

BAB I
PENDAHULUAN

1.1.LATAR BELAKANG PENELITIAN DAN RUMUSAN MASALAH

Setiap orang tanpa mempedulikan waktu, tempat, secara tunggal maupun berkelompok adalah konsumen. Kondisi demikian memunculkan suatu perkembangan baru dalam ranah hukum perlindungan konsumen. Apabila dahulu produsen dipandang sebagai pihak yang memegang peranan terpenting dalam kegiatan ekonomi negara, maka saat ini perlindungan hukum terhadap konsumen juga mendapat perhatian lebih seiring dengan peningkatan pengakuan terhadap hak-hak azasi manusia. Kepentingan dan perlindungan konsumen sebagai pihak yang dianggap lebih lemah harus diutamakan.

Kegiatan perekonomian terutama di bidang perdagangan dan perindustrian nasional telah mengalami perkembangan pesat. Produsen berlomba-lomba untuk menghasilkan barang dan /atau jasa yang dapat diserap oleh konsumen sebanyak-banyaknya. Globalisasi dan perdagangan internasional diiringi dengan kemajuan di bidang teknologi informasi semakin memperkuat dan mempermudah pergerakan transaksi barang dan/ atau jasa. Batas-batas lintas antar negara semakin tipis, bahkan seakan-akan tidak memiliki batas (*borderless*). Konsumen secara terus menerus dilimpahi berbagai barang produksi dalam maupun luar negeri. Keuntungannya, Konsumen memiliki banyak pilihan akan produk barang dan/atau jasa berkualitas yang sesuai dengan keinginan dan kemampuan masing-

masing. Seperti pisau bermata dua, di lain sisi dapat mengakibatkan ketidakseimbangan kedudukan konsumen dan produsen.

Konsumen dijadikan sebagai objek bagi produsen untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha. Media promosi yang tidak benar dan menyesatkan, cara dan metode penjualan yang penuh dengan kecurangan, penggunaan bahan baku yang tidak benar-benar baik bagi konsumen, serta perjanjian bentuk baku yang semuanya dapat merugikan konsumen. Karena itulah, diperlukan pembatasan yang jelas dan tegas mengenai apa saja yang menjadi hak dan kewajiban bagi pelaku usaha maupun konsumen.¹

Untuk dapat menjamin suatu penyelenggaraan perlindungan konsumen, maka pemerintah menuangkan perlindungan konsumen dalam suatu produk hukum. Hal ini penting karena hanya hukum yang memiliki kekuatan untuk memaksa pelaku usaha untuk menaatinya, hukum juga memiliki sanksi yang lebih tegas. Mengingat dampak penting yang dapat ditimbulkan akibat tindakan pelaku usaha yang sewenang-wenang dan hanya mengutamakan kepentingan bisnisnya sendiri, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi konsumen yang posisinya memang lemah, di samping ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen belum memadai.²

Negara pada saat ini dipandang bukan hanya sebagai penjaga ketertiban dan keamanan warga negaranya (konsep negara sebagai penjaga malam). Dalam

¹ Lebih lanjut hak dan kewajiban konsumen diatur dalam pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

² Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen.

pengertian yang lebih luas, negara memiliki kewajiban untuk menciptakan kesejahteraan bagi warga negaranya, atau lebih dikenal sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).

Dalam melaksanakan konsep negara kesejahteraan ini, perlindungan bagi warga negara baik sebagai individu maupun sebagai suatu kelompok merupakan sisi yang dipandang penting, karena tanpa adanya perlindungan yang menimbulkan rasa aman bagi masyarakat tidak akan menimbulkan kesejahteraan bagi masyarakat. Perlindungan bagi masyarakat ini memiliki banyak dimensi, salah satunya adalah perlindungan hukum. Apabila dikaitkan dengan keseluruhan individu dalam masyarakat yang secara sendiri sebagai konsumen, perlindungan konsumen merupakan bagian dari pembangunan secara keseluruhan. Dengan demikian merupakan suatu kewajiban yang tidak dapat dihindarkan bagi negara untuk selalu berupaya memberikan perlindungan terhadap konsumennya.³

Peraturan yang mengatur secara khusus mengenai perlindungan terhadap konsumen, yaitu undang-undang perlindungan konsumen diundangkan pada 20 April 1999 dan mulai berlaku pada tanggal 20 April 2000. Sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk selanjutnya disebut UUPK) ini tidak berarti konsumen tidak mendapatkan perlindungan melalui undang-undang. Beberapa peraturan perundang-undangan juga mengatur mengenai hak-hak konsumen, seperti Perjanjian jual beli dalam BW, Undang-Undang Kesehatan, serta Undang-Undang

³ Erman Rajagukguk, dkk, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Mandar Maju: Bandung, 2000, h. 68

Perindustrian. Namun, kesemua peraturan tersebut tidak secara khusus dibuat untuk melindungi hak-hak konsumen. Konsumen selama ini adalah pihak yang dianggap lemah dan memiliki posisi tawar yang lebih rendah dibanding pelaku usaha. Konsumen terkesan hanya menjadi objek bagi pelaku usaha untuk mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa mengindahkan hak-hak yang juga melekat pada dirinya. Dengan lahirnya UUPK berarti secara normatif proteksi negara terhadap pemenuhan hak atas perlindungan konsumen telah terpenuhi.

UUPK lahir sebagai tuntutan atas semakin kompleksnya permasalahan yang terjadi antara penyedia barang dan atau/jasa dengan konsumen. Undang-undang ini memiliki tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak konsumen serta kepastian hukum kepada konsumen dan lebih lanjut mengatur tanggung jawab pelaku usaha. Perkembangan Zaman yang menjadikan tingkat kebutuhan masyarakat akan konsumsi suatu produk maupun jasa meningkat pesat menimbulkan permasalahan-permasalahan antara pelaku usaha dan konsumen menjadi tidak sederhana lagi. Medio 2010 Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia menerima 593 pengaduan konsumen atas ketidakpuasannya terhadap pelayanan produk maupun jasa yang diberikan oleh pelaku usaha, jumlah pengaduan tersebut selalu meningkat pada tiap tahunnya.

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberikan perlindungan kepada konsumen.⁴ Kepastian hukum itu meliputi segala upaya untuk memberdayakan konsumen memperoleh

⁴ Pasal 1 angka 1 undang-undang Nomor 8 tahun 1999

atau menentukan pilihannya atas barang dan/ atau jasa kebutuhannya serta mempertahankan atau membela hak-haknya apabila dirugikan oleh perilaku pelaku usaha penyedia kebutuhan konsumen tersebut.⁵

Pasal 45 UUPK telah menawarkan berbagai bentuk upaya keberatan ketika terjadi pelanggaran hak konsumen, baik dilakukan melalui lembaga Pengadilan ataupun di luar ranah pengadilan.

Indonesia sebagai Negara Hukum modern yang demokratis⁶ memiliki arti Negara menjamin setiap warga negaranya memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum. Negara dan warga Negara adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Jaminan atas persamaan ini terjadi karena Negara disusun berdasar suatu Kontrak Sosial. Teori Kontrak Sosial yang dikemukakan oleh J.J. Rousseau ini beranggapan bahwa Negara adalah sebagai Pihak ketiga yang menyelenggarakan pemerintahan atas mandat dari rakyat.⁷ Negara tetap harus menjamin hak-hak dasar dari setiap warga negaranya dan apabila Negara melanggar, rakyat dapat meminta haknya kembali kepada Pemerintah.

Melalui konstitusi tertingginya UUD 1945 Negara mengakui perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dan memiliki suatu kewajiban untuk melindungi

⁵ Az. Nasution dalam Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, 2008, Kencana Prenada Media Group: Jakarta, h. 4

⁶ Jimly Assiddhiqie, dalam Makalah “*Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum Indonesia, Refleksi Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undnag-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*”

⁷ Anthony D'amato, *Analytic Jurisprudence Anthology*, Anderson Publishing, Cincinnati, 1996. h 252

secara penuh Hak yang dimiliki oleh setiap warganegaranya. Pemikiran itulah yang kemudian melahirkan konsep gugatan *Citizen Lawsuit*.

Citizen Lawsuit merupakan salah satu mekanisme gugatan sebagai perwujudan akses individual/ orang perorangan warga Negara untuk kepentingan keseluruhan warga Negara atau kepentingan publik, di mana setiap warga Negara dapat melakukan gugatan atas tindakan atau bahkan pembiaran (omisi) yang dilakukan Negara terhadap hak-hak warga negara. Contoh riil dapat dilihat ketika Negara melakukan suatu pelanggaran terhadap hak asasi maupun pelanggaran hukum dan pihak penggugat bukan merupakan pihak yang mengalami kerugian secara langsung dengan mengajukan gugatan di pengadilan, guna menuntut penyelenggara negara melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya atau untuk memulihkan kerugian publik yang terjadi.⁸

Perbedaan mendasar yang tampak antara *citizen lawsuit* dan model gugatan kelompok lainnya terdapat pada objek gugatan. Melalui *citizen lawsuit* seorang warga Negara dapat menggugat pemerintahnya untuk setiap pelanggaran tanpa terbatas seputar permasalahan lingkungan hidup. Individu yang mengajukan gugatan tidaklah harus orang yang dirugikan secara langsung, perwakilan kelompok ataupun suatu organisasi yang memenuhi syarat sebagai kuasa dari masyarakat atau kelompok yang dirugikan. Setiap warga negara atas dasar kepentingan umum dapat menggugat Negara atau pemerintah atau siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum dan merugikan kepentingan masyarakat,

⁸ Bambang H. Mulyono, Artikel dengan Judul “ *Citizen Lawsuit, Perlukah PERMA untuk Implementasi?*” dalam *Varia Peradilan* edisi September 2009, h.48

pemikiran tersebut sejalan dengan konsep bahwa Negara haruslah melindungi hak asasi setiap warga negaranya, sehingga ketika ketidakadilan terjadi masyarakat dapat menuntut.

Salah satu upaya hukum yang pernah dilakukan oleh konsumen melalui mekanisme gugatan warga negara atas dasar kepentingan umum (*CitizenLawsuit*) adalah gugatan yang dilakukan oleh konsumen jalan tol yang tergabung dalam Tim Advokasi Masyarakat Pengguna Jalan Tol (TAMPOL) pada awal tahun 2008. TAMPOL merupakan perwakilan dari sekelompok konsumen pengguna Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta (JORR) yang dipimpin oleh Ir. Tjandra Tedja. Dengan difasilitasi oleh YLKI dan LBH Indonesia, mereka menyatakan keberatannya atas perubahan sistem transaksi terbuka untuk ruas Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta. Keberatan yang dipermasalahkan oleh konsumen JORR ini muncul karena terjadinya penyesuaian tarif tol yang disertai dengan perubahan sistem pembayaran/transaksi⁹. Semenjak dikeluarkannya Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 365/KPTS/M/2007 tanggal 31 Agustus 2007, JORR mengalami perubahan sistem transaksi dari sistem tertutup menjadi sistem terbuka. Gugatan yang diajukan oleh TAMPOL ini dalam putusannya diputuskan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan putusan No. 40/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Sel yang menyatakan gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijkverklaad*).

⁹ Dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 374/KPTS/M/2005, 31 Agustus 2005

Upaya Hukum kedua dalam bidang hukum perlindungan konsumen yang digugat melalui mekanisme *citizen lawsuit* terkait Susu Formula untuk Bayi yang ditengarai mengandung bakteri *enterobacter sakazakii*. Peneliti IPB Dr. Sri Estuningsih pada bulan Februari 2008 mengeluarkan pernyataan terkait penelitiannya terhadap susu formula yang telah dilakukannya sejak tahun 2003-2006. Berdasar hasil penelitian tersebut 22,73 persen susu formula (dari 22 sampel) dan 40 persen makanan bayi (dari 15 sampel) telah tercemari bakteri *enterobacter sakazakii*. Informasi tersebut menimbulkan keresahan di masyarakat pada umumnya, khususnya keluarga-keluarga yang merupakan konsumen susu formula bagi anaknya. Masyarakat luas segera mendesak IPB untuk membeberkan susu formula merek apa saja yang tercemari bakteri. Desakan luas masyarakat tersebut tidak membuat tim IPB bersedia menyebarkan informasi terkait susu formula yang tercemar, dengan alasan kode etik penelitian dan bukan kewenangannya IPB memilih untuk bungkam.

Atas hasil penelitian tersebut, David M Tobing, seorang Ayah yang memiliki anak balita dan memberikan susu formula bagi anak-anaknya mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Perkara No.87/Pdt.G/2008/PN.JKT.PST). Pihak-pihak yang digugat adalah IPB (Tergugat I), Badan Pengawas Obat-obatan dan Minuman (BPOM) Republik Indonesia (Tergugat II), dan Menteri Kesehatan RI (Tergugat III). Majelis Hakim menerima dan mengabulkan gugatan yang diajukan oleh David M. Tobing dan memerintahkan Para Tergugat untuk mempublikasikan secara luas jenis produk susu dan makanan yang telah terkontaminasi oleh bakteri. Putusan ini bahkan

diperkuat oleh Putusan Kasasi Mahkamah Agung No 2975K/Pdt/2009 yang diputus pada tanggal 26 april 2010.

Sedangkan upaya hukum ketiga yang menggunakan mekanisme gugatan Citizen Lawsuit adalah adalah gugatan yang dilayangkan oleh Koalisi Masyarakat Menolak Swastanisasi Air kepada Pemerintah (14 September 2011). Namun hasilnya, sampai dengan hari ini, penolakan swastanisasi air tidak mendapatkan respon. Pemerintah justru lebih memilih terus melanggengkan status quo swastanisasi pengelolaan layanan air di Propinsi DKI. Pengelolaan air oleh swasta tersebut dianggap telah melanggar konstitusi yang pada prakteknya telah merugikan warga Negara selaku pemegang hak atas air. Terdapat Empat alasan utama mengapa warga mengugat Citizen Law Suit (CLS) Swastanisasi Air di Jakarta dan menuntut pemerintah menghentikan swastanisasi air di Jakarta. Pertama, Adanya berbagai pelanggaran terhadap konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam penyusunan PKS Swastanisasi Air. Kedua, kerugian yang diderita warga Negara akibat pengelolaan swasta, tidak terpenuhinya hak atas air warga Negara, khususnya bagi yang tidak mampu. Ketiga, Indikasi dugaan korupsi. Dan Keempat, adanya kerugian Negara. Gugatan tersebut diajukan kepada Presiden Indonesia, Wakil Presiden Indonesia, Kementerian Keuangan, Kementerian PU, dan Gubernur Jakarta.

Teori hukum perlindungan konsumen belum mengenal konsep *citizen lawsuit* sebagai salah satu metode penyelesaian sengketa konsumen yang diatur dalam Pasal 46 UUPK. Bahkan, *Citizen Lawsuit* tidak dikenal dalam sistem

hukum Indonesia dan belum diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan khusus. Gugatan bentuk ini dapat diajukan ketika terdapat unsur kelalaian pemerintah dalam memenuhi hak warga negaranya. Konsep gugatan oleh warga negara ini muncul pertama kali di Negara-negara yang menganut sistem *common law* dan awalnya diajukan terhadap permasalahan lingkungan hidup. Walaupun, belum diatur secara khusus bukan berarti gugatan tersebut serta merta akan ditolak oleh Hakim. Salah satu yang pernah terjadi di Indonesia adalah gugatan *citizen lawsuit* atas nama David M. Tobing Atas kasus susu berbakteri diterima hak gugatnya. Peristiwa tersebut menunjukkan, tidak adanya suatu peraturan khusus mengenai *citizen lawsuit* dapat menghalangi hakim untuk menerima dan mengabulkan gugatan tersebut, dan poin terpentingnya adalah Putusan Pengadilan yang telah inkraht tersebut dapat dijadikan yurisprudensi yang menjadi acuan bagi hakim selanjutnya untuk menangani kasus serupa.

Indonesia adalah Negara Hukum dan menjunjung tinggi Perlindungan HAM. Beranjak dari pemikiran inilah lahir gugatan *citizen lawsuit* yang bertujuan untuk mengakomodir perlindungan Hak Asasi Manusia. Dasar Hukum yang melatar belakangi Hakim menerima gugatan tersebut adalah ketentuan Pasal 10 ayat (1) undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa seorang hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang ditujukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada, atau kurang jelas.

Pasal tersebut bertujuan untuk menghindari adanya kekosongan hukum yang timbul akibat tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Masyarakat adalah sesuatu yang bergerak dinamis sedangkan peraturan perundang-undangan adalah sesuatu yang stagnan. Kondisi objektif dapat menciptakan suatu keadaan di mana Hakim dapat menerima gugatan tersebut. Permasalahan akan muncul ketika antara Hakim satu dan lainnya memiliki perbedaan pemikiran mengenai gugatan *citizen lawsuit* yang belum diatur secara khusus dalam peraturan perundangan-undangan.

Indonesia sebagai Negara dengan sistem hukum *civil law*¹⁰ memosisikan hakim sebagai corong undang-undang¹¹, kodifikasi hukum adalah kebutuhan. Tanpa adanya standar dan batasan-batasan akan gugatan yang dapat diajukan melalui *citizen lawsuit* dalam suatu pengaturan khusus akan menciptakan suatu kondisi *Citizen Lawsuit* akan sulit diterima oleh hakim. Untuk menanggulangi keadaan demikian, harus dilakukan penyesuaian antara doktrin *citizen lawsuit* dengan sistem hukum Indonesia untuk mencegah terjadinya inkonsistensi pengaturan serta tumpang tindih (*overlapping*) pengertian/ konsep *Citizen Lawsuit* dan gugatan perwakilan lainnya seperti *Class Action*, *Legal Standing*, *constitutional complaint* serta *Judicial Review*.

Beranjak dari latar belakang sebagaimana diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan isu hukum dan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana *Citizen Lawsuit* digunakan sebagai bentuk Proteksi atas Perlindungan Konsumen Warga Negara?

¹⁰ Selain Kodifikasi dalam system Civil dikenal ciri lain seperti Hakim adalah Corong undang-undang, tidak mengenal sistem juri, dan putusan hakim sebelumnya tidaklah mutlak harus diikuti.

¹¹ Hakim sebagai corong undang-undang, teori ini dikemukakan oleh Jeremy Bentham seorang aliran positivisme

2. Apakah dasar hukum bagi Hakim Untuk menerima Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) dalam Perkara Terkait Perlindungan Konsumen?

1.2.TUJUAN PENELITIAN

Penelitian bertujuan untuk:

1. Menganalisis mengenai Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*) sebagai bentuk proteksi Hak atas Perlindungan Konsumen.
2. Menganalisis dasar hukum pertimbangan hakim dalam menerima Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*).

1.3.MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan

- a. Memberikan masukan secara umum untuk pengembangan ilmu Hukum dan secara khusus dalam bidang Hukum Peradilan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Hukum Acara Perdata.
- b. Memberikan masukan pada Pemerintah untuk mengkaji ulang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Hukum Acara Perdata dan Kekuasaan Kehakiman, sehingga dapat membentuk undang-undang yang baru terkait hal tersebut.

1.4.KAJIAN PUSTAKA

1. Pengertian Hukum Perlindungan Konsumen

Hukum Konsumen menurut Az. Nasution adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang/atau jasa) antara penyedia dan penggunanya, dalam kehidupan bermasyarakat.¹²

Sebagai bagian khusus dari Hukum Konsumen, maka yang dimaksud dengan Hukum Perlindungan Konsumen adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur dan melindungi konsumen dalam hubungan dan masalah penyediaan dan penggunaan produk (barang/jasa) konsumen antara penyedia dan penggunanya dalam kehidupan bermasyarakat.¹³

2. Asas Hukum Perlindungan Konsumen dan Hak Konsumen

2.1 Asas Hukum Perlindungan Konsumen

Dalam pasal 2 UUPK, disebutkan bahwa perlindungan konsumen dijalankan berdasarkan asas manfaat, keadilan, keseimbangan, keamanan, dan keselamatan konsumen serta kepastian hukum.

Penjelasan Pasal 2 UUPK menyebutkan pengertian dari asas-asas tersebut, adalah:

1. Asas manfaat, dimaksudkan untuk mengamanatkan bahwa segala upaya dalam menyelenggarakan perlindungan konsumen haruslah memberi

¹² Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, cet II, Jakarta, Diadit Media 2006 h. 37

¹³ *Ibid*, h.37

manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan konsumen dan pelaku usaha secara keseluruhan.

2. Asas keadilan diwujudkan agar partisipasi seluruh masyarakat dapat diwujudkan secara maksimal dan memberikan kesempatan kepada konsumen dan pelaku usaha untuk memperoleh haknya dan melaksanakan kewajibannya secara adil.
3. Asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara kepentingan konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti spiritual maupun materiil.
4. Asas Keamanan dan Keselamatan Konsumen dimaksudkan untuk memberikan jaminan atas keamanan dan keselamatan kepada konsumen dalam penggunaan, pemakaian, dan pemanfaatan barang dan/ atau jasa yang dikonsumsi atau digunakan
5. Asas kepastian Hukum dimaksudkan agar pelaku usaha maupun konsumen menaati hukum dan memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan konsumen, serta Negara menjamin kepastian hukum.

2.2 Hak Konsumen

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 adalah bentuk penjabaran lebih lanjut atas hak asasi manusia. Utamanya hak terkait bidang-bidang ekonomi. Undang-Undang Perlindungan Konsumen ini diharapkan dapat menjadi bentuk proteksi terhadap konsumen. Konsumen dihargai hak-hak dasarnya dan pelaku usaha berkewajiban untuk bersikap secara jujur dan bertanggung jawab

dalam kegiatan usahanya. Konsumen bukan hanya sekedar menjadi objek, tetapi juga subjek dalam kegiatan usaha.

Hak Konsumen Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mengatur Hak-Hak Konsumen adalah sebagai berikut:

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang digunakan yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Menurut mantan Presiden Amerika Serikat, J.F. Kennedy, hak-hak dasar Konsumen yaitu:

1. Hak untuk memperoleh keamanan;
2. Hak memilih;
3. Hak mendapat Informasi;
4. Hak untuk didengar.¹⁴

Keempat hak tersebut merupakan bagian dari Deklarasi Hak-Hak Asasi Manusia yang dicanangkan PBB pada tanggal 10 Desember 1948. Organisasi Konsumen Sedunia (International Organization of Consumers Union-IOCU) menambahkan empat hak dasar konsumen lainnya, yaitu:

- a. Hak untuk memperoleh kebutuhan hidup;
- b. Hak untuk memperoleh ganti rugi;
- c. Hak untuk memperoleh pendidikan konsumen;
- d. Hak untuk memperoleh lingkungan hidup yang bersih dan sehat.¹⁵

Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 39/248 Tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen yang perlu dilindungi, meliputi:

- a. Perlindungan Konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan Perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;

¹⁴ Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007, h. 38-39, dikutip dari Meriam Darus Badruzaman, *Perlindungan Terhadap Konsumen Dilihat dari Sudut Perjanjian Baku*, dimuat dalam Hasil Simposium Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen yang diselenggarakan oleh BHPN, Bina Cipta, Jakarta, 1986, h. 61.

¹⁵ *ibid*, h. 39, dikutip dari C. Tantri D. dan Sularsi

- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan bagi mereka untuk melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi
- d. Pendidikan konsumen
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.¹⁶

3. Pihak-Pihak dalam Ruang Lingkup Perlindungan Konsumen

3.1 Konsumen

Pasal 1 angka 2 UUPK menyebutkan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Dalam penjelasan Pasal 1 angka 2 UUPK, disebutkan bahwa di dalam kepastakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir suatu produk sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya.

Merujuk pada beberapa pengertian tersebut, Konsumen yang dimaksud dalam UUPK merupakan konsumen akhir.

¹⁶ Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, cet. III, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, h. 27-28.

3.2 Pelaku Usaha

Pada pasal 1 angka 3 UUPK, disebutkan bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (SEI) menyebutkan tiga kelompok pelaku usaha, yaitu:

1. Investor, yaitu pelaku usaha penyedia dana untuk membiayai berbagai kepentingan, seperti perbankan, usaha leasing, dan lainnya.
2. Produsen, yaitu pelaku usaha yang membuat, memproduksi barang dan/atau jasa dari barang-barang dan/atau jasa lain-lain (bahan baku, bahan tambahan/penolong, dan bahan-bahan lainnya). Mereka terdiri dari orang/badan usaha yang memproduksi sandang, orang/badan usaha yang berkaitan dengan pembuatan perumahan, orang/badan usaha yang berkaitan dengan jasa angkutan, perasuransian, perbankan, orang/ badan usaha yang berkaitan dengan obat-obatan, kesehatan, narkotika, dan sebagainya.
3. Distributor, yaitu pelaku usaha yang mendistribusikan atau memperdagangkan barang dan/ atau jasa kepada masyarakat, seperti pedagang secara retail,

pedagang kaki lima, warung supermarket, hypermarket, rumah sakit, klinik, usaha angkutan, kantor pengacara dan sebagainya.¹⁷

3.3 Pemerintah

Pengertian Pemerintah yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Prinsip Tanggung Jawab Pelaku Usaha

Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPK disebutkan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Ganti rugi tersebut dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Adanya pemberian ganti rugi kepada konsumen tidak menghapuskan kemungkinan adanya tuntutan pidana terhadap pelaku usaha berdasarkan pembuktian lebih lanjut mengenai adanya unsur kesalahan. Namun ketentuan tersebut tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan bahwa kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.

¹⁷ Az. Nasution, *Aspek hukum Perlindungan Konsumen Tinjauan Singkat UU nomor 8 Tahun 1999*, www.pemantauperadilan.com, h. 10-11

Ada tiga substansi hukum tanggung jawab produk yang menjadi dasar tuntutan ganti kerugian konsumen. Ketiga dasar tuntutan tersebut adalah tuntutan karena kelalaian/kesalahan (*negligence*), tuntutan karena wanprestasi/ ingkar janji (*breech of warranty*), dan tuntutan berdasarkan teori tanggung jawab mutlak (*strict product liability*).

a. Prinsip Tanggung Jawab Berdasarkan Kesalahan/Kelalaian

Berdasarkan prinsip ini, kelalaian produsen yang berakibat pada munculnya kerugian pada konsumen merupakan faktor penentu adanya hak konsumen untuk mengajukan tuntutan ganti rugi kepada produsen.¹⁸

Disamping faktor kesalahan atau kelalaian produsen, tuntutan ganti kerugian berdasarkan kelalaian produsen diajukan pula dengan bukti-bukti yang lain, yaitu pertama, pihak tergugat merupakan produsen yang benar-benar mempunyai kewajiban untuk melakukan tindakan yang dapat menghindari terjadinya kerugian konsumen. Kedua, produsen tidak melaksanakan kewajibannya untuk menjamin kualitas produknya sesuai dengan standar yang aman untuk dikonsumsi atau digunakan. Ketiga, konsumen menderita kerugian. Keempat, kelalaian produsen merupakan faktor yang mengakibatkan adanya kerugian pada konsumen (ada hubungan sebab akibat antara kelalaian produsen dengan kerugian konsumen).¹⁹

¹⁸ Innosentius Samsul, *Perlindungan Konsumen Kemungkinan Penerapan tanggung Jawab Mutlak*, Jakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, 2004, h. 45.

¹⁹ *ibid*, h. 47

- b. Prinsip Tanggung Jawab berdasarkan wanprestasi/ ingkar janji (*breech of warranty*)

Konsumen dapat mengajukan bentuk gugatan dengan bentuk ini dengan menndasarkan adanya perikatan antara konsumen tersebut dengan produsen.

Pasal 1233 BW menyatakan bahwa tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan maupun karena undang-undang. Dijelaskan lebih lanjut di dalam pasal 1234 BW, bahwa perikatan tersebut dapat berupa perikatan untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu, atau untuk tidak berbuat sesuatu.

Keuntungan bagi konsumen dalam gugatan berdasarkan teori ini adalah penerapan kewajiban yang sifatnya mutlak (*strict obligation*), yitu suatu kewajiban yang tidak didasarkan pada upaya yang dilakukan produsen untuk memenuhi janjinya.²⁰ Dengan kata lain, jika produsen telah memenuhi janjinya, namun konsumen tetap mengalami kerugian, maka produsen tetap dibebani tanggung jawab untuk mengganti kerugian.

Secara umum dapat dikatakan terjadi wanprestasi jika:

1. Barang tidak diserahkan pada waktunya;
2. Barang yang akan diserahkan tersebut tidak dipelihara sehingga barang tidak dapat diserahkan pada waktunya;
3. Barang tersebut tidak diserahkan sama sekali;

²⁰ *ibid*, h. 47 dikutip dari Artur Best, *Torts Law Course Outline, Aspen Law and Bussines*, 1997, h. 269.

4. Barang yang akan diserahkan tersebut tidak dipelihara sehingga barang tidak dapat diserahkan sama sekali;
5. Barang yang diserahkan tidak sesuai dengan yang ditentukan; dan
6. Barang yang akan diserahkan tidak dipelihara sehingga tidak dapat diserahkan sesuai dengan yang ditentukan.²¹

Pada konteks perlindungan konsumen, wanprestasi sebagai dasar tuntutan ganti kerugian dihadapkan dengan beberapa kelemahan yang dapat mengurangi bentuk perlindungan hukum terhadap kepentingan konsumen, yaitu berupa pembatasan waktu gugatan, persyaratan pemberitahuan²², kemungkinan adanya bantahan (disclaimer)²³ dan persyaratan hubungan kontrak, baik hubungan kontrak secara horizontal²⁴, maupun vertikal²⁵.

c. Prinsip Tanggung Jawab Strict Liability

Berbeda dengan kedua prinsip tersebut, prinsip tanggung jawab mutlak lebih menerapkan tanggung jawab kepada penjual produk yang cacat tanpa

²¹ Gunawan Widjaja, *Memahami Prinsip Keterbukaan dalam Hukum Perdata*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006, h. 339-340.

²² *ibid*, h. 72

²³ *Ibid*, h. 72

²⁴ *Ibid*, h. 80

²⁵ *ibid*

adanya beban bagi konsumen atau pihak yang dirugikan untuk membuktikan kesalahan.²⁶

5. Penyelesaian Sengketa Konsumen

Berdasarkan ketentuan Pasal 45 UUPK, setiap Konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersangkutan. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan, maka gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh jika upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.

Berdasarkan ketentuan pasal 45 tersebut, dapat diketahui bahwa terdapat dua pilihan untuk menyelesaikan sengketa konsumen, yaitu:

1. melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha; atau
2. melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum berdasarkan pasal 46 ayat (1), gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh:
 - a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
 - b. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;

²⁶ *ibid*, h. 96.

- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya;
- d. Pemerintah dan instansi terkait apabila barang dan/ atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

5.1 Penyelesaian di Pengadilan

Berdasarkan pasal 48 UUPK, penyelesaian sengketa Konsumen melalui pengadilan mengacu pada ketentuan tentang peradilan umum yang berlaku dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal 45 UUPK.

Jika dikaitkan dengan pasal 45 UUPK, penyelesaian sengketa konsumen melalui pengadilan hanya dapat dimungkinkan apabila:

- a. Para pihak belum memilih upaya penyelesaian sengketa di luar pengadilan; atau
- b. Upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau pihak yang bersengketa.

Berdasarkan ketentuan pasal 46 ayat (2) UUPK, yang dapat melakukan gugatan penyelesaian sengketa konsumen ke pengadilan adalah:

- a. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama

- b. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
- c. Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dengan korban yang tidak sedikit.

Melihat ketentuan dalam pasal 46 tersebut, upaya penyelesaian sengketa konsumen di pengadilan dapat dilakukan melalui mekanisme gugatan biasa yang dilakukan oleh seorang konsumen yang dirugikan atau ahli warisnya apabila sang konsumen telah meninggal dunia, gugatan class action, dan gugatan legal standing. Sedangkan gugatan Citizen Lawsuit, meskipun belum diatur dalam UUPK telah digunakan oleh konsumen dalam penyelesaian sengketa.

Berikut ini merupakan bagan perbandingan ke empat bentuk gugatan tersebut.

Tabel 1. Perbandingan Citizen Lawsuit dan Gugatan Perwakilan Lain

	Gugatan Perdata Biasa	Class Action	Legal Standing	Citizen Lawsuit
Filosofi	Individualistik	Ketidakpercayaan	NGO	Individu

		pada individualistik	sebagai wali (<i>Guardian</i>)	mampu mewakili kepentingan public
Istilah	Gugatan Perdata	Gugatan Perwakilan	Gugatan NGO	Gugatan Warga Negara Atas Dasar Kepentingan Umum
Hubungan Kepentingan	Kepentingan Langsung (<i>Riil dan Tangible</i>)	Kepentingan Langsung (<i>Riil & Tangible</i>)	Tidak memiliki kepentingan langsung	Tidak memiliki kepentingan langsung
Tuntutan	Ganti Rugi materiil dan tindakan tertentu	Ganti Rugi Materiil dan Tindakan Tertentu	Tindakan Tertentu dan <i>out of pocket expenses</i>	Tindakan Tertentu dan pemenuhan kewajiban hukum
Subjek	Orang yang dirugikan secara langsung	Perwakilan Kelompok (<i>class representative/class member</i>)	Organisasi yang memenuhi persyaratan	Orang Perseorangan warga Negara

Notifikasi	Tidak diperlukan	Notifikasi dari <i>class representatives</i> ke <i>class members</i>	Tidak diperlukan	Notifikasi dari penggugat ke tergugat
------------	------------------	--	------------------	---------------------------------------

Sumber:AusAid YLBHI,PSHK,IALDF,*op.cit*,h. 385

5.2 Penyelesaian di Luar Pengadilan

Berdasarkan ketentuan pasal 47 UUPK, penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terjadi kembali dan tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita konsumen.

Dalam pasal 49 ayat (1) UUPK, disebutkan bahwa untuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan, pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen atau BPSK. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa badan yang bertugas untuk menangani dan menyelesaikan sengketa antar pelaku usaha dengan konsumen di luar pengadilan adalah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Peranan BPSK sebagai badan yang berfungsi untuk menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan juga diatur dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, atau yang selanjutnya disebut dengan Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001.

Dalam ketentuan Pasal 2 Kepmen Perindustrian dan Perdagangan No. 350/MPP/Kep/12/2001, disebutkan bahwa BPSK berkedudukan di Ibu Kota Daerah Kabupaten atau Daerah Kota yang berfungsi untuk menangani dan menyelesaikan sengketa konsumen di luar pengadilan.

Majelis yang menyelesaikan sengketa konsumen wajib mengeluarkan putusan selambat-lambatnya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari terhitung sejak gugatan diterima oleh BPSK. Pasal 38

Dalam Pasal 40 ayat 1 UUPK disebutkan Putusan BPSK dapat berupa perdamaian, gugatan ditolak, atau gugatan dikabulkan. Kemudian dalam pasal 41 ayat 3 mengatur bahwa Konsumen dan pelaku usaha yang menolak putusan BPSK, dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak keputusan BPSK diberitahukan.

6. Pengertian dan Sejarah Citizen Lawsuit

6.1 Pengertian Citizen Lawsuit

Citizen Lawsuit adalah mekanisme bagi warga Negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara Negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga Negara. Kesalahan tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, atas kesalahannya tersebut, Negara dihukum untuk melakukan

sesuatu tindakan tertentu atau mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat pengaturan umum agar kelalaian tersebut tidak terjadi di kemudian hari.²⁷

Definisi mengenai *citizen lawsuit* menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut.

Menurut Gokkel:

Citizen Lawsuit adalah gugatan yang dapat diajukan setiap warga Negara, tanpa pandang bulu dengan , dengan pengaturan oleh Negara”²⁸

Sedangkan menurut Sjahdeini:

Citizen Lawsuit adalah prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum secara perwakilan. Gugatan ini dapat dilakukan dengan acuan bahwa setiap warganegara tanpa kecuali memiliki hak untuk melakukan gugatan terhadap Negara atau pemerintah atau pihak manapun yang melakukan perbuatan melawan hukum yang telah secara nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, hak warganegara untuk mengajukan gugatan bagi warga Negara atas nama kepentingan umum adalah tanpa syarat, sehingga orang yang memiliki inisiatif mengajukan gugatan tidak orang yang mengalami kerugian secara langsung, dan juga tidak memerlukan kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya.²⁹

6.2 Sejarah Citizen Lawsuit

²⁷ Bambang H. Mulyono, Artikel dengan judul *Citizen Lawsuit, Perlukah Perma untuk Implementasi?* dalam varia Peradilan Edisi September 2008, h. 48

²⁸ *ibid*, h. 15

²⁹ Remy Sjahdeini, *Gugatan Actio Popularis yang Nyaris Kandas*, <http://www.suarapembaruan.com/news/2005/09/08/sorotan/sor03.htm>, diakses tanggal 15 September 2011

Citizen Lawsuit sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana di Indonesia. Dalam sejarahnya, *Citizen Lawsuit* lahir di Negara-negara yang menganut sistem *Common Law*. Kasus pertama yang diajukan adalah permasalahan lingkungan hidup yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1970³⁰, dan kemudian dimuat dalam peraturan perundangan yaitu *Clean Air Act* (Pasal 304), *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensif Environmental Response and Liability Act* (Pasal 310), *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002), yang menjamin secara hukum bahwa setiap orang dapat menuntut pemerintah di Pengadilan untuk menjalankan kewajiban yang diperintahkan oleh undang-undang, bahkan setiap orang juga dapat bertindak sebagai penuntut umum untuk mengajukan tuntutan pidana lingkungan (*environmental offence*) dalam bentuk tuntutan pidana denda, dalam hal penuntut umum Negara (*public prosecutor*) tidak menjalankan tugasnya (Pasal 109 CERCLA)³¹. Pada perkembangannya, *Citizen Lawsuit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana Negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.³²

7. Praktek *Citizen Lawsuit* di Beberapa Negara

Penerapan gugatan *Citizen Lawsuit* juga terjadi di Australia khususnya di Negara bagian New South Wales. Prosedur gugatan *Citizen Lawsuit* tercakup

³⁰ Indra Sugianto, *Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Negara – Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat*, Majalah Dictum-Jurnal Kajian Putusan Pengadilan, Edisi 2, 2004, h. 34.

³¹ Mas Achmad Santosa, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, ICEL, Jakarta, 1997, h. 10.

³² *Ibid*, h. 56

dalam *Civil Environment Proceedings* yang termasuk ke dalam Class IV *environmental planning and protection and development contract-civil enforcement*, pada prosedur pemeriksaan di Pengadilan Pertanahan dan Lingkungan (*Land and Environment Court-Sidney*).³³ Prosedur tersebut dibatasi hanya kepada pemulihan lingkungan atau pembatasan dari kerusakan lingkungan (*remedy or restrain*). Adanya standing ini didasarkan pada dua faktor yaitu perlindungan kepada masyarakat luas dan faktor penguasaan sumber daya alam atau sektor-sektor yang memiliki dimensi publik. Dan sasaran yang hendak dicapai dari *Civil Enforcement* adalah untuk melaksanakan kekuasaan undang-undang atau peraturan mengenai lingkungan hidup, dengan memberikan dorongan, sekaligus pendidikan hukum kepada masyarakat terhadap hak lingkungannya, serta memberikan penjera (*deterrent effect*) kepada pelaku perusakan dan pencemaran lingkungan maupun masyarakat luas.

Di India, dalam hal *Citizen Lawsuit*, warga Negara yang menjadi Penggugat tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat *riil* dan *tangible*. Dalam putusan Mahkamah Agung India dalam perkara gugatan *citizen lawsuit* antara penggugat S.H. Gupta melawan Union of India Air (1982 (Feb) SC 149) ditegaskan bahwa setiap anggota masyarakat siapapun juga dapat mengajukan gugatan apabila:

³³ Mas Achmad Santosa *Gugatan AJI; Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, Dictum Edisi 2, Leip Jakarta, 2004, h. 62.

1. Terjadi suatu kesalahan hukum atau kerugian hukum yang disebabkan oleh karena adanya suatu pelanggaran terhadap konstitusi atau pelanggaran atas hak hukum tertentu atau perbuatan lain yang bersifat menghukum;
2. Terjadi suatu kesalahan hukum atau perbuatan pembebanan hukum yang dilakukan tanpa otoritas hukum;
3. Seseorang atau sekelompok masyarakat tertentu karena alasan kemiskinan, ketidakberdayaan atau kecacatan atau jika secara ekonomi maupun sosial berada dalam posisi merugikan tidak memiliki kemampuan untuk mengajukan gugatan ke pengadilan.³⁴

1.5.METODOLOGI PENELITIAN

5.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum Juridis Normatif , menurut Peter M. Marzuki³⁵ dalam bukunya yang berjudul Penelitian Hukum, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

³⁴ Environmental Law Toolkit-NSW, *Environmental Defender's Office (NSW)*, The Federation Press, Sidney, 2005, h. 45

³⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2005, h. 37

Penelitian Hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu yang dihadapi. Hal tersebut sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum.³⁶

5.2. Pendekatan (*Approach*)

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan empat pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan perbandingan, serta pendekatan konseptual

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.³⁷ Pendekatan ini dilakukan dengan mengkaji dasar hukum yang melandasi hakim untuk menerima gugatan warga Negara atas dasar kepentingan umum. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan *citizen lawsuit*.

Pendekatan Kasus (*case approach*) dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.³⁸ Tulisan ini akan menelaah beberapa kasus yang pernah terjadi di Indonesia terkait Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*). Kasus yang digunakan adalah kasus gugatan melalui mekanisme Citizen Lawsuit yang diajukan oleh Munir Cs., atas pembiaran TKI yang dideportasi di Nunukan serta

³⁶ *ibid*, h.35

³⁷ *ibid*, h. 93

³⁸ *ibid*, h. 93

kasus gugatan warga Negara atas kepentingan umum terkait ujian nasional, putusan hakim atas kedua kasus tersebut telah mendapat kekuatan hukum tetap (*inkracht*) selain kedua kasus tersebut, terkait perlindungan konsumen secara khusus, kasus yang digunakan ialah gugatan TAMPOL terhadap kenaikan biaya tarif tol Jalur Lingkar Luar Jakarta (JORR), Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan tidak menerima gugatan tersebut serta gugatan David M. Tobing atas pemberitaan informasi oleh IPB terkait hasil penelitiannya terhadap beberapa produk susu formula dan makanan bayi yang terkontaminasi oleh bakteri *Enterobacter Sakazakii* putusan hakim atas kasus tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) hingga tingkat Kasasi. Dari kasus-kasus tersebut akan ditarik suatu kesimpulan atas konstruksi hukum apakah yang digunakan seorang hakim dalam menerima Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*).

Pendekatan Komparatif (*comparative approach*), jenis pendekatan ini dilakukan dengan cara membandingkan undang-undang suatu Negara dengan undang-undang dari satu atau lebih Negara lain mengenai hal yang sama.³⁹ Penulis akan memperbandingkan doktrin *Citizen Lawsuit* yang berkembang di Indonesia sebagai Negara penganut sistem Hukum Civil Law dengan doktrin *Citizen Lawsuit* yang berasal dari Negara-negara Anglo saxon, diantaranya adalah Amerika Serikat, India, dan Australia.

Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang

³⁹ *ibid*, h. 93

di dalam hukum.⁴⁰ dalam tulisan ini akan menelaah doktrin maupun literatur (buku-buku) yang berkaitan dengan Gugatan Warga Negara Atas Nama Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*). Serta buku-buku lain yang berkaitan secara tidak langsung dengan tulisan ini. Penulis akan mengemukakan konsep keterkaitan Negara sebagai tergugat dan warga Negara sebagai penggugat berdasar teori kontrak sosial, prinsip-prinsip Negara hukum yang mengakui perlindungan hak asasi manusia

5.3 Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Bahan-bahan penelitian yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dimaksud dalam bentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undnag-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST dalam kasus Tragedi Nunukan , putusan Mahkamah Agung No.2596K/PDT/2008, putusan No.40/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Sel. terkait kasus gugatan TAMPOL, putusan kasasi Mahkamah Agung No 2975K/Pdt/2009 dan peraturan pelaksanaan lainnya. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang dapat mendukung untuk melakukan analisa terhadap bahan hukum primer meliputi Buku-Buku Teks terutama yang berkaitan dengan *Citizen Lawsuit*, artikel dalam berbagai majalah dan jurnal ilmiah bidang hukum serta sumber-sumber lainnya yang mendukung.

⁴⁰ *ibid*, h. 93

Bahan hukum primer yang berbentuk peraturan perundang-undangan dikumpulkan menggunakan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis); Kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan); serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis).

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi) kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundang-undangan guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistemisasi dan klasifikasi kemudian dan dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

1.6. PERTANGGUNGJAWABAN SISTEMATIKA

Dalam penulisan Tesis ini, untuk mempermudah pemahaman, maka akan dibagi menjadi 4 (empat) Bab.

Bab I adalah Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang yang memuat permasalahan yang relevan dengan judul penelitian dan permasalahannya, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kajian Pustaka, Metode Penulisan, dan Pertanggungjawaban Sistematika.

Bab II diberi Judul Konsep Dasar Kewenangan Hakim Atas Gugatan Warga Negara dan Dasar Kepentingan Umum (*Citizen Lawsuit*). Pada Bab ini akan

diuraikan mengenai Peraturan Perundang-Undangan mengenai *Citizen Lawsuit* di Negara *Common Law* serta *Civil Law*, dan kemudian membandingkan pengaturan di Negara-negara tersebut serta penerapannya di Indonesia. Serta dasar hukum yang dijadikan Hakim sebagai landasan dalam memutus perkara yang diajukan melalui gugatan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit*.

Bab III berjudul *Citizen Lawsuit* sebagai Bentuk Proteksi Hak Warga Negara atas Perlindungan Konsumen yang akan menjabarkan mengenai Hak-Hak Konsumen secara global dalam Konvensi-konvensi Internasional maupun Hak Konsumen dalam UUPK. Dalam Bab III ini juga akan dilakukan analisa terhadap dua kasus perlindungan konsumen terkait penyelesaian sengketa yang digugat melalui mekanisme *Citizen Lawsuit*. Kasus tersebut adalah Kasus Gugatan Konsumen Jalan Tol (TAMPOL) atas kenaikan tariff tol (JORR) serta Kasus Gugatan David M. Tobing atas susu yang ditengarai terkontaminasi bakteri *Enterobacter Sakazakii*.

Bab IV merupakan Bab penutup yang berisikan kesimpulan atas jawaban-jawaban dari permasalahan yang dikemukakan dan saran-saran yang diberikan oleh penulis atas hasil temuan penelitian, maupun apa yang seharusnya dilakukan terkait penerapan doktrin *Citizen Lawsuit* di Indonesia.