

Materi dan Prosedur Penetapan Gugatan Perwakilan Kelompok: Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat*

Laras Susanti**

Departemen Hukum Perdata, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada
Jalan Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Yogyakarta 55281

Abstract

Background of this article is, although it was first emerged in Common Law system countries, the practice of class action has been growing in Indonesia. This mechanism brings an opportunity to simplified the court' process and to reduce the risk of disparity judgements. This article is aimed to analyse the scope and procedure of class action in Indonesia and the USA. The analysis is expected to give more insights to Indonesian stake holders to reform its regulations on class action. This article is made from a functional comparison research where it found that Indonesia shall amend its regulation by adding mechanism to challenge certification order and to opt out if mediation or withdrawal occurred.

Keywords: certification, class action, Indonesia, the USA.

Intisari

Gugatan perwakilan kelompok berkembang di Indonesia meskipun mekanisme pengajuan gugatan ini lahir di negara-negara penganut *Common Law system*. Mekanisme ini membuka peluang menyederhanakan proses peradilan dan mengurangi peluang terjadinya disparitas putusan. Analisis perbandingan materi dan prosedur penetapan gugatan perwakilan kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat ini ditujukan untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pemangku kebijakan di Indonesia terkait perubahan regulasi yang berkaitan dengan gugatan perwakilan kelompok. Artikel ini merupakan hasil penelitian dengan metode perbandingan fungsi. Diketahui bahwa Indonesia harus menambah ketentuan mengenai mekanisme upaya hukum terhadap penetapan gugatan perwakilan kelompok dan *opt out* ketika terjadi mediasi atau pencabutan gugatan.

Kata Kunci: pemeriksaan awal, gugatan perwakilan kelompok, Indonesia, Amerika Serikat.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	347
B. Hasil Penelitian dan Pembahasan	348
1. Konsepsi Gugatan Perwakilan Kelompok	348
2. Perbandingan Materi Gugatan Perwakilan Kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat	349
3. Perbandingan Materi Gugatan Perwakilan Kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat	353
C. Kesimpulan	359

* Hasil penelitian didanai Fakultas Hukum UGM 2017.

** Alamat korespondensi : susanti.laras@mail.ugm.ac.id

A. Latar Belakang Masalah

Gugatan perwakilan kelompok berkembang sejalan dengan semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Secara substantif, hak untuk mengajukan gugatan perwakilan kelompok diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Dapat disimpulkan bahwa jika terdapat dugaan pencemaran lingkungan, pelanggaran hak konsumen permasalahan pekerjaan konstruksi, atau kerusakan hutan, yang membuat sekelompok orang menderita kerugian, gugatan perwakilan kelompok bisa digunakan.

Gugatan perwakilan kelompok diartikan sebagai suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri atau diri-diri sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok dimaksud.¹ Mekanisme gugatan ini ditujukan sebagai sarana untuk menyederhanakan proses persidangan dan mengurangi potensi disparitas putusan. Tujuan tersebut sejalan dengan rasio berkembangnya gugatan perwakilan kelompok sebagai respon atas maraknya pencemaran lingkungan yang merugikan korban dalam jumlah besar.²

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Peraturan Kelompok mengatur bahwa sebelum hakim memeriksa pokok perkara, dilakukan pemeriksaan pemenuhan syarat-syarat suatu gugatan perwakilan kelompok. Pada pemeriksaan awal, hakim memeriksa syarat/kriteria

gugatan antara lain :³

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan;
- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya;
- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya;
- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.

Selain kriteria di atas, hakim juga harus memperhatikan syarat-syarat formal gugatan pada umumnya. PERMA tersebut mengatur bahwa jika suatu gugatan memenuhi syarat untuk disidangkan dengan mekanisme perwakilan kelompok maka majelis hakim akan mengeluarkan penetapan untuk mengesahkan penggunaan mekanisme gugatan perwakilan kelompok. Sebaliknya, jika gugatan tidak memenuhi kriteria maka majelis hakim akan mengeluarkan putusan.

Gugatan perwakilan kelompok dalam praktek menemui berbagai tantangan diantaranya ketiadaan mekanisme upaya hukum terhadap hasil pemeriksaan awal tersebut. Bukan tidak mungkin ada pihak yang dirugikan atas penetapan majelis hakim untuk menyidangkan dengan proses gugatan perwakilan kelompok atau menolak. Lebih lanjut dalam PERMA tersebut diatur bahwa wakil kelompok wajib untuk memberikan notifikasi kepada anggotanya. Keberadaan wakil yang tidak bertanggung jawab dapat merugikan anggota kelompok. Misalnya, dalam hal terjadi perdamaian

¹ Pasal 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Peraturan Kelompok.

² Vivian O Adler, "The Viability of Class Action in Environmental Litigation", *Ecology Law Quarterly*, June 1972, Issue 3 Summer, hlm. 533.

atau penarikan gugatan, PERMA tersebut tidak mengatur mengenai hak untuk *opt-out* bagi anggota kelompok.

Dalam kerangka memberikan masukan terhadap perubahan PERMA tersebut, artikel ini menganalisis pengaturan mengenai materi dan prosedur penetapan gugatan perwakilan kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat. Negara Amerika Serikat dipilih karena tradisi *common law system* yang dimiliki negara tersebut merupakan cikal bakal lahirnya gugatan perwakilan kelompok. Di Amerika Serikat, Federal Civil Procedural Law Rule 23 Class Action, kriteria yang mirip digunakan untuk menilai apakah gugatan dapat disidangkan dengan mekanisme perwakilan kelompok. Yang berbeda adalah Rule 23 juga mengatur bahwa “*an order that grants or denies class certification may be altered or amended before final judgement.*” Artinya, hakim mengeluarkan penetapan yang mengabulkan atau menolak pengelompokan gugatan yang bisa diganti atau dirubah sebelum putusan akhir. Tetapi terdapat peluang untuk melakukan upaya hukum yang ditujukan ke *circuit court*.

Dari uraian singkat di atas, diketahui bahwa terdapat persamaan dan perbedaan antara materi dan prosedur penetapan gugatan perwakilan kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat. Artikel ini menyajikan analisis perbandingan kedua negara dan mengambil pelajaran baik dari pengaturan gugatan perwakilan kelompok di Amerika Serikat untuk dapat dijadikan materi perubahan pada pengaturan yang ada di Indonesia. Perubahan tersebut tentu saja disesuaikan dengan sistem hukum Indonesia. Artikel ini dibagi menjadi beberapa bagian yakni latar belakang, konsepsi gugatan perwakilan kelompok, perbandingan materi gugatan perwakilan kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat, perbandingan prosedur penetapan gugatan perwakilan kelompok

di Indonesia dan Amerika Serikat serta ditutup dengan kesimpulan.

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Konsepsi Gugatan Perwakilan Kelompok

E. Sundari menjelaskan bahwa dalam sistem hukum *civil law* tidak dikenal prosedur gugatan perwakilan kelompok, namun karena mempunyai banyak manfaat kemudahan yang efisien dan ekonomis, prosedur pengajuan gugatan *class action* ini semakin berkembang dan diadopsi oleh negara-negara lain penganut sistem hukum *civil law* termasuk di Indonesia.⁴ Gugatan perwakilan kelompok pada intinya adalah gugatan perdata (biasanya terkait dengan permintaan *injunction* atau ganti kerugian) yang diajukan oleh sejumlah orang (dalam jumlah yang tidak banyak misalnya satu atau dua orang) sebagai perwakilan kelas (*class representatives*) mewakili kepentingan mereka, sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban. Ratusan atau ribuan orang yang diwakili tersebut diistilahkan dengan *class members*.⁵

Sementara itu, Stuart Sime dalam bukunya *A Practical Approach to Civil Procedure*, menyebutkan bahwa *class action* merupakan sinonim dari *class suit* atau *representative action* yang berarti:⁶

- a. gugatan yang berisi tuntutan melalui proses pengadilan yang diajukan oleh satu atau beberapa orang yang bertindak sebagai wakil kelompok (*class representative*);
- b. perwakilan kelompok itu mengajukan gugatan tidak hanya untuk dan atas nama mereka, tetapi sekaligus untuk dan atas nama kelompok yang mereka wakili, tanpa memerlukan surat kuasa dari anggota kelompok;
- c. dalam pengajuan gugatan tersebut tidak

³ Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Peraturan Kelompok.

⁴ E. Sundari, 2002, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. v.

⁵ Mas Achmad Santosa, 1997, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)*, ICEL, Jakarta, hlm. 10.

⁶ M. Yahya Harahap, 2013, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cetakan ketiga belas, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 139.

- perlu disebutkan secara individual satu per satu identitas anggota kelompok secara spesifik;
- d. yang penting asal kelompok yang diwakili dapat didefinisikan identifikasi anggota kelompok secara spesifik;
 - e. selain itu, antara anggota kelompok dengan wakil kelompok terdapat kesamaan fakta atau dasar hukum yang melahirkan:
 - 1) kesamaan kepentingan (*common interest*);
 - 2) kesamaan penderitaan (*common grievance*); dan
 - 3) apa yang dituntut memenuhi syarat untuk kemanfaatan bagi seluruh anggota.

E. Sundari dan Stuart Sime keduanya memberi pandangan yang sama mengenai gugatan perwakilan kelompok. Mekanisme ini ditujukan untuk memudahkan prosedur tuntutan hak bagi kelompok orang yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum. Dengan mekanisme ini tidak diperlukan mengajukan gugatan satu per satu. Putusan akan mengikat seluruh anggota dari kelompok tersebut. Sekali lagi, mekanisme ini berasal dari tradisi *common law system* dan kemudian diadopsi oleh negara-negara *civil law system*, contohnya Indonesia.

Wakil kelompok dalam gugatan perwakilan kelompok berasal dari kelompok yang mempunyai kepentingan dan mengalami kerugian yang sama dengan kelompok yang diwakilinya, sedangkan organisasi lingkungan, organisasi kehutanan dan sebagainya bukan pihak yang mengalami kerugian atau permasalahan secara nyata. Gugatan perwakilan kelompok secara konseptual berbeda dengan konsep hak gugat LSM. Menurut Mas Achmad Santosa yang kemudian dibahas lebih lanjut oleh Indro Sugianto, perwakilan kelompok terdiri dari unsur *class representative* dan *class members*, dimana kedua-duanya adalah merupakan pihak-pihak korban atau yang mengalami kerugian nyata. Sementara, dalam konsep hak gugat LSM,

LSM sebagai penggugat bukanlah pihak yang mengalami kerugian nyata tetapi pihak yang mewakili kepentingan perlindungan lingkungan hidup. Oleh karena itu, konsep “wakil” dalam hak gugat LSM yang bersifat abstrak. Jadi apabila perwakilan kelompok bersifat *commonality*, maka LSM, seperti *legal standing* adalah pemberian hak oleh undang-undang.⁷

Perbedaan mendasar antara konsep gugatan perwakilan kelompok dengan konsep hak gugat LSM (baik berupa *legal standing*, *standing to sue* maupun *ius standi*) juga menyangkut aspek tuntutan. Tuntutan ganti kerugian dalam konsep hak gugat LSM adalah merupakan sesuatu yang bukan merupakan ruang lingkup yang dijamin undang-undang. Tuntutan ganti kerugian yang diajukan dalam hak gugat LSM tersebut berupa *remedy*/pemulihan lingkungan yang merupakan kerugian nyata dalam konteks pemeliharaan lingkungan. Oleh karena itu, apabila dalam konsep gugatan perwakilan kelompok pada umumnya berujung pada tuntutan ganti kerugian, berbeda pada gugatan yang diajukan LSM. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Sudikno bahwa gugatan yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup tidak dapat berupa tuntutan membayar ganti rugi.⁸

Gugatan yang dapat diajukan melalui prosedur perwakilan kelompok adalah pengajuan gugatan dengan jumlah pihak yang sedemikian besar, sehingga lebih efektif dan efisien bersama-sama dalam satu gugatan, terdapat kesamaan fakta dan kesamaan dasar hukum serta adanya kesamaan tuntutan yang sejenis. Wakil kelompok dalam *class action* haruslah mempunyai kejujuran, kesungguhan dan keadilan untuk melindungi anggota kelompok yang diwakili.

2. Perbandingan Materi Gugatan Perwakilan Kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat

Konteks Indonesia, beberapa peraturan perundang-undangan telah memberi pengakuan

⁷ Indro Sugianto, 2008, *Class Action: Membuka Akses Keadilan bagi Rakyat*, In TRANS Press, Jakarta, hlm. 66-67.

⁸ Sudikno Mertokusumo, 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 67.

dan menjadi landasan hukum bagi penerapan *class action* di Indonesia, antara lain dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Namun, dalam praktiknya penerapan gugatan perwakilan kelompok seringkali dihadang oleh berbagai macam kendala. Kendala tersebut antara lain adalah belum adanya ketentuan yang mengatur acara memeriksa, mengadili, dan memutuskan gugatan perwakilan kelompok yang diajukan ke pengadilan.

Setidaknya tercatat bahwa prosedur gugatan perwakilan kelompok digunakan sejak tahun 1987 yakni kasus RO Tambunan yang menggugat Bentoel Remaja, selanjutnya kasus Mukhtar Pakpahan melawan Gubernur DKI Jakarta dan Kakanwil Kesehatan DKI Jakarta terkait endemi demam berdarah (1988), kemudian berkembang di tahun 1990an contohnya, perusahaan Iklan dan Radio Swasta Niaga Prambors (1997), dan YLKI melawan PT. PLN Persero terkait pemadaman listrik (1997).⁹

Menyikapi perkembangan penggunaan gugatan perwakilan kelompok, Mahkamah Agung menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Gugatan Perwakilan Kelompok. Ketentuan ini memuat aturan-aturan gugatan perwakilan kelompok yang mempunyai karakteristik yang berbeda dari gugatan perdata biasa. Pada gugatan perwakilan kelompok, para wakil kelompok tidak memerlukan surat kuasa dari para anggota kelompok. Selain itu, dalam Pasal 5 Peraturan Mahkamah Agung tersebut mengatur tentang pemeriksaan awal dan dalam Pasal 7

menyebutkan tentang notifikasi/ pemberitahuan yang keduanya tidak dikenal dalam gugatan perdata biasa. Dalam hal belum ada aturannya, Pasal 10 Peraturan Mahkamah Agung tersebut menunjuk Hukum Acara Perdata yang sedang berlaku di Indonesia.

Mas Achmad Santosa dan Wiwiek Awiati dari *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)* mengakui Peraturan Mahkamah Agung tersebut mempunyai arti penting karena akan memberikan kepastian penanganan terhadap gugatan perwakilan kelompok. Apalagi selama ini gugatan perwakilan kelompok bisa diterima atau ditolak oleh pengadilan dengan berbagai pertimbangan, bahkan tidak sedikit hakim yang menanyakan surat kuasa dalam kasus gugatan perwakilan kelompok.¹⁰

Dalam gugatan perwakilan kelompok tidak diperlukan sifat kuasa seperti dalam gugatan perdata biasa. Pasal 4 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok menentukan bahwa untuk mewakili kepentingan hukum anggota kelompok, wakil kelompok tidak dipersyaratkan memperoleh surat kuasa khusus dari anggota kelompok, tetapi apabila wakil kelompok sebagai penggugat aktif memberikan kuasa hukum pada pengacara maka mereka harus memberikan surat kuasa.

Dari ketentuan Pasal 1 huruf a Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, persyaratan untuk gugatan kelompok yaitu:¹¹

- a. *Numerosity*, artinya jumlah penggugat sedemikian banyaknya (bisa puluhan, ratusan, bahkan ribuan orang) sehingga tidak praktis dan tidak efisien apabila gugatan diajukan sendiri-sendiri dan oleh karenanya dipandang cukup apabila gugatan diajukan oleh satu orang atau beberapa orang selaku wakil kelompok (*class representation*) yang

⁹ Emerson Yuntho, 2007, *Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI Tahun 2007, Materi: Mekanisme Class Action, Class Action Sebuah Pengantar*, ELSAM dan LDF, hlm.12.

¹⁰ Mas Ahmad Santosa, 1997, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, ICEL, Jakarta, hlm. 22.

¹¹ Ujang Abdullah, "Gugatan Perwakilan Kelompok dan Hak Gugat Organisasi dalam Kaitannya dengan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara", *Varia Peradilan Majalah Hukum*, Tahun ke XXII Nomor 254 Januari, hlm. 51.

- mewakili selaku anggota kelompok (*class action*).
- b. *Commonality*, artinya harus ada kesamaan fakta maupun peristiwa dan dasar hukum (*question of law*) antara pihak yang mewakili dan pihak yang diwakili dalam pengajuan gugatan.
 - c. *Typicality*, artinya harus terdapat kesamaan tuntutan maupun pembelaan dari seluruh anggota yang diwakili (*class members*).
 - d. *Adequacy of Representation*, artinya harus ada kelayakan perwakilan, yaitu mewajibkan perwakilan kelas (*class of representatives*) untuk menjamin secara jujur dan adil serta mampu melindungi kepentingan mereka yang diwakilkan.

Berdasarkan hal-hal diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa di Indonesia, gugatan perwakilan kelompok sudah diwadahi baik secara substatif hak mengajukan gugatan perwakilan negara dan prosedur pengajuannya dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002.

Selain memperhatikan syarat-syarat sebagaimana di atur dalam Pasal 2 PERMA Nomor 1 Tahun 2002, dalam membuat surat gugatan perwakilan kelompok pun perlu memperhatikan syarat-syarat formal surat gugatan pada umumnya dan syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 3 PERMA Nomor 1 Tahun 2002, bahwa surat gugatan perwakilan kelompok perlu juga memuat:¹²

1. Identitas lengkap dan jelas wakil kelompok.
2. Definisi kelompok secara detil atau rinci, meskipun tanpa melampirkan atau menyebutkan nama anggota kelompok, maksudnya adalah deskripsi kelompok haruslah tidak menyulitkan dalam melakukan pengadministrasian.
3. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitannya dengan kewajiban dengan kewajiban melakukan pemberitahuan, maksudnya adalah karena anggota kelompok tidak

hadir dalam persidangan (*in absentee*), maka perlu diketahui keberadaannya agar proses pemberitahuan nantinya mudah dilakukan.

4. Posita dari seluruh kelompok baik wakil kelompok maupun anggota kelompok, yang teridentifikasi maupun tida teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan terperinci
5. Dalam suatu gugatan perwakilan, dapat dikelompokkan beberapa bagian kelompok atau sub kelompok, jika tuntutan tidak sama karena sifat dan kerugian berbeda;
6. Tuntutan atau petitum harus dituangkan secara terperinci dan jelas, memuat pula usulan dalam pendistribusian ganti kerugian serta usulan membentuk tim untuk membantu kelancaran pendistribusian ganti rugi.

Sementara sejarah gugatan perwakilan kelompok di Amerika Serikat, pertama kali berasal dari tradisi common law di Inggris pada awal abad ke-18. Sebelum tahun 1873, penerapan *class actions* di Inggris diberlakukan pada *Court of Chancery*. Baru kemudian pada tahun 1873, dengan diundangkannya *Supreme Court Judicature Act* di Inggris, *class action* mulai digunakan *Supreme Court* di Inggris.¹³ Prosedur *class actions* adalah prosedur beracara yang dikenal dan diterapkan pada umumnya di negara-negara yang menganut sistem hukum Anglo Saxon, seperti: Inggris, Amerika Serikat, Kanada, dan Australia. Namun, saat ini *class action* juga dikenal dan diterapkan di beberapa negara yang menganut sistem *civil law*, seperti Brazil dan Indonesia. Seperti yang ditegaskan oleh Antonio Gidi, saat ini *class actions major trend of universal dimension*.¹⁴

Amerika Serikat sudah mengatur prosedur class action sejak 1938 untuk sistem peradilan federal, yakni di dalam *the United State of Federal Rules of Civil Procedure*. Pada awalnya peradilan

¹² Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Peraturan Kelompok.

¹³ Dennis R. Klinck, 2010, *Conscience, Equity and the Court of Chancery in Early Modern England*, Ashgate Publishing, Burlington, hlm. 141.

¹⁴ Indonesian Center for Environmental Law, 2013, *Anotasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, hlm. xi.

federal mengenal tiga jenis *class action* yaitu *true class action*, *hybrid class action* serta *spurious class action*, namun demikian aturan ini kemudian direvisi pada tahun 1966 dengan menghapuskan tiga jenis *class action* tersebut. Setelah itu, hanya dikenal satu jenis *class action* sebagaimana yang diatur dalam Rule 23 *the United State of Federal Rules of Civil Procedure* 1966. Berdasarkan Rule 23 (a) *the United State of Federal Rules of Civil Procedure* 1966 dijelaskan bahwa *class action* adalah gugatan yang diajukan oleh atau terhadap satu orang atau lebih yang merupakan anggota dari suatu kelompok (*class*) yang bertindak untuk mewakili seluruh anggota kelompok tersebut dengan syarat (1) ada sejumlah besar orang, (2) mempunyai permasalahan hukum, fakta serta tuntutan yang sama serta (3) wakil yang representatif.

Saat ini 32 negara bagian mengikuti ketentuan yang diatur dalam *the United State of Federal Rules of Civil Procedure 1966*. Enam belas negara bagian mengadopsi secara murni tanpa mengadakan modifikasi, sedangkan 16 negara bagian telah membuat modifikasinya. Robert Torricelli menyatakan bahwa di Amerika Serikat, gugatan perwakilan kelompok mempunyai peranan penting yakni menjadikan pengadilan milik semua warga negara.¹⁵ Mekanisme gugatan perwakilan mengurangi inkonsistensi putusan dan ongkos perkara.¹⁶ Selain itu, gugatan perwakilan kelompok merupakan alat yang penting untuk merubah kebijakan di berbagai bidang, termasuk hak asasi, antimonopoli, kejahatan terhadap konsumen dan perbuatan melawan hukum.¹⁷ Sayangnya, Toricelli menambahkan, belakangan berkembang usulan untuk menambah kriteria gugatan perwakilan kelompok yakni jika penggugat dan tergugat berasal dari negara bagian yang berbeda dan jika nilai gugatan

di atas 75,000 USD menjadi kompetensi pengadilan federal.¹⁸ Toricelli berpendapat pengadilan negara bagian dipandang lebih memahami konteks gugatan perwakilan kelompok dibandingkan pengadilan federal.¹⁹ Belum lagi bicara soal pengadilan federal memiliki tunggakan perkara, dikhawatirkan justru menyebabkan gugatan perwakilan kelompok lambat diadili.²⁰

Problematika kategori perkara yang dapat diajukan menggunakan gugatan perwakilan kelompok juga terjadi di Amerika Serikat. Thomas A. Dickerson, misalnya, menyebutkan golongan perkara yang lazim diterima oleh pengadilan dan yang belum diterima dengan mekanisme gugatan perwakilan kelompok.²¹ Golongan yang telah diterima antara lain: yang berkaitan dengan kontrak, contohnya wanprestasi, penipuan, atau kelalaian interpretasi; kewajiban fidusia; upaya mencari putusan deklaratif atau perintah; dan perbuatan melawan hukum; sementara untuk gugatan atas Donnelly Act dan Federal Telephone Consumer Protection Act belum diterima dalam mekanisme gugatan perwakilan kelompok.²²

Dalam konteks pengaturan federal, gugatan perwakilan kelompok di Amerika Serikat diatur oleh Federal Rule of Civil Procedure, Rule 23 Class Action. Persyaratannya adalah satu atau lebih dari satu anggota dari satu kelompok dapat menggugat atau digugat dimana mereka bertindak sebagai wakil dari kelompok, jika:

1. *Numerosity*, Kelompok yang dimaksud jumlahnya anggotanya banyak sehingga penyatuan menjadi kelompok wajar dilakukan;
2. *Commonality*, Ada kesamaan permasalahan hukum atau fakta dari seluruh anggota yang diwakili;
3. *Typicality*, Terdapat kesamaan tuntutan maupun pembelaan dari seluruh

¹⁵ Robert Torricelli, *Legislation*, New Jersey Lawyer, the Magazine, 215 (2002), hlm. 9.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Thomas A. Dickerson, "New York State Class Action: Make it Work-Fulfill the Promise", *Albany Law Review*, Vol. 74, 2010-2011, hlm. 711.

²² *Ibid.*

- anggota yang diwakili;
4. *Adequacy of Representation*, Adanya kelayakan perwakilan, dimana perwakilan kelas (*class of representatives*) wajib jujur, adil dan mampu melindungi kepentingan anggota yang diwakili.

Rule 23 secara garis besar menyatakan mekanisme gugatan perwakilan kelompok digunakan jika mengadili dengan perkara terpisah dapat menyebabkan resiko inkonsistensi atau beragamnya ajudikasi dimana akan berdampak pada standar yang tidak sesuai bagi tergugat perwakilan kelompok tersebut; ajudikasi satu individu dapat berdampak dispositive bagi kepentingan individu lainnya.

Dari penjelasan di atas diketahui bahwa terdapat kesamaan antara materi gugatan perwakilan kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat. Kedua negara mensyaratkan empat unsur yakni *numerosity, commonality, typicality* dan *adequacy of representation*. Gugatan perwakilan kelompok didedikasikan untuk mengurangi peluang disparitas putus yakni dengan menyatukan tuntutan hak sekelompok orang yang memenuhi empat unsur di atas ke dalam satu gugatan.

3. Perbandingan Materi Gugatan Perwakilan Kelompok di Indonesia dan Amerika Serikat

Berkaitan dengan prosedur beracara, selain tunduk pada prosedur beracara PERMA Nomor 1 Tahun 2002, Pasal 10 PERMA Nomor 1 Tahun 2002 mengatur pula bahwa ketentuan-ketentuan lain yang diatur dalam Hukum Acara Perdata tetap berlaku selain yang telah diatur dalam PERMA tersebut. Oleh karenanya, dalam hal surat gugatan pun tetap tunduk pada ketentuan yang diatur dalam Hukum Acara Perdata yaitu menurut *Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR)* dan *Rechtreglement voor de Buitengewesten (RBG)*.

Proses pemeriksaan perkara dengan menggunakan gugatan perwakilan kelompok (*class action*) sejatinya adalah sama dengan proses acara perdata pada umumnya. Hanya saja, pada

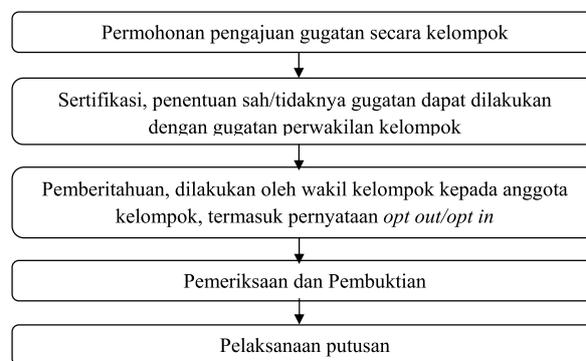
pemeriksaan gugatan perwakilan kelompok (*class action*) dibagi menjadi 2 tahap yaitu:

1. Tahap awal, dimana hakim akan menentukan terlebih dahulu, apakah gugatan telah memenuhi syarat untuk diajukan menggunakan gugatan perwakilan kelompok (*class action*). Tahap ini adalah tahap hakim menentukan sah atau tidaknya suatu gugatan menggunakan gugatan perwakilan kelompok (*class action*).
2. Tahap pemeriksaan substansial, tahap ini adalah tahap dimana gugatan perwakilan kelompok (*class action*) telah di sahkan dan dilanjutkan pada pemeriksaan pokok perkara atau subsansi perkara.

Adapun rincian tahapan gugatan perwakilan kelompok di Indonesia yaitu:

Bagan 1.1

Urutan Proses Acara Gugatan Perwakilan Kelompok



1. Tahap Awal

Pada tahap awal, hakim wajib memeriksa dan mempertimbangkan kriteria gugatan perwakilan kelompok sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 PERMA Nomor 1 Tahun 2002 sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Hakim pun wajib memeriksa dan mempertimbangkan gugatan perwakilan kelompok, antara lain:²³

- a. Memenuhi unsur kesamaan fakta, dasar hukum dan tuntutan;

²³ Asikin Zaenal, 2015, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm 59.

- b. Memiliki bukti yang paling kuat dan meyakinkan;
- c. Terpercaya (*trustworthy*) dan dihormati;
- d. Tidak mendahulukan kepentingan pribadi di depan kepentingan kelompok;
- e. Mengakar dan mewakili pada masyarakat (legitimasi sosial).

Pada tahap ini, hakim dapat pula memberikan nasihat mengenai kriteria atau syarat formil lain dalam surat gugatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 PERMA Nomor 1 Tahun 2002. Setelah itu, hakim akan menentukan apakah gugatan perwakilan kelompok yang diajukan sah atau tidak sah. Apabila gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, maka akan ditungakan dalam suatu penetapan pengadilan, namun apabila gugatan perwakilan kelompok dinyatakan tidak sah, maka pemeriksaan dihentikan dengan putusan hakim.

Sama halnya dalam penyelesaian perkara perdata lainnya. Dalam gugatan perwakilan kelompok, hakim tetap mendorong para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui jalur damai, baik diawal sidang maupun selama sidang berlangsung. Setelah gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, maka selanjutnya hakim segera memerintahkan penggugat mengajukan usulan model pemberitahuan untuk mendapatkan persetujuan hakim. Pemberitahuan dapat melalui media cetak dan/atau elektronik, kantor-kantor pemerintahan atau secara langsung pada anggota kelompok yang bersangkutan. Setelah usulan model pemberitahuan disetujui oleh hakim, wakil kelompok wajib melakukan pemberitahuan tersebut kepada anggota kelompok selaku penggugat pada saat:

- a. Hakim telah menetapkan gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, dimana dalam tahap ini terdapat mekanisme pernyataan keluar;
- b. Pada tahap penyelesaian dan pendistribusian ganti kerugian.

Dalam Pasal 6 PERMA Nomor 1 Tahun 2002 diatur mengenai kewajiban hakim untuk mendamaikan para pihak. Namun tidak dijelaskan mengenai prosedur perdamaian khususnya mengenai persetujuan anggota terhadap usulan perdamaian dari perwakilan kelompok. Pemberitahuan kepada anggota diatur secara umum dalam Pasal 7 ayat (4) PERMA Nomor 1 Tahun 2002, pemberitahuan harus memuat:

- a. Nomor gugatan dan identitas penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok serta pihak tergugat atau para tergugat;
- b. Penjelasan singkat tentang kasus;
- c. Penjelasan tentang pendefinisian kelompok;
- d. Penjelasan dari implikasi keturutsertaan sebagai anggota kelompok;
- e. Penjelasan tentang kemungkinan anggota kelompok yang termasuk dalam definisi kelompok untuk keluar dari keanggotaan kelompok;
- f. Penjelasan tentang alamat yang ditujukan untuk mengajukan pernyataan keluar;
- g. Penjelasan tentang alamat yang ditujukan untuk mengajukan pernyataan keluar;
- h. Apabila dibutuhkan oleh anggota kelompok tentang siapa dan tempat yang tersedia bagi penyediaan informasi tambahan;
- i. Formulir isi tentang pernyataan keluar anggota kelompok sebagaimana diatur dalam lampiran PERMA Nomor 1 Tahun 2002;
- j. Penjelasan tentang jumlah ganti kerugian yang akan diajukan.

Menurut Mas Achmad Santosa apabila gugatan perwakilan kelompok tidak menyangkut ganti kerugian atau tuntutan uang (*monetary damages*) dan hanya berupa mengajukan permintaan deklaratif (*injuction*), maka pemberitahuan (*notice*) terhadap anggota kelompok tidak perlu dilakukan.²⁴ Pemberitahuan dilakukan untuk memberikan kesempatan kepada anggota kelompok untuk menentukan sikap (*opt in* atau *opt out*). *Opt in*

²⁴ *Ibid.*, hlm. 71.

merupakan mekanisme dimana anggota kelompok menyatakan sikap secara tegas untuk benar-benar menjadi anggota kelompok, sedangkan untuk *opt out* adalah sebaliknya. Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 hanya mengatur mengenai *opt out* atau pernyataan keluar. Adapun yang dimaksud dengan pernyataan keluar adalah suatu bentuk pernyataan tertulis yang ditandatangani dan diajukan kepada pengadilan dan/atau pihak penggugat, oleh anggota kelompok yang menginginkan diri keluar. Pernyataan tersebut dapat dilakukan setelah pemberitahuan oleh wakil kelompok berdasarkan persetujuan hakim, dalam jangka waktu tertentu hakim memberikan kesempatan kepada anggota kelompok untuk menyatakan keluar dari keanggotaan dengan mengisi formulir yang telah ditetapkan oleh PERMA Nomor 1 Tahun 2002. Pihak yang menyatakan keluar, maka tidak terikat dengan putusan hakim nantinya. Sayangnya, tidak dijelaskan hubungan antara Pasal 6 dan Pasal 7 dalam PERMA tersebut. Bilamana perwakilan kelompok mengajukan perdamaian, lantas bagaimana pemberitahuan kepada anggota dan jika ada penolakan prosedur apa yang harus dilakukan.

Dari penjelasan diatas, khusus mengenai tahapan penetapan apakah gugatan akan diperiksa dengan mekanisme gugatan perwakilan kelompok atau tidak, masih terdapat beberapa hal yang memang tidak diatur dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 yang dapat menimbulkan banyak pertanyaan. Contohnya adalah apakah diperbolehkan melakukan perlawanan terhadap penetapan dikabulkan atau ditolaknya pemeriksaan dengan menggunakan gugatan perwakilan kelompok, bagaimana jika terjadi perdamaian atau pencabutan gugatan oleh perwakilan kelompok, dan bagaimana jika penetapan di awal perlu dikoreksi misalnya terkait dengan pokok perkara yang disengketakan.²⁵

Sementara di Amerika Serikat, pemeriksaan formal atau procedural disebut dengan *certification*. Pengadilan federal, berdasar Rule 23 diharuskan

mengeluarkan *certification order*. Rule tersebut mengatur bahwa *certification order* diterbitkan oleh pengadilan di awal yakni setelah seseorang menggugat atau digugat sebagai kelompok. *Certification order* tersebut harus memuat pengertian kelompok yang dimaksud, tuntutan kelompok, pokok perkara atau pembelaan dan menunjuk kuasa hukum dari kelompok tersebut. Terhadap *certification order* tersebut, dapat dilakukan penggantian atau perubahan sebelum putusan akhir. Kebolehan untuk mengganti atau merubah *certification order* ini juga harus merujuk Rule 16.

Rule 16 menjelaskan tentang prosedur *pretrial*. Di Amerika Serikat, pada tahapan *pretrial* pengadilan memanggil kuasa hukum dan para pihak yang tidak diwakili kuasa hukum dalam satu atau beberapa kali agenda sidang *pretrial* untuk mempercepat disposisi gugatan; membentuk control awal dan berkelanjutan tahapan persidangan; menghindari agenda *pretrial* yang tidak bermanfaat; meningkatkan kualitas persidangan dengan persiapan dan memfasilitasi perdamaian. Dikaitkan dengan Rule 23, setelah majelis hakim menerbitkan *order* dilakukan tahapan *pretrial* dimana kedua belah pihak dipanggil. Pengadilan akan memanggil kuasa hukum yang mewakili atau pihak prinsipal. Tujuannya dari tahapan *pretrial* ini selain untuk mempercepat proses, menyusun agenda persidangan, juga untuk mendamaikan kedua belah pihak.

Rule 23 mengatur pula mengenai pemberitahuan. Pengadilan memberikan pemberitahuan yang patut pada anggota kelompok. Patut, dalam hal ini, adalah pemberitahuan ke masing-masing individu anggota yang bisa diidentifikasi dengan usaha yang rasional. Pemberitahuan harus jelas, ringkas dengan Bahasa yang mudah dipahami: penjelasan mengenai tujuan dari pemberitahuan; pendefinisian kelompok; tuntutan, pokok perkara atau pembelaan; anggota dapat hadir dalam

²⁵ Penjabaran tersebut dilakukan melalui Surat Keputusan Ketua Pengadilan Negeri secara langsung atau dapat berupa turunannya yaitu *standart operation procedure* (SOP) mengenai gugatan perwakilan kelompok (*class action*). Hasil wawancara dengan Ayun Kristiyanto Tanggal 23 September 2017.

persidangan dengan didampingi oleh kuasa hukum; pengadilan akan mengeluarkan anggota yang meminta keluar; waktu untuk mengajukan keluar dari kelompok dan kekuatan mengikat putusan pada anggota diatur lebih lanjut oleh Rule 23(c)(3).

Putusan untuk gugatan perwakilan kelompok harus: menjelaskan pendefinisian kelompok dan kepada siapa pemberitahuan sudah diberikan, siapa yang tidak meminta keluar ditetapkan oleh pengadilan sebagai anggota kelompok. Seperti yang sudah digambarkan di atas, di Amerika Serikat, tidak terdapat rincian mengenai perkara apa yang bisa diajukan dengan gugatan perwakilan kelompok. Dalam Rule 23 (c)(4) disebutkan bahwa gugatan perwakilan diajukan untuk perkara tertentu. Sementara itu, Rule 23 (c)(5) menyatakan jika memang patut, kelompok dapat dibagi menjadi subkelompok dan diperlakukan

Dalam persidangan, mengacu pada Rule 23 (d), pengadilan harus menetapkan: a. tahapan persidangan atau mendesain ukuran untuk menghindari perulangan atau komplikasi pada saat pembuktian atau jawab-jinawab; b. perlindungan terhadap anggota kelompok dan adil dalam memberikan pemberitahuan pada sebagian atau seluruh anggota kelompok terkait setiap tahapan, c. usulan tambahan waktu untuk putusan atau peluang anggota untuk memberikan informasi apakah perwakilan yang diberikan adil dan cukup, untuk mengintervensi dan menghadirkan tuntutan atau pembelaan atau masuk dalam persidangan; d. kondisi dari perwakilan atau intendent/ pihak ketiga; e. perubahan gugatan untuk menghilangkan tuntutan tentang pihak yang tidak diketahui keberadaannya; f. hal-hal yang berkaitan dengan hukum acara.

Rule 23 (e) mengatur mengenai perdamaian, pencabutan gugatan atau kompromi. Para pihak dapat melakukan perdamaian, pencabutan gugatan maupun kompromi, dengan tujuan menghentikan proses persidangan. Terhadap permohonan perdamaian, pencabutan gugatan maupun kompromi, pengadilan wajib: memberitahukan secara langsung secara patut pada seluruh anggota kelompok yang akan terdampak pada permohonan

tersebut. Jika permohonan tersebut akan mengikat anggota kelompok, maka hakim hanya boleh menyetujui setelah mendengar dan menemukan bahwa permohonan tersebut adil, beralasan dan memadai; pihak yang memohon harus mengumpulkan keterangan yang mengidentifikasi perjanjian yang dibuat berkaitan dengan permohonan; jika gugatan perwakilan kelompok disertifikasi sebagaimana Rule 239b)(3), pengadilan dapat menolak untuk mengabdikan perdamaian jika tidak memungkinkan adanya permohonan untuk keluar dari anggota kelompok yang di awal memiliki hak untuk keluar tapi tidak menggunakan; anggota kelompok dapat menolak permohonan tersebut jika membutuhkan persetujuan pengadilan karena berada dalam subkelompok—penolakan tersebut hanya dapat ditarik dengan persetujuan pengadilan.

Selanjutnya Rule 23 (f) mengatur mengenai upaya hukum banding terhadap certification order baik yang mengabdikan atau menolak masuknya gugatan dengan mekanisme perwakilan kelompok. Upaya hukum banding tersebut didaftarkan ke pengadilan federal circuit dalam waktu 14 hari setelah penetapan. Penetapan ini tidak menghentikan proses pemeriksaan gugatan tersebut di pengadilan kecuali hakim distrik atau hakim banding memerintahkan.

Rule 23 (g) mengatur mengenai kuasa hukum untuk mewakili kelompok. Pengadilan punya kewenangan untuk menunjuk kuasa hukum. Dalam penunjukan, pengadilan harus mempertimbangkan pengalaman kuasa hukum dalam menangani perkara serupa, pemahaman mengenai hukum yang berlaku, informasi mengenai komitmennya untuk mewakili kelompok. Pengadilan juga harus mempertimbangkan kemampuan kuasa hukum untuk bertindak adil dan memadai dalam mewakili kepentingan kelompok. Pengadilan juga meminta kepada calon kuasa hukum untuk memberikan informasi mengenai pihak yang terlibat dalam penunjukan dan proposal biaya representasi atau biaya yang tidak kena pajak sesuai Rule 23 (h) dan pengadilan dapat menerbitkan penetapan lanjutan yang berkaitan dengan penunjukan tersebut.

Rule 23 juga mengatur mengenai biaya representasi dan biaya tidak kena pajak lainnya. Jika sudah dikeluarkan *certification order*, pengadilan dapat menetapkan biaya representasi dan biaya tidak kena pajak lainnya atas perintah undang-undang atau sesuai dengan perjanjian para pihak. Guna pemenuhan tersebut, permohonan penetapan biaya tersebut harus berdasar Rule 54(d)(2) mengenai *judgement; cost*. Pemberitahuan akan permohonan penetapan biaya harus diketahui oleh semua pihak. Anggota kelompok atau pihak yang nantinya berkewajiban membayar biaya tersebut dapat menolak permohonan yang ditawarkan. Pengadilan dapat mengadakan agenda sidang untuk menggali fakta-fakta dan konklusi hukum berdasarkan Rule 52(a). Pengadilan dapat meneruskan isu terkait dengan penetapan biaya kepada *special master* atau *magistrate judge* sesuai dengan Rule 54(d)(2)(D).

Dari penjelasan di atas, hal-hal yang berkait dengan pemeriksaan formal gugatan perwakilan kelompok di Amerika Serikat sesuai dengan Rule 23, antara lain:

1. Terdapat persyaratan yang harus dipenuhi yakni *Numerosity, Commonality, Typicality*, dan *Adequacy of Representation*;
2. Pemeriksaan formal oleh hakim akan ditetapkan dengan *certification order* yang berisi mengabulkan atau menolak masuknya gugatan dengan mekanisme perwakilan kelompok.
3. Terhadap *certification order* dapat dilakukan upaya hukum banding ke pengadilan federal circuit, tetapi tidak menghentikan proses pemeriksaan gugatan kecuali ada perintah dari hakim distrik atau hakim banding federal.
4. Setelah *certification order* mengabulkan gugatan masuk dengan mekanisme perwakilan kelompok, tahap selanjutnya *pretrial*. Pada tahap ini dibuka peluang untuk perdamaian, pencabutan gugatan atau kompromi.
5. Terhadap permohonan perdamaian, pencabutan gugatan maupun kompromi, pengadilan harus memberikan pemberitahuan kepada

anggota kelompok. Secara khusus terhadap ketentuan dimana anggota punya hak untuk keluar.

6. Pengadilan dapat menunjuk kuasa hukum untuk kelompok. Dalam penunjukan ini, hakim akan menentukan biaya representasi dan biaya yang tidak dikenakan pajak. Hakim akan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau perjanjian yang dibuat oleh para pihak. Sebelum menetapkan biaya tersebut, hakim harus memberitahukan kepada anggota kelompok secara patut dan yang menolak dapat mengajukan perlawanan dimana hakim dapat meneruskan pada *special master* atau *magistrate judge*.

Dari analisis di atas diketahui bahwa Rule 23 dan PERMA Nomor 1 Tahun 2002 keduanya tidak mengatur jenis perkara yang dapat diajukan dengan gugatan perwakilan kelompok. Kedua mengatur persyaratan yang sama dalam pengajuan gugatan perwakilan kelompok. Namun, dalam hal prosedur Rule 23 jauh lebih lengkap dibandingkan dengan PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Pemeriksaan Gugatan Kelompok. *Pertama* mengenai upaya hukum terhadap penetapan. PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tidak mengatur mengenai upaya hukum yang bisa dilakukan jika salah satu pihak keberatan dengan penetapan tersebut. Jika menggunakan prosedur gugatan perdata pada umumnya (prosedur gugatan tidak diterima atau NO), apakah jika dalam penetapannya majelis menolak pemeriksaan dengan gugatan perwakilan kelompok, kelompok dapat mengajukan kembali gugatannya setelah diperbaiki? Sementara menurut Rule 23, pihak dapat mengajukan upaya hukum terhadap penetapan hakim mengenai sah tidaknya pemeriksaan menggunakan gugatan perwakilan kelompok.

Keberadaan upaya hukum di Indonesia untuk perkara perdata di Indonesia terbagi atas upaya hukum biasa dan luar biasa. Upaya hukum biasanya ditujukan pada putusan yang belum berkekuatan hukum tetap, yaitu perlawanan/ verzet terhadap

putusan *verstek*, banding dan kasasi. Upaya hukum biasa berkaitan menunda eksekusi putusan kecuali ditentukan lain oleh Pasal 180 HIR.²⁶ Sementara upaya hukum luar biasa diajukan terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap yakni peninjauan kembali dan perlawanan pihak ketiga/*derden verzet*. Upaya hukum luar biasa tersebut tidak menanggukkan eksekusi.²⁷

Perlawanan terhadap penetapan hakim dapat dilakukan melalui mekanisme kasasi contohnya dalam hal penetapan atas suatu permohonan. Lantas apakah perlawanan terhadap penetapan gugatan perwakilan kelompok dapat dilakukan upaya hukum perlawanan? Penetapan, pada prinsipnya, merupakan produk hukum pengadilan yang bersifat menerangkan dan/ atau menimbulkan keadaan hukum baru. Zahru Arqom menyatakan penetapan gugatan perwakilan kelompok hanyalah sebuah produk hukum administratif, sehingga tidak sama dengan penetapan untuk permohonan.²⁸ Artinya jika tidak diterima untuk disidangkan sebagai gugatan perwakilan kelompok, para penggugat dalam mengajukan gugatan secara terpisah.²⁹

Pendapat Zahru Arqom tersebut relevan jika melihat kondisi sistem hukum Indonesia dimana perlawanan terhadap penetapan yang bersifat administratif tidak dikenal. Namun, harus dicermati bahwa dalam menetapkan prosedur gugatan perwakilan kelompok, majelis hakim harus memeriksa empat unsur, tersedianya upaya hukum menjadi sarana mengawasi hakim pengadilan negeri dalam pemeriksaan awal gugatan perwakilan kelompok.

Selain itu, praktek menunjukan gugatan perwakilan kelompok lebih sering diajukan oleh kelompok masyarakat yang terkendala finansial maupun struktur sosial. Gugatan perwakilan kelompok bukan sekedar prosedur penyederhanaan, ada misi penegakan keadilan di dalamnya.

Pengajuan gugatan secara individual dapat memberatkan penggugat. Sebaliknya, bagi tergugat penetapan yang mengabulkan prosedur gugatan perwakilan kelompok berpeluang merugikan bagi dirinya. Sebagai tergugat tentunya berhak untuk membantah empat unsur di atas. Bukan tidak mungkin ternyata terdapat kekeliruan dalam hal *commonality* atau kesamaan fakta hukum penggugat. Di Amerika Serikat tidak terdapat terminologi khusus dalam peraturan perundangan untuk upaya hukum terhadap penetapan hakim dalam gugatan perwakilan kelompok. Namun, Rule 23 mengatur mengenai upaya banding ke pengadilan tingkat banding dengan jangka waktu 14 hari setelah penetapan dibacakan. Penulis memandang Indonesia perlu untuk mengatur hal serupa. Tujuannya yakni memastikan perlindungan hak kedua belah pihak dan sebagai mekanisme pengawasan terhadap hakim pengadilan negeri.

Kedua, mengenai perdamaian dimana PERMA Nomor 1 Tahun 2002 hanya menyebutkan kewajiban hakim mendamaikan tanpa menjelaskan prosedurnya. Rule 23 menjelaskan bahwa dalam hal terjadi usul perdamaian, pencabutan gugatan dan kopromi, anggota harus diberi tahu. Khusus yang berkaitan dengan jenis gugatan perwakilan kelompok dengan kepentingan tertentu, anggota yang menolak permohonan perdamaian, pencabutan gugatan dan kompromi diperkenankan untuk keluar dari kelompok.

Dengan tidak adanya pengaturan mengenai prosedur mediasi dalam adjudikasi gugatan perwakilan kelompok di Indonesia menimbulkan kebingungan jika terdapat situasi dimana tidak seluruh anggota kelompok menyetujui hasil perdamaian. Ketiadaan pengaturan tersebut berpeluang menimbulkan kerugian bagi anggota kelompok yang tidak setuju dengan hasil perdamaian.

Tambahan lain adalah di Amerika Serikat,

²⁶ Pengadilan Negeri Tabanan, "Upaya Hukum Perkara Perdata", <https://pn-tabanan.go.id/upaya-hukum-perkara-perdata/>, diakses pada 25 Februari 2018.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Hasil wawancara dengan Zahru Arqom, 23 Februari 2018.

²⁹ *Ibid.*

hakim diperkenankan untuk menunjuk kuasa hukum untuk mewakili kelompok. Lebih lanjut hakim juga menetapkan biaya representasi dan biaya tidak kena pajak lainnya berdasar undang-undang maupun perjanjian para pihak. Pihak yang tidak setuju dapat mengajukan perlawanan. Dalam hal ini, hakim dapat meneruskan ke *magistrate judge* atau *special master*. Berbeda dengan Amerika Serikat, di Indonesia, sistem representasi oleh kuasa hukum tidak banyak melibatkan pengadilan. Meskipun pengadilan dapat menunjuk kuasa hukum pada pos bantuan hukum di pengadilan, hakim tidak dapat masuk dalam wilayah biaya representasi dan biaya lain yang diperlukan dalam hal pemberian kuasa kelompok ke kuasa hukum.

C. Kesimpulan

Praktek gugatan perwakilan kelompok di Indonesia dilaksanakan berdasar PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. PERMA tersebut mengatur mengenai persyaratan pengajuan gugatan perwakilan kelompok, pemberitahuan, persyaratan keluar, dan pendistribusian ganti rugi. PERMA tersebut mengatur mengenai kriteria gugatan perwakilan perwakilan kelompok: *Numerosity*, *Commonality*, *Typicality* dan *Adequacy of Representation* dan syarat formal gugatan. PERMA tersebut juga mengatur dalam hal gugatan memenuhi kriteria dan syarat formal gugatan, maka majelis hakim mengesahkan dengan penetapan. Sementara jika tidak memenuhi kriteria dan syarat formal gugatan, majelis hakim akan mengeluarkan putusan. Sayangnya tidak diatur mengenai upaya hukum terhadap penetapan atau putusan tersebut. PERMA tersebut mengatur kewajiban untuk wakil kelompok tapi tidak mengatur mekanisme op-out bagi anggota

apabila wakil kelompok mengusulkan perdamaian atau melakukan penarikan gugatan. Di Amerika Serikat, gugatan perwakilan kelompok yang masuk kompetensi negara federal diatur dengan Federal Rules of Civil Procedure, Rule 23, Class Action. Sama halnya dengan persyaratan pengajuan gugatan perwakilan di Indonesia, diharuskan adanya jumlah anggota yang banyak, kesamaan fakta dan dasar hukum serta tuntutan, dan wakil kelompok yang adil. Yang berbeda adalah Rule 23 menjelaskan lebih rinci berkaitan dengan penetapan sah tidaknya gugatan perwakilan kelompok, pihak dapat mengajukan upaya hukum banding ke federal circuit court. Dalam hal terdapat permohonan perdamaian, pencabutan gugatan dan kompromi, semua anggota juga harus diberitahu. Khusus mengenai gugatan dengan kepentingan tertentu diperkenankan untuk keluar dari kelompok. Selain itu, di Amerika Serikat, hakim dapat menunjuk kuasa hukum dan menetapkan biaya representasi dan biaya tidak kena pajak lainnya. Terhadap permohonan biaya tersebut, dapat dilakukan perlawanan. Hakim dapat meneruskan pada *special master* atau *magistrate judge*.

Dari analisis perbandingan di atas, ada pelajaran baik dari pengaturan gugatan perwakilan kelompok di Amerika Serikat untuk perubahan pengaturan di Indonesia. Tidak adanya pengaturan mengenai upaya hukum atas penetapan diterima atau ditolaknya prosedur gugatan perwakilan kelompok menjadi poin yang penting untuk perubahan PERMA Nomor 1 Tahun 2002. Materi perubahan lain yang dapat diusulkan adalah prosedur jika terjadi perdamaian atau pencabutan gugatan. Kedua materi tersebut diharapkan dapat mengoptimalkan prosedur gugatan perwakilan kelompok sebagai sarana penegakan keadilan di Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Sundari, E., 2002, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, Universitas

Atma Jaya, Yogyakarta.

Santosa, Mas Achmad, 1997, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action)*, ICEL, Jakarta.

- _____, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, ICEL, Jakarta.
- Harahap, M. Yahya, 2013, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cetakan ketiga belas, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sugianto, Indro, 2008, *Class Action: Membuka Akses Keadilan bagi Rakyat*, In TRANS Press, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 1993, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Yuntho, Emerson, 2007, *Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI Tahun 2007, Materi: Mekanisme Class Action, Class Action Sebuah Pengantar*, ELSAM dan LDF, Jakarta.
- Klinck, Dennis R., 2010, *Conscience, Equity and the Court of Chancery in Early Modern England*, Ashgate Publishing, Burlington.
- Indonesian Center for Environmental Law, 2013, *Anotasi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta.
- Zaenal, Asikin, 2015, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta
- B. Artikel Jurnal**
- Adler, Vivian O., “The Viability of Class Action in Environmental Litigation”, *Ecology Law Quarterly*, June 1972, Issue 3 Summer.
- Abdullah, Ujang, “Gugatan Perwakilan Kelompok dan Hak Gugat Organisasi dalam Kaitannya dengan Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara”, *Varia Peradilan Majalah Hukum*, Tahun ke XXII Nomor 254 Januari,
- Dickerson, Thomas A., “New York State Class Action: Make it Work-Fulfill the Promise”, *Albany Law Review*, Vol. 74, 2010-2011.
- C. Peraturan Perundang-Undangan**
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Peraturan Kelompok.
- D. Internet**
- Pengadilan Negeri Tabanan, “Upaya Hukum Perkara Perdata”, <https://pn-tabanan.go.id/upaya-hukum-perkara-perdata/>, diakses pada 25 Februari 2018.
- E. Lain-Lain**
- Wawancara dengan Ayun Kristiyanto Tanggal 23 September 2017.
- Wawancara dengan Zahru Arqom, 23 Februari 2018.