh sekelompok orang yang merasa dirugikan. Orang-orang tersebut dapat menggugat hak-hak pribadinya dan juga dapat bertindak mewakili korban-korban lainnya yang merasa haknya dilanggar oleh pemerintah. Namun Perangkat hukum, terutama hukum acara perdata yang berlaku di Indonesia sering dirasa kurang memadai untuk membantu

¹ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, hal 107.

² Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, hal 53.

sengketa yang ada. Sehingga berdasar hal tersebut maka dibuatlah tulisan ini terkait Sistem *Actio Popularis* ini berkembang di sistem hukum negara civil law terutama di negara Hongaria dan Belanda yang sudah menerapkan hal tersebut.

Mengapa Negara Hongaria? Hal ini dikarenakan kesamaan dalam sistem hukum dengan Indonesia. Sistem hukum yang ada di dunia ada 2 (dua) yaitu sistem hukum *Anglo-Saxon* atau juga disebut *Common Law System* dan Eropa Kontinental atau juga disebut sistem hukum Romawi atau *Civil Law System*. Sistem hukum *Anglo-Saxon* merupakan sistem hukum yang mengutamakan hukum secara tidak tertulis, yang berkembang di tengah-tengah kehidupan masyarakat dan digunakan oleh hakim dalam menyelesaikan perkara-perkara yang ditujukan kepadanya, sedangkan dalam sistem hukum Eropa Kontinental adalah sistem hukum dimana hukum dibuat dalam bentuk tertulis dan terkodifikasi. Sistem *Civil Law* merupakan sistem yang masih digunakan oleh Indonesia hingga saat ini.

Hak gugat warga negara di negara eropa dikenal dengan istilah *Actio Popularis*. Dari kedua istilah tersebut, istilah *Citizen Lawsuit* menjadi lebih populer dan umum dipergunakan daripada istilah *Actio Popularis* karena gugatan semacam ini memang lebih banyak diterapkan di negara-negara *Common Law*. Salah satu kasus *Citizen Lawsuit* yang terjadi di Amerika Serikat adalah mengenai Gugatan seorang Warga Negara Amerika atas kelalaian Pemerintah dalam melakukan pelestarian terhadap Spesies kelelawar langka di Amerika Serikat. Gugatan tersebut dikabulkan dan hasilnya adalah pemerintah Amerika mengeluarkan *Act* tentang Konservasi kelelawar langka tersebut.

Sementara salah satu kasus *Actio Popularis* yang terkenal di Hongaria adalah kasus mengenai diskriminasi ras terhadap anak-anak, di mana *CFCF* berperan sebagai Penggugat mewakili anak-anak tersebut melakukan Gugatan kepada Pemerintah Daerah karena adanya diskriminasi ras yaitu penentuan sekolah anak-anak dari ras tertentu tanpa adanya persetujuan dari pihak anak maupun wali masing-masing anak tersebut. *Actio Popularis* yang berkembang di negara Hongaria yang pada dasarnya gugatan berisikan tentang hak setiap warga negara yang dicurangi oleh tindakan pemerintah diperbolehkan menggugat. Bahkan Hongaria memperbolehkan siapapun warganya tidak harus warga negara sendiri untuk melakukan gugatan serupa, alasannya karena gugatan model ini untuk kepentingan umum bukan pribadi. Sehingga kasus *actio popularis* yang terjadi di

Hongaria banyak datang dari orang atau sekelompok yang peduli dengan kepentingan umum contoh saja kasus diskriminasi ras yang sangat kental di Hongaria pada tahun 2005.

Di negara Indonesia istilah yang digunakan yaitu istilah *Citizen Lawsuit* seperti di negara *Common Law System*, alasannya karena istilah *Citizen Lawsuit* lebih populer dibanding *Actio Popularis* meskipun harusnya Indonesia menggunakan istilah *Actio Popularis* karena lebih sesuai dengan sistem hukum yang ada di Indonesia yaitu *Civil Law System*. Di Indonesia gugatan *Citizen Lawsuit* untuk pertama kalinya diajukan oleh warga negara terkait dengan kasus buruh migran di Nunukan. Putusan terhadap gugatan tersebut diputus pada 8 Desember 2003 yang kemudian menjadi yurisprudensi.³ Gugatan *Citizen Lawsuit* atau gugatan warga negara yang dilakukan oleh Munir Cs atas Penelantaran Negara terhadap TKI Migran merupakan gugatan *citizen lawsuit* resmi pertama yang ada di Indonesia, walaupun sebelumnya sudah pernah ada pada tahun 1990an namun karena belum banyak gugatan seperti ini di negara lain, gugatan tersebut tidak dapat dilanjutkan lebih jauh oleh hakim karena banyaknya keterbatasan. Dari kasus Nunukan tersebut lahirlah sebuah undang-undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.

Sedangkan, di Indonesia sendiri, *Citizen Lawsuit* memang belum diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan Indonesia karena *Citizen Lawsuit* dikenal di negara yang menganut sistem *Common Law*. Namun secara implisit, *Citizen Lawsuit* disebutkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, salah satunya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 2 ayat (4) yang berbunyi “peradilan dilakukan secara sederhana, cepat, dan biaya ringan”. Mengenai kompetensi relatif dari tergugat dalam perkara *Actio Popularis* berdasarkan *Herzien Inlandsch Reglement* (HIR) Pasal 118 ayat (2). Jika tergugat lebih dari seorang, sedang mereka tidak tinggal di daerah hukum pengadilan yang sama, maka tuntutan itu diajukan kepada Ketua Pengadilan Negeri di tempat salah seorang tergugat yang dipilih oleh penggugat. Jika yang digugat tersebut adalah seorang debitur utama dan seorang penanggungannya, maka tanpa mengurangi ketentuan Pasal 6 ayat (2) “Reglemen Susunan Kehakiman dan Kebijaksanaan mengadili di Indonesia” tuntutan itu diajukan kepada ketua pengadilan di tempat tinggal debitur utama atau salah seorang debitur

³ Kompas, *Pemerintah Akhirnya Digugat Dinilai Lali Penuhi Hak Atas Pendidikan Terkait Pelaksanaan Ujian Nasional*, pada tanggal 28 Juli 2006.

utama, karena pihak-pihak yang bersengketa dalam peradilan perdata adalah penggugat dan tergugat.

Pihak-pihak tersebut harus memiliki hak gugat untuk mengajukan gugatan tersebut, maka dapat diajukan dengan *Actio Popularis* yang mensyaratkan satu atau lebih penggugat yang tidak terlindungi hak-haknya sebagai warga negara. Hal ini dianggap sebagai gugatan warga negara yang bertujuan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian akibat tindakan pembiaran dari negara atau otoritas negara. Karena hal tersebut dapat dimengerti bahwa gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia memberikan dasar kepada warga negaranya untuk melakukan gugatan kepada negara dan institusi pemerintah setempat yang telah melakukan pelanggaran atau kelalaian tanggungjawabnya. Hanya saja banyak kekeliruan yang terjadi dalam gugatan model ini, karena pada dasarnya gugatan ini tidak boleh meminta kerugian uang karena hanya untuk meluruskan kinerja pemerintah saja, namun dalil yang digunakan yaitu perbuatan melawan hukum yang mengharuskan adanya kerugian yang terjadi dalam gugatan ini. Tentu saja hal tersebut tidak mudah untuk melakukannya pembuktiannya. Karena latar belakang tersebut, penulis tertarik membahas terkait Kritisi Sistem Pertanggung Jawaban Negara Atas Perbuatan Melawan Hukum Studi Perbandingan *Actio Popularis* Di Hungaria.

B. Pembahasan

1. Peraturan yang berkaitan dengan *Citizen Lawsuit* di Indonesia

Pada awal kemunculan gugatan *Citizen Lawsuit*, Indonesia tidak memiliki sebuah aturan yang berkaitan dengan gugatan seperti ini. Sehingga hakim harus memutuskan sendiri gugatan tersebut dengan kemampuannya masing-masing. Namun gugatan *Citizen Lawsuit* diterima di kalangan hakim dan sistem peradilan di Indonesia, dan berkat gugatan *Citizen Lawsuit* terdapat beberapa undang-undang yang diciptakan oleh negara Indonesia contohnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Namun baru-baru ini, Mahkamah Agung mengeluarkan sebuah peraturan baru yang berkaitan dengan *Citizen Lawsuit*, yaitu Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah Dan

Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*).⁴

PERMA tersebut berisi mengenai segala informasi mengenai gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah atau pejabat pemerintah. PERMA tersebut mengfokuskan bahwa gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah merupakan tanggungjawab Pengadilan Tata Usaha Negara (Pengadilan TUN), dan bukan merupakan tanggungjawab Pengadilan Negeri. Dapat disimpulkan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 sudah cukup menjawab segala kebingungan masyarakat maupun sistem peradilan di Indonesia yang terjadi cukup lama, walaupun tidak menyingung secara nyata mengenai istilah *Citizen Lawsuit*, namun secara keseluruhan gugatan *Citizen Lawsuit* merupakan gugatan yang sama dengan gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah karena dalilnya merupakan perbuatan melawan hukum. *Citizen Lawsuit* merupakan istilah yang berkembang di negara *Common Law* yang artinya gugatan hak warga negara.

Akibat dikeluarkannya PERMA tersebut, istilah yang dikenal di negara Indonesia yaitu gugatan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, karena sebelumnya banyak hakim yang salah dalam mengambil keputusan berkaitan hal tersebut. Sebagai contoh kasus Ponti Kadron Nainggolan, hakim menolak gugatan tersebut salah satu alasannya karena gugatan tersebut merupakan citizen lawsuit bukan merupakan gugatan perbuatan melawan hukum. Namun dengan adanya PERMA ini, kesalahan seperti itu dapat diyakini tidak akan terulang kembali, serta muali saat ini Pengadilan Tata Usaha Negara yang menjadi pemutus perkaranya bukan Pengadilan Negeri lagi.

2. Penerapan *Actio Popularis* Di Hungaria

a. *Actio Popularis* Hongaria Yang Terjadi Pada Tahun 1990-2011

Di Hongaria, sampai dengan konstitusi baru yang disebut “*basic Law has turned into effect*” sekitar 1.600 tindakan dibawa setiap tahun ke Mahkamah Konstitusi dalam kerangka prosedur abstrak *ex post facto review of law* (*actio popularis*) dan tidak memiliki persyaratan tetap. Pengadilan biasa mengadili pelanggaran hak individu, sedangkan tugas utama Mahkamah Konstitusi adalah meninjau konstitusionalitas

⁴ Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintah Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintahan

undang-undang dan peraturan. Bahkan dalam prosedur pengaduan konstitusional, Mahkamah Konstitusi hanya dapat menyelidiki inkonstitusionalitas undang-undang atau peraturan yang digugat, dan penyelidikan ini tidak memiliki konsekuensi wajib dengan pengecualian retro aktif dari berlakunya undang-undang atau peraturan inkonstitusional dalam kasus tertentu.

Oleh karena itu tugas Mahkamah Konstitusi di Hongaria, alih-alih melindungi hak-hak individu dan hak-hak masyarakat lebih melayani penanganan kasus-kasus tertentu yang telah menjadi tinjauan konstitusional yang abstrak. Konstitusi dan praktik ketatanegaraan selama lebih dari 20 tahun yang menafsirkannya menunjukkan bahwa perlindungan demokratis atas supremasi hukum adalah untuk kepentingan semua anggota masyarakat. Ini adalah asumsi di balik instrumen hukum yang diadopsi oleh Pasal 32 / A (4) dari UU XX tahun 1949 (Konstitusi), yang disebut *actio popularis*.

Pasal 21 UU XXXII tahun 1989 (UU Mahkamah Konstitusi), yang berlaku sampai 1 Januari 2012, menentukan siapa yang berhak memprakarsai prosedur yang diberikan. Siapa pun dapat mengajukan tindakan untuk memulai proses peninjauan *ex-post facto* dari suatu undang-undang atau mekanisme regulasi publik, atau untuk ganti rugi atas pelepasan inkonstitusional. "Siapapun" didefinisikan oleh praktek Mahkamah Konstitusi untuk memasukkan orang perseorangan dan badan hukum, yang bahkan bisa menjadi warga negara asing atau orang tanpa kewarganegaraan. Mahkamah melindungi asumsi keberadaan fisik pemohon yang secara umum ini bukanlah bukti yang disajikan. Sebagian besar pekerjaan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili masalah-masalah konstitusional yang dapat diajukan oleh siapa saja.

Sehubungan dengan kenyataan bahwa pada transisi politik Mahkamah Konstitusi tidak dapat mengawasi konstitusionalitas seluruh sistem hukum, akibat dari tindakan popularis, perkara-perkara yang disidangkan pun datang secara sembarangan. Di samping fakta bahwa proses tertentu yang paling penting dapat diprakarsai oleh "siapa saja" konstitusionalitas dalam masyarakat demokratis tunduk pada pengawasan yang cermat dari populus. Negara secara efektif melindungi konstitusionalitas dengan kesempatan yang luas ini untuk melakukan tindakan, menyatakan bahwa penciptaan dan pelestarian konstitusionalitas adalah untuk kepentingan dan hak setiap orang.

Selama 20 tahun terakhir, terlepas dari nilai-nilai internal tersebut, *actio popularis* telah menjadi salah satu elemen yang paling diperdebatkan dalam praktik

Mahkamah Konstitusi Hongaria. Salah satu alasannya adalah seperti yang dideklarasikan bahkan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi mengenai beban kerja yang tak tertahankan sehingga menghambat proses pengajuan perkara dalam jangka waktu yang wajar. Akibatnya Undang-Undang Dasar memperkenalkan bentuk lain untuk melindungi konstitusionalitas yaitu menghilangkan *actio popularis*, dan memungkinkan dilakukannya tindakan atas dasar individu berdiri dalam kerangka pengaduan konstitusional (*Constitutional Complaint*), tidak hanya mengenai keputusan inkonstitusional yang berasal dari penerapan undang-undang atau peraturan inkonstitusional, tetapi juga melalui keputusan atau proses pengadilan biasa atau otoritas yang tidak memberikan kesempatan untuk pemulihan hukum. Dengan penghapusan *actio popularis* yang mengemuka menjadi peluang bagi siapa saja untuk mendatangi ombudsman dan mengusulkan bahwa dalam kasus undang-undang atau peraturan inkonstitusional, Komisioner Hak Sipil memulai persidangan untuk pengujian undang-undang *ex-post facto* di hadapan Mahkamah Konstitusi.

Guna memastikan transisi yang adil antara *actio popularis* dan sistem baru pengaduan konstitusional, pada triwulan I tahun 2012, sesuai dengan UU MK yang baru, 6 mosi *actio popularis* tersebut dapat diajukan sebagai gugatan konstitusional yang isinya pada awalnya ditujukan pada peninjauan *ex-post facto* terhadap konstitusionalitas suatu undang-undang atau peraturan dan tidak diusulkan oleh orang yang juga memiliki kedudukan untuk melakukannya berdasarkan Undang-Undang Dasar. Namun, berdasarkan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, pemohon yang telah dihentikan persidangannya hanya dapat mengajukan mosi yang memuat masalah konstitusional sesuai dengan undang-undang yang ditetapkan dalam usul yang tidak diadili, jika usulnya juga sesuai dengan ketentuan yang baru. berlaku untuk pengaduan hukum konstitusional (yaitu, Ayat 26. (2) Undang-Undang Dasar) dan pelanggaran hak konstitusional yang dirujuk di dalamnya merupakan pelanggaran terhadap Hukum Dasar.

Artinya, meskipun terhitung sejak tanggal 1 Januari 2012, proses peninjauan kembali *ex post facto* (*actio popularis*) yang dapat diprakarsai oleh siapa saja sudah tidak ada lagi, namun Undang-Undang MK yang baru memberikan kesempatan bagi perseorangan dan badan hukum untuk menyerahkan peninjauan *ex post facto* atas mosi hukum sebagai pengaduan hukum konstitusional langsung dalam kasus-kasus di mana

konten substantif mosi mereka menunjukkan kepatuhan yang komprehensif dengan persyaratan yang berlaku untuk pengajuan pengaduan hukum konstitusional langsung.

b. Peran *Prosiding Actio Popularis* Dalam Ajudikasi Konstitusi

Asal usul *actio popularis* dapat ditemukan sejak awal hukum Romawi. Kata ini berasal dari kata Latin *actio* (tindakan) dan *popularis* (rakyat). Banyak bentuk *actio popularis* yang dikenal dalam hukum ketatanegaraan. Ketika menyebutkan *actio popularis*, yang terutama berarti bahwa siapa pun dapat memulai peninjauan hukum *ex-post facto* dan dapat meminta pembatalan undang-undang tersebut. Ada negara bagian (misalnya Kroasia), dimana dalam kasus mosi tersebut, otoritas yang melakukan tinjauan konstitusional harus mengambil tindakan, sementara ada beberapa negara lain di mana mosi hanya dianggap sebagai proposal dan itu adalah keputusan otoritas yang melakukan tinjauan meninjau apakah akan menyelesaikan persidangan (misalnya Israel). Jenis pengaduan konstitusional yang tujuan persidangannya adalah untuk membatalkan undang-undang tetapi pihak pengusul hanya dapat menggunakan cara perlindungan konstitusional ini jika undang-undang tersebut diterapkan dalam kasus spesifiknya, oleh karena itu ia harus menunjukkan semacam keterlibatan, disebut *quasy actio popularis* (misalnya Republik Ceko).

Kelsen merupakan ahli hukum dan filsuf hukum Austria-Amerika, yang pada tahun 1928 pertama kali menggunakan ungkapan *actio popularis* dalam karyanya dalam konteks hukum konstitusional. Menurut Kelsen, *actio popularis* adalah jaminan terkuat untuk memungkinkan penyaringan aturan inkonstitusional. Meski demikian, ia tidak merekomendasikan dimasukkannya persyaratan luas tersebut ke dalam hukum Austria, karena menurutnya, kemungkinan penyalahgunaan terlalu besar, serta fakta bahwa MK pasti akan dibanjiri kasus.

Peninjauan *ex-post facto* atas proses hukum yang dapat dimulai oleh siapa pun sangat jarang dalam hukum konstitusional eropa sampai batas tertentu, Bavaria (memberikan kesempatan untuk melakukannya meskipun negara bagian Jerman lainnya dan negara bagian federal Jerman tidak menggunakan bentuk proses persidangan ini), Kroasia, Republik Makedonia Bekas Yugoslavia, Liechtenstein, Malta, Montenegro, Serbia dan Slovenia. Sistem tinjauan konstitusionalitas dan di dalamnya lingkaran orang-orang yang dapat memulai persidangan sangat bervariasi di berbagai negara

demokrasi konstitusional. Di beberapa negara bagian, seperti Lithuania, hanya sekelompok Anggota Parlemen atau Pemerintah yang dapat memulai peninjauan konstitusionalitas undang-undang, di Estonia bahkan Anggota Parlemen pun tidak dapat memulai proses tersebut. Namun, ada negara bagian yang menyediakan akses yang hampir tidak terbatas ke lembaga hukum peninjauan konstitusional. Perwakilan teladan dari kelompok terakhir ini adalah sistem *actio popularis* di Hongaria, yang beroperasi hingga awal Januari 2012.

Dengan demikian, hakikat dari *actio popularis* adalah tidak perlu ada kepentingan pemohon dalam menyukseskan proses persidangan, artinya orang tersebut tidak perlu terpengaruh. Sebagian besar, negara-negara yang membuka peluang kegiatan *actio popularis* berasal dari garis negara-negara pasca-sosialis. *Actio Popularis* bisa menjadi alat terpenting dari demokrasi langsung dalam demokrasi transisi. Dalam manajemen transisi yang damai dan efektif menuju demokrasi konstitusional, pengamatan konstitusional oleh warga negara yang memengaruhi aktivitas legislatif mungkin memiliki peran penting, dan bentuk partisipasi dalam menjalankan kekuasaan ini juga dapat sangat memperkuat sentimen publik dan rasa tindakan bersama.

Pengenalan *actio popularis* juga mencerminkan suatu filosofi demokrasi. Pembentukan persidangan yang dapat diprakarsai oleh siapa pun dalam demokrasi konstitusional bukanlah persyaratan minimum bersama Eropa di bidang peninjauan konstitusionalitas undang-undang dan peraturan. Misalnya, dalam kasus Montenegro, Komisi Venesia dari Dewan Eropa tidak merekomendasikan pengenalan *actio popularis*, dengan mengutip pengalaman Serbia yang menurutnya peluang tersebut memberikan beban yang tidak semestinya pada persidangan. Namun demikian, dalam pendapat Komisi 614/2011 tanggal 28 Maret 2011 disebutkan bahwa di Hongaria *actio popularis* memang mampu menyaring undang-undang dan peraturan inkonstitusional yang diadopsi sebelum tanggal berlakunya Konstitusi, selama tahun-tahun setelah transisi politik.

c. Pengaduan Konstitusional Sebagai Sistem Baru Di Hungaria

Undang-Undang Dasar Hungaria, efektif mulai 1 Januari 2012, secara signifikan mengubah kompetensi Mahkamah Konstitusi dan peran berbagai lembaga konstitusional dalam ajudikasi konstitusional. Di antara beberapa perubahan itu memperkenalkan tiga jenis pengaduan konstitusional dan menghapuskan *actio*

popularis yang sudah ada sebelumnya. Sistem *actio popularis* berarti kemungkinan hukum yang dapat diajukan oleh siapa saja ke Mahkamah Konstitusi dengan alasan bahwa suatu undang-undang, ketentuan hukum, atau peraturan bertentangan dengan ketentuan konstitusi. Pemohon juga dapat meminta pembatalan undang-undang tersebut. Pengaduan konstitusional, di bawah yurisdiksi sebelumnya, harus diajukan hanya dalam kasus cedera pribadi yang disebabkan oleh penerapan norma inkonstitusional.

Tujuan dari mekanisme pengaduan konstitusional yang baru adalah untuk melindungi dari cedera pribadi yang disebabkan oleh pengadilan biasa dan memberikan kemungkinan untuk peninjauan kembali konstitusional juga dalam kasus-kasus di mana pengadu tidak dapat beralih ke pengadilan biasa. Selain itu, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pengawasan terhadap konstitusionalitas suatu ketentuan hukum ketika ketentuan tersebut, yang diterapkan dalam kasus-kasus peradilan tertentu, menghasilkan putusan pengadilan yang inkonstitusional. Selain itu, sistem baru mendorong pemohon perdata untuk beralih ke ombudsman untuk memulai prosedur ombudsman untuk mempertanyakan konstitusionalitas suatu ketentuan hukum di hadapan Mahkamah Konstitusi.

Sebagai hasil dari pengenalan jenis baru pengaduan konstitusional, pengadilan biasa juga harus menunjukkan kesadaran yang tinggi terhadap pertanyaan konstitusionalitas di antara gelombang ajudikasi hukum biasa sehubungan dengan mekanisme kontrol baru yang dengan mudah menyoroti kekurangan hak-hak dasar. Rujukan yudisial seperti yang ada sebelumnya tetap berlaku, yang berarti bahwa hakim dalam kasus-kasus yang tertunda beralih ke Mahkamah Konstitusi jika mereka menyatakan bahwa suatu undang-undang yang berlaku inkonstitusional. Prosedur terakhir ini dapat juga diprakarsai oleh individu, pihak dalam gugatan.

Dalam literatur hukum, *actio popularis* sering kali disajikan sebagai tindakan yang bertentangan dengan proses hukum yang diajukan dalam bentuk pengaduan konstitusional. Dasar perbandingannya adalah bahwa sementara dalam kasus *actio popularis* itu adalah bagian dari definisi bahwa tidak ada kriteria *admissibility/standing* untuk peninjauan konstitusionalitas, dalam kasus pengaduan konstitusional otoritas yang melakukan peninjauan (umumnya Mahkamah Konstitusi atau MA) selalu mengharapkan pihak pemrakarsa terlibat dalam kasus tersebut. Dalam kasus pengaduan

konstitusional, tujuan utama pengadu adalah untuk mendapatkan pemulihan hukum atas kasus mereka sendiri, seperti dalam peningkatan posisi pribadi atau keuangan mereka sendiri. Hasil dari persidangan dapat berupa pembatalan undang-undang inkonstitusional, seperti halnya dalam kasus peninjauan undang-undang berdasarkan abstrak *actio popularis*. Namun, pembatalan undang-undang inkonstitusional dari sudut pandang pelapor hanyalah alat untuk mendapatkan ganti rugi hukum dalam kasusnya sendiri.

Sebaliknya, dalam *actio popularis* pelayanan untuk kepentingan umum, bukan pelayanan kepentingan pribadi yang menjadi *backdrop*. Meskipun kedua cakupan tinjauan tersebut dapat dibedakan dari perspektif ini, namun pengaduan *actio popularis* dan undang-undang konstitusi masih belum menjadi alternatif satu sama lain; secara doktrin, tidak ada hambatan untuk menerapkannya secara berdampingan. Padahal dalam yurisprudensi, kedua lembaga hukum tersebut tidak beroperasi secara bersamaan di negara mana pun. Salah satu alasan parsial untuk ini adalah batas beban kerja otoritas yang melakukan tinjauan konstitusionalitas. Pengaduan konstitusional dengan cakupan yang luas dan *actio popularis* tidak dapat diterapkan di sebagian besar negara tanpa perluasan struktural yang mahal dan reformasi operasional sedemikian rupa sehingga kasus dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang wajar. Operasi efektif dari forum pemulihan hukum, yang berarti realisasi prinsip fundamental bahwa keputusan dibuat dalam jarak yang dekat dengan pihak yang dirugikan, dengan cara yang mudah diakses dan cepat, dapat terganggu karena kompleksitas sistem peninjauan.

Bertentangan dengan *actio popularis* intinya MK menerima mosi selama pemohon menyebutkan undang-undang atau peraturan mana yang dianggap inkonstitusional dan menjelaskan secara cerdas alasannya. Unsur substantif pengaduan hukum konstitusi adalah mengatur sistem pengaduan dengan kriteria *admissibility*, yang intinya adalah bahwa suatu undang-undang hanya dapat dibatalkan apabila penerapannya dalam suatu kasus tertentu telah menimbulkan pelanggaran tertentu terhadap suatu hak fundamental. Kriteria *admissibility* membantu memisahkan antara *actio popularis* dan pengaduan konstitusional yang bertujuan untuk membatalkan suatu ketentuan hukum. Dengan demikian, seseorang hanya dapat meminta penghapusan undang-undang inkonstitusional dalam kerangka pengaduan hukum konstitusional, jika kasus pengadu di depan pengadilan biasa secara signifikan dipengaruhi oleh undang-

undang yang digugat. Biasanya pengaduan konstitusional hanya dapat dimulai dalam kasus pelanggaran hak dan kebebasan pengadu, sedangkan proses *actio popularis* biasanya dapat dimulai dalam kasus pelanggaran ketentuan konstitusional.

Pengaduan konstitusional dan *actio popularis* dapat bekerja dengan efektivitas yang sama terkait dengan penyaringan undang-undang dan peraturan inkonstitusional dalam sistem hukum. Namun, meskipun pengaduan konstitusional, sebagai poin kuat, juga mampu memperbaiki pelanggaran hak individu, merupakan karakteristik yang unik, poin kuat dari *actio popularis* bahwa pemohon di sana bertindak untuk kepentingan mempertahankan demokrasi konstitusional. *Actio popularis* sebagai sistem hukum bertumpu pada peran serta masyarakat dalam bertindak untuk kepentingan publik.

3. Kemungkinan Penerapan *Actio Popularis* Seperti Negara Hongaria Di Dalam Sistem Hukum Indonesia

a. Terjadinya Sesuatu Yang Mendesak Sehingga Perlu Perubahan Lanjut

Dalam perkembangannya gugatan yang mengatasnamakan warga negara untuk menggugat Pemerintah sudah cukup populer di Indonesia hingga saat ini, namun belum ada sebuah aturan selain putusan pengadilan negeri yang terdahulu, sehingga di Indonesia masih menggunakan Yurisprudensi dalam memutus putusan serupa. Tentu saja hal ini bukan merupakan perkembangan ke arah yang lebih baik, hanya stagnan saja menggunakan putusan hakim yang serupa. Berbeda dengan negara Hongaria yang memiliki Undang-Undang tersendiri berkaitan gugatan yang mengatasnamakan warga negara untuk menggugat pemerintah terkait hak-hak warga negara yang tidak terpenuhi secara seharusnya. Hongaria cukup berhasil dalam menerapkan sistem *actio popularis*, alasannya karena banyaknya kasus-kasus berkaitan penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa (pemerintah) yang dapat terselesaikan.

Di Indonesia istilah gugatan warga negara dikenal dengan *Citizen Lawsuit*, walaupun sebetulnya sebelum kasus Nunukan muncul, sudah ada gugatan warga negara ke pemerintah juga dan saat ini istilah yang digunakan merupakan *Actio Popularis*. Namun sekali lagi karena tidak adanya aturan dan belum berkembangnya gugatan semacam ini, sehingga gugatan tersebut ditolak dan tidak ada perkembangan lanjut mengenai bentuk gugatan yang serupa. Karena gugatan ini lebih banyak ditemukan di negara *Common Law* akhirnya gugatan ini lebih dikenal dengan gugatan *Citizen Lawsuit*

di Indonesia. Padahal kenyataannya sistem dan prosedur di negara Indonesia dan negara sistem hukum *Common Law* sangatlah berbeda, sehingga Indonesia menerapkan gugatan warga negara versinya sendiri namun menggunakan istilah dalam negara *Common Law* yaitu *Citizen Lawsuit*. Karena belum adanya aturan perundang-undangan yang mengatur sehingga hal ini dapat terjadi hingga saat ini, dan belum ada penyelesaian terbaiknya.

Berdasarkan latar belakang negara Indonesia, seharusnya Indonesia menggunakan istilah *Actio Popularis* yang lebih tepat untuk menggambarkan sistem hukum negara Indonesia yaitu *Civil Law System*. Ada beberapa negara *Civil Law* yang menerapkan sistem *Actio Popularis*, contohnya negara Belanda dan Hongaria yang pernah menerapkan sistem serupa. Berkaitan dengan sistem *Actio Popularis* yang sudah terjadi di negara Hongaria dari tahun 1990-2011, Indonesia yang berlatar belakang negara *Civil Law* tentu saja lebih cocok untuk menerapkan sistem gugatan warga negara seperti di negara Hongaria. Dimana sistem pengadilan Hongaria dan Indonesia bisa dikatakan sama dibandingkan jika Indonesia mengikuti sistem gugatan warga negara di negara-negara *Common Law* misal saja negara Amerika Serikat dan India.

Berdasarkan hal tersebut, negara Hongaria bisa dijadikan pertimbangan oleh Indonesia jika ingin membuat kebijakan terkait gugatan warga negara. Dasar gugatannya pun sama yaitu perbuatan melawan hukum oleh penguasa (pemerintah), sehingga hal ini dapat menjadi pertimbangan bagi negara Indonesia, untuk menyempurnakan gugatan *Citizen Lawsuit*-nya dengan mengganti istilahnya menjadi *Actio Popularis* dan membuatkan sebuah Undang-Undang baru terkait gugatan warga negara ini. *Actio Popularis* yang berkembang di Hongaria lebih luas cangkupannya dibanding *Citizen Lawsuit* di Indonesia, jika di Indonesia sengketa hanya berupa tindakan pemerintah yang bertentangan dengan undang-undang dan asas-asas pemerintah yang baik sehingga menimbulkan kelalaian tindakan atau kewajiban dari pemerintah, berbeda dengan *Actio Popularis* di Hungary yang cangkupannya luas yaitu sengketa berupa segala tindakan pemerintah yang merugikan segala hak-hak warganya termasuk hak konstitusional juga.

Inti dari *actio popularis* di Hongaria, sejak transisi demokrasi pada 1989-1990 pemohon tidak perlu memiliki kepentingan pribadi dalam menjalani persidangan gugatan *actio popularis*, artinya orang tersebut tidak perlu terpengaruh. *Actio popularis*

bisa menjadi alat yang paling penting dari demokrasi langsung dalam demokrasi transisional. Dalam pengelolaan transisi yang damai dan efektif menjadi demokrasi konstitusional, pengamatan konstitusional oleh warga yang mempengaruhi aktivitas legislatif mungkin memiliki peran penting, dan bentuk partisipasi ini dalam menjalankan kekuasaan juga dapat sangat memperkuat sentimen publik dan rasa aksi bersama. Dengan demikian, pengenalan *actio popularis* di Hungaria juga mencerminkan semacam filosofi demokrasi.

Akibat dari *actio popularis* yang terjadi di Hungaria, daripada melindungi hak saat mengadili kasus-kasus tertentu, uji konstitusional abstrak menjadi tugas utama Mahkamah Konstitusi pada saat itu. Konstitusi dan praktik konstitusional selama lebih dari 20 tahun sejak transisi demokrasi tahun 1989 menunjukkan bahwa perlindungan demokrasi terhadap supremasi hukum adalah kepentingan semua anggota masyarakat. Sebagian besar pekerjaan Mahkamah Konstitusi terdiri dari ajudikasi tinjauan konstitusional abstrak *ex post facto* ini, yang dapat diprakarsai oleh siapa saja.

Namun, Undang-Undang Dasar memperkenalkan bentuk lain untuk melindungi konstitusionalitas; itu menghilangkan *actio popularis*, dan memungkinkan dilakukannya tindakan atas dasar kedudukan individu dalam kerangka pengaduan konstitusional. Dalam literatur hukum Hungaria, *actio popularis* sering disajikan sebagai kebalikan dari proses yang dimulai dalam bentuk pengaduan konstitusional. Meskipun kedua ruang lingkup peninjauan dapat dikontraskan dari perspektif ini, *actio popularis* dan pengaduan konstitusional masih bukan alternatif satu sama lain; secara doktrin, tidak ada halangan untuk mempekerjakan mereka secara berdampingan.

Meskipun demikian, dalam yurisprudensi, kedua lembaga hukum tersebut tidak beroperasi secara bersamaan dalam suatu sistem hukum nasional. Salah satu alasannya sebagian adalah keterbatasan beban kerja otoritas yang melakukan pengujian konstitusionalitas. Pengaduan konstitusional dengan cakupan yang luas dan *actio popularis* tidak dapat digunakan di sebagian besar negara tanpa perluasan struktural yang mahal dan reformasi operasional sedemikian rupa sehingga kasus-kasus tersebut dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang wajar.

Bertentangan dengan *actio popularis* – yang intinya adalah bahwa Mahkamah Konstitusi menerima mosi selama pemohon menunjukkan undang-undang atau peraturan mana yang dianggap inkonstitusional dan menjelaskan dengan cerdas

mengapa – unsur substantif dari gugatan hukum konstitusi adalah untuk mengatur sistem kriteria penerimaan, yang intinya adalah bahwa undang-undang dapat dibatalkan hanya ketika penerapannya dalam kasus tertentu telah menyebabkan pelanggaran tertentu terhadap hak fundamental. Kriteria penerimaan membantu bahwa *actio popularis* dan pengaduan konstitusional, yang bertujuan pada contoh lain dari upaya hukum pribadi dengan pembatalan suatu ketentuan hukum, dapat dipisahkan. Jadi di Hongaria mulai Januari 2012, seseorang hanya dapat meminta penghapusan undang-undang inkonstitusional dalam kerangka pengaduan konstitusional, jika manfaat kasus pengadu di depan pengadilan biasa dipengaruhi secara signifikan oleh undang-undang yang digugat.

b. Adanya Hambatan dan Yuridis Yang Mempengaruhi Kegagalan Dalam Membuat Sistem Baru

Tidak mudah untuk membuat sebuah sistem baru yang dapat mengakibatkan perubahan secara signifikan dalam sistem yang telah berjalan. Mengenai kemungkinan Indonesia untuk menerapkan sistem seperti negara Hongaria dan Jerman yaitu sistem pengaduan konstitusional dalam sistem ketatanegaraannya. Diperlukan perhatian yang sungguh-sungguh sebagaimana sistem yang telah terjadi di negara lain serta alasan-alasan yang serta keadaan yang akan terjadi selanjutnya pada mekanisme ini. Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 telah secara limitatif menentukan kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka penambahan kewenangan hanya mungkin dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap ketentuan UUD 1945 dimaksud. Kenyataannya untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 bukanlah perkara yang mudah, setidaknya diperlukan 1/3 dari jumlah anggota MPR dan harus disertai alasan yang jelas.

Secara teoretik maupun praktik, sebagaimana telah dijelaskan pada uraian sebelumnya dan sebagaimana tampak dalam praktik di Hongaria, pengaduan konstitusional adalah bagian dari materi pengujian konstitusionalitas – dalam hal ini, terutama pengujian konstitusionalitas tindakan (atau kelalaian) yang mengakibatkan terlanggar atau dirugikannya hak-hak konstitusional warga negara. Jika hal ini dihubungkan dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, maka pengaduan konstitusional, secara terbatas dapat dimasukkan ke dalam materi pengujian undang-undang. Bahkan, prosedur pengujian undang-undang yang berlaku di Indonesia saat ini, berdasarkan

UUMK, di Jerman merupakan bagian dari prosedur pengaduan konstitusional – dalam hal ini, pengaduan konstitusional terhadap konstitusionalitas undang-undang. Dikatakan secara terbatas karena yang hendak diadukan adalah terbatas pada tindakan atau kelalaian pejabat publik (sehingga merugikan hak-hak konstitusional warga negara) yang lahir dari kekeliruan menafsirkan norma undang-undang.

Konkretnya, permohonan pengaduan konstitusional itu tetap dikonstruksikan sebagai permohonan pengujian undang-undang, namun substansinya permohonan itu bukanlah mempersoalkan konstitusionalitas norma undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut melainkan konstitusionalitas tindakan pejabat publik (atau tidak dilakukannya tindakan oleh pejabat publik) sebagai akibat penafsiran yang keliru terhadap norma undang-undang itu sehingga mengakibatkan terlanggar atau dirugikannya hak-hak konstitusional warga negara. Sehingga yang diminta dalam petitum permohonan itu adalah pernyataan dari Mahkamah Konstitusi bahwa tindakan atau kelalaian pejabat publik itu bertentangan dengan undang-undang dasar.

C. Penutup

Gugatan warga negara yang berkembang di Indonesia jauh dari kata sempurna baik dari aturan maupun penyelesaiannya yang terjadi sebelum adanya aturan baru yang berlaku. Setidaknya Indonesia saat ini sudah memiliki aturan yang berkaitan dengan gugatan warga negara yang diharapkan menjadi jawaban atas kesalahtafsiran selama ini baik dari putusan hakim maupun penegak hukum lainnya. Karena baru diresmikannya Peraturan ini masih perlu diamati sejauh mana keefektifan Peraturan baru ini dalam menjawab segala permasalahan gugatan warga negara. Namun perlu diketahui beberapa negara sudah memperbaharui sistemnya dengan menjadi sistem pengaduan konstitusional (constitutional complaint) dalam menjawab kekurangan *actio popularis* contoh nyata yaitu negara Hongaria. Hanya saja tidak mudah menerapkan sistem ini terlebih lagi akan menyebabkan banyak perubahan di sistem negara Indonesia, namun ada baiknya Indonesia segera mempersiapkan sistem baru dan belajar dari negara-negara lain yang sistem hukumnya lebih berkembang seperti Jerman.

D. Daftar Pustaka

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

Budiono, Abdul Rachmad, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Malang: Bayumedia, 2005).

H.S., Salim, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).

Amiruding dan Asikin, Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada 2004).

Crus Peter, de, *Perbandingan sistem hukum common law, civil law, dan socialist law*, (Bandung: nusa media, 2010).

E. Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya Di Indonesia)*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002).

Isrok, Dkk. *Citizen Lawsuit “Penegakan Hukum Alternatif Bagi Warga Negara”*, (Malang: UB Press. 2010).

Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008).

Moh. Mahfud MD, dkk. *Constitutional Question: Alternatif Baru Pencarian Keadilan Konstitusional*, (Malang: UB Press, 2010).

Jurnal

Farkas, Lila (*Limited Enforcement Possibilities Under European Anti-Discrimination Legislation – A Case Study Of Procedural Novelty: Actio Popularis Action In Hungary*).

GÁRDOS-OROSZ, FRUZZSINA, (*The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complain*).