

Public class action dan *Private class action*. Pembagian ini didasarkan pada siapa yang akan mewakili untuk menuntut ke pengadilan dalam hal terjadi ketidakadilan bagi masyarakat luas. *Public class action* adalah *class action* yang diajukan terhadap pelanggaran kepentingan publik. *Class action* ini diajukan oleh instansi pemerintah yang mempunyai kapasitas (biasanya jaksa/penuntut umum) dimana instansi pemerintah tersebut bukan anggota atau bagian dari suatu kelompok yang secara langsung dirugikan.

Private class action adalah *class action* yang diajukan terhadap pelanggaran hak-hak perorangan yang dialami oleh sejumlah besar orang. *Class action* ini diajukan oleh perorangan yaitu oleh seorang atau beberapa orang yang menjadi bagian dari suatu kelompok atas dasar kesamaan permasalahan hukum dan tuntutan.

3. *True Class Action, Hybrid Class Action* dan *Spurious Class Action*

Di samping dua kriteria pembagian *class action* tersebut, Amerika berdasarkan *Federal Rule of Civil Procedure* tahun 1938 Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005 Bahan Bacaan Materi : mekanisme *class action* Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, ELSAM 4 pernah membagi *class action* ke dalam tiga jenis *class action* yaitu *true class action, hybrid class action* dan *spurious class action*. *True class action* adalah *class action* dimana dalam suatu kelompok seluruh anggotanya mempunyai kepentingan yang sama atau mempunyai hak yang diperoleh bersama-sama dan atas kasus yang sama.

Contoh *class action* jenis ini adalah kasus para konsumen di perumahan yang mengalami kerusakan pada bagian rumahnya karena wanprestasi dari pengembang dan tuntutan yang diajukan adalah berupa ganti kerugian.

Hybrid class action adalah *class action* dimana hak yang dituntut oleh suatu kelompok orang ada beberapa tetapi objek gugatannya adalah untuk memperoleh putusan hakim tentang tuntutan terhadap suatu barang atau hak milik tertentu dari tergugat. Contoh kasus *class action* jenis ini adalah ada desain setir mobil yang berbentuk tanduk rusa yang membahayakan para konsumennya apabila ada kecelakaan. Sudah banyak korban yang mengalami kecelakaan akibat tertusuk setir berbentuk tanduk rusa tersebut. Oleh karena itu baik pengemudi yang telah atau belum mengalami kecelakaan dapat mengajukan gugatan keperusahaan setir mobil tersebut, dengan beberapa tuntutan : ada yang menuntut supaya diganti dengan desain yang aman, ada yang menuntut ganti setir yang lain yang aman, dan ada yang menuntut ganti rugi berupa uang karena telah mengalami kecelakaan.

Spurious class action adalah *class action* dimana beberapa kepentingan dari para anggota kelompok yang tidak saling berhubungan satu sama dengan yang lain dalam permasalahan yang sama terhadap seorang tergugat.

Namun setelah ketentuan dalam *Federal Rule of Civil Procedure* tahun 1938 direvisi pada tahun 1966, pembagian tersebut ditiadakan karena

dalam kriteria sebagai subjek *class action* sebagaimana diatur dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 sebenarnya sudah tepat, karena keikut-sertaan pemerintah sebagai subjek *class action* merupakan suatu penerapan hukum perdata oleh instansi yang berwenang melaksanakan kebijaksanaan lingkungan dan penegakan hukum lingkungan keperdataan untuk memaksakan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan.³ Keberadaan instansi pemerintah yang berwenang menangani bidang lingkungan hidup dapat sebagai penggugat dalam *class action* menjadi tidak relevan apabila dipahami, bahwa instansi pemerintah dimaksud yang berwenang memberikan atau menerbitkan izin lingkungan. Tetapi, sayangnya ketentuan Pasal 37 ayat (2) UUPH itu masih berlaku sampai sekarang.

Apabila subjek (Penggugat) dalam *class action* adalah sekelompok orang atau badan hukum, maka tergugat dalam *class action* adalah setiap orang, badan hukum atau pemerintah yang dipandang melakukan perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian terhadap sejumlah besar orang/masyarakat luas. Dalam hubungan ini, maka suatu gugatan yang dilakukan secara *class action* bukanlah perkara mudah. Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002, dinyatakan, bahwa hakimlah yang menentukan, apakah suatu gugatan itu merupakan gugatan perwakilan (*class action*) atau tidak dengan mempertimbangkan beberapa kriteria sebagaimana dimaksud Pasal 2 PERMA Nomor 1 Tahun 2002. Artinya,

³ Suparto Wijaya, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Settlement of Environmental Disputes)*, (Surabaya: Airlangga University Press, 1999), 48.

sekalipun setiap orang atau sekelompok orang atau badan hukum dapat mengajukan gugatan secara *class action*, tetapi hakimlah yang menentukannya pada awal proses pemeriksaan persidangan sah atau tidaknya gugatan perwakilan. Apabila gugatan perwakilan dinyatakan sah, maka hakim akan menuangkannya dalam suatu penetapan pengadilan. Dan apabila hakim memutuskan, bahwa penggunaan tata cara gugatan perwakilan dinyatakan tidak sah, maka pemeriksaan gugatan dihentikan dengan suatu putusan hakim.

Di Amerika Serikat mekanisme dalam menentukan suatu gugatan ditempuh melalui prosedur *class action* lebih rumit di banding di Indonesia. Mekanisme sertifikasi diatur Rule 23 *Federal Rule Court* melalui “*Preliminary Certification Test*” dalam prakteknya melalui *hearing* yang menyita waktu yang mensyaratkan seluruh *class members* harus sudah teridentifikasi pada awal proses *class action*. Kewajiban ini seringkali menjadi mustahil karena bahan-bahan serta informasi yang diperlukan untuk melakukan identifikasi yang akurat masih terdapat pada tergugat. Berbeda dengan di Australia yang tidak serumit di Amerika Serikat, dimana proses sertifikasi seperti itu tidak dikenal dalam mengesahkan gugatan secara *class action*. Hakim Australia cukup berpegang pada pasal 33 (1) *Federal Court Act*, yaitu cukup menentukan suatu *common Issue* yang substansial, maka penggunaan prosedur *class action* dapat dikabulkan.

Class action di Indonesia meskipun mirip model Amerika Serikat, tetapi untuk dapat dikabulkan menempuh prosedur perwakilan kelompok tidaklah

begitu rumit. Tergugat hanya dipersyaratkan menunjukkan jumlah anggota kelompok sedemikian banyak. Tidak ada ukuran kuantitas dari anggota kelompok yang sedemikian banyak itu. Artinya sekelompok orang dalam jumlah banyak itu harus dipulangkan pada pengertian kepantasan dan kepatutan yang dapat diterima hakim sebagai sekelompok orang.

Setelah persyaratan sekelompok orang terpenuhi, maka hal yang perlu diperhitungkan dalam *class action* yang diajukan adalah akan adanya kesamaan fakta atau peristiwa, kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan diantara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya. Sementara soal persyaratan akan kejujuran dan kesungguhan wakil kelompok untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang dilindunginya merupakan suatu persyaratan yang bersifat relatif.

Dengan mempertimbangkan beberapa hal yang dinyatakan dalam Pasal 2 PERMA Nomor 1 Tahun 2002, maka gugatan yang diajukan secara *class action*, selain harus memenuhi persyaratan formal surat gugatan sebagaimana diatur dalam Hukum Acara Perdata, pasal 3 PERMA Nomor 1 Tahun 2002 menentukan bahwa surat gugatan perwakilan kelompok harus memuat;

1. Identitas lengkap dan jelas wakil kelompok.
2. Defenisi kelompok secara rinci dan spesifik, walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu persatu.

3. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitan dengan kewajiban melakukan pemberitahuan.
4. Posita dari seluruh kelompok baik wakil kelompok maupun anggota kelompok, yang teridentifikasi maupun tidak teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan rinci.
5. Dalam satu gugatan perwakilan dapat dikelompokkan beberapa bagian kelompok atau sub kelompok, jika tuntutan tidak sama karena sifat dan kerugian yang berbeda.
6. Tuntutan atau petitum tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan rinci, memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian.

Memperhatikan ketentuan tata cara dan persyaratan dalam gugatan perwakilan kelompok (*class action*), baik yang diatur dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 maupun yang dilakukan dinegara-negara lain, maka setidaknya terdapat dua komponen utama dari pengajuan gugatan secara *class action*, yaitu; perwakilan kelompok (*class representatives*) dan anggota kelompok (*class members*). Dalam hubungan ini Suparto Wijaya mengemukakan bahwa perwakilan kelompok dan anggota kelompok adalah para pihak yang mengalami kerugian yang diistilahkan sebagai “*concrete injured parties*”. *Class*

yang akan diberikan kelak oleh hakim akan berlaku serta mengikat anggota kelompok yang bergabung. Dan apabila anggota kelompok tidak ingin bergabung dan terikat dengan gugatan dan putusan dari gugatan yang diajukan wakil kelompok, maka anggota kelompok dapat menyatakan keluar dari keanggotaan kelompok dengan mengisi formulir yang telah disediakan bersamaan dengan pemberitahuan.

Mencermati tata cara pengajuan *class action* sebagaimana diatur dalam PERMA Nomor 1 tahun 2002, pada satu sisi tampak tidak begitu sulit, dibanding yang dilaksanakan di Amerika Serikat. Persoalannya pentingnya adalah bagaimana wakil kelompok mampu dan cermat mendudukan suatu akibat perbuatan melawan hukum yang merugikan sekelompok orang dalam jumlah banyak, serta cermat dalam menentukan akan adanya kesamaan fakta dan peristiwa, dan beberapa hal lainnya yang disebut dalam Pasal 2 huruf b PERMA Nomor 1 Tahun 2002.

C. Prosedur *Class Action*

Ketentuan hukum acara dalam *class action* di Indonesia diatur secara khusus dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang acaragugatan perwakilan kelompok. Namun Sepanjang tidak diatur PERMA Nomor 1 Tahun 2002, maka untuk hukum acara dalam *class action* berlaku juga ketentuan dalam Hukum Acara Perdata yang berlaku (HIR/RBg). Untuk mewakili kepentingan hukum

Meskipun demikian, mengingat eksistensi suatu peraturan perundang-undangan menimbulkan akibat hukum bagi publik, maka dalam gugatan HUM seharusnya ditegaskan gugatan yang diajukan dengan satu-satunya prosedur, yakni gugatan secara *class action*. Artinya, gugatan yang diajukan oleh perseorang harus ditiadakan, karena gugatan yang diajukan perseorang belum tentu mencerminkan kepentingan publik atau sejumlah orang dalam jumlah banyak, dan belum tentu pula merugikan kepentingan hukum banyak orang. Dalam hubungan ini, atas gugatan perorangan dalam HUM, bisa jadi MA dalam menilai peraturan perundang-undangan dihadapkan pada alasan yang terbatas sesuai kepentingan si Penggugat perorangan, tetapi mengambil putusan yang mengikat publik. Karena itu, perlu diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan bahwa dalam gugatan HUM hanya dapat dilakukan dengan prosedur *class action* yang disesuaikan dengan tujuan dan maksud HUM.

Hal yang kita kemukakan di atas menjadi penting, apabila kita pahami pengajuan gugatan dalam HUM terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Berdasarkan PERMA Nomor 1 Tahun 1999, permohonan (gugatan) HUM dapat dilakukan melalui dua cara, yakni: Pertama, melalui lembaga peradilan dan ; Kedua, dengan mengajukan langsung ke MA sesuai dengan prosedur ketanegaraan. Sementara itu bagi peraturan perundang-undangan dari Undang-Undang ke atas diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Oleh karena dalam pengajuan gugatan HUM disyaratkan harus dilakukan oleh semua orang (sekelompok orang) atau badan hukum yang terkena dampak peraturan perundang tersebut, sehingga kalau ada satu orang atau badan hukum yang tidak setuju melakukan gugata HUM, maka gugatan HUM tidak dapat dilakukan. Bahkan yang akan muncul ialah adanya gugatan HUM tandingan untuk meng-counter gugatan HUM yang telah diajukan yang diajukan sekelompok orang atau masyarakat. Dalam persoalan ini, maka apabila dalam HUM akan dilakukan dengan prosedur *class action*, maka setidaknya harus dikembangkan “*opt in*” dan “*opt out*” dan persyaratan lainnya sebagaimana dalam *class action* dibidang hukum keperdataan. Kecuali itu, tentu dalam HUM penerapan *class action* dimulai dari adanya suatu “kepentingan yang dirugikan” oleh terbitnya suatu peraturan perundang-undangan, sebagaimana layaknya pula pada *class action* dalam lapangan hukum perdata “adanya hak yang dilanggar dan menimbulkan kerugian”. Dalam hubungan ini *class action* terhadap suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam kasus *class action*, berlaku juga ketentuan hukum acara perdata yang mensyaratkan, apabila wakil kelompok pihak diwakili atau didampingi oleh pengacara maka diwajibkan untuk membuat surat kuasa khusus antara wakil kelompok kepada pengacara. Hal yang menarik berkaitan dengan pengacara pada *class action* adalah dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 pasal 2 huruf d menyebutkan bahwa hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk

- a. Identitis lengkap dan jelas wakil kelompok. (Identitas biasanya memuat nama, pekerjaan dan alamat lengkap.)
- b. Definisi kelompok secara rinci dan spesifik, walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu persatu.
- c. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitan dengan kewajiban melakukan pemberitahuan.
- d. *Posita* dari seluruh kelompok baik wakil kelompok maupun anggota kelompok, yang teridentifikasi maupun tidak teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan terperinci. (Penggugat harus menjelaskan aspek kesamaan kepentingan yaitu factor kesamaan fakta, kesamaan dasar hukum dan kesamaan tuntutan yang digunakan sebagai dasar gugatan. Selain itu penggugat memberikan usulan tentang mekanisme pendistribusian ganti kerugian dan usulan tentang pembentukan komisi yang akan membantu kelancaran pendistribusian ganti kerugian)
- e. Dalam suatu gugatan dapat dikelompokkan beberapa bagian kelompok atau sub-kelompok, jika tuntutan tidak sama karena sifat dan kerugian yang berbeda.
- f. Tuntutan atau *petitum* tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan rinci memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok.

memerintahkan penggugat mengajukan usulan model pemberitahuan untuk memperoleh persetujuan hakim.

- c. Setelah model pemberitahuan memperoleh persetujuan hakim pihak penggugat melakukan pemberitahuan kepada anggota kelompok sesuai dengan jangka waktu yang ditentukan oleh hakim.

3. Pemberitahuan

Setelah hakim memutuskan bahwa pengajuan tata cara gugatan perwakilan kelompok dinyatakan sah, hakim memerintahkan kepada penggugat atau pihak yang melakukan *class action* untuk mengajukan usulan model pemberitahuan untuk memperoleh persetujuan hakim. Setelah usulan model tersebut disetujui oleh hakim maka penggugat dengan jangka waktu yang ditentukan oleh hakim melakukan pemberitahuan kepada anggota kelompok.

Pemberitahuan kepada anggota kelompok adalah mekanisme yang diperlukan untuk memberikan kesempatan bagi anggota kelompok untuk menentukan apakah mereka menginginkan untuk ikut serta dan terikat dengan putusan dalam perkara tersebut atau tidak menginginkan yaitu dengan cara menyatakan keluar (*opt out*) dari keanggotaan kelompok. Dalam pemberitahuan tersebut juga memuat batas waktu anggota kelas untuk keluar dari keanggotaan (*opt out*), lengkap dengan tanggal dan alamat yang dituju untuk menyatakan *opt out*. Dengan demikian pihak yang menyatakan keluar

atau *injuction*, pemberitahuan (*notice*) terhadap anggota kelompok (untuk mendapatkan rekonfirmasi) tidak perlu dilakukan. Namun apabila tuntutan menyangkut ganti rugi dalam bentuk uang, pemberitahuan kepada masyarakat atau masing-masing anggota kelompok untuk mengambil sikap (*opt in* atau *opt out*) harus disampaikan. *Opt in* adalah mekanisme dimana anggota kelompok memberikan penegasan bahwa mereka benar-benar merupakan bagian dari *class action*. Sedangkan *Opt out* adalah kesempatan untuk anggota kelompok menyatakan diri keluar dari *class action* apabila tidak menghendaki menjadi bagian dari gugatan.⁹

PERMA Nomor 1 Tahun 2002 sendiri hanya mengatur mengenai pemberitahuan dan pernyataan keluar (*opt out*), sedangkan mengenai pernyataan yang menyatakan sebagai bagian *class action* (*opt in*) tidak diatur. Pada mekanisme pemberitahuan ini membuka kesempatan bagi anggota kelompok untuk menyatakan diri keluar dari *class action* apabila tidak menghendaki menjadi bagian dari gugatan. Dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 disebutkan bahwa pernyataan keluar adalah suatu bentuk pernyataan tertulis yang ditandatangani dan diajukan kepada pengadilan dan atau pihak penggugat oleh anggota kelompok yang menginginkan diri keluar dari keanggotaan gerakan perwakilan kelompok atau *class action*.

⁹ Emerson Yuntho, *Class Action Sebuah Pengantar, Seri Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara X*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2005), 150.

Pihak yang menyatakan diri keluar dari keanggotaan gerakan perwakilan kelompok atau *class action*, maka secara hukum tidak terikat dengan putusan atas gugatan tersebut. Sedang pihak lain (penggugat pasif) yang tidak menyatakan keluar (tidak *opt out*) akan terikat dalam putusan *class action* tersebut, baik gugatan dikabulkan maupun gugatan tidak dikabulkan. Dalam hal tuntutan *class action* ditolak, penggugat pasif ini tidak dapat lagi mengajukan gugatan untuk kasus yang sama. Sebaliknya jika tuntutan *class action* dikabulkan ia berhak menerima ganti kerugian yang ditetapkan.

D. Beberapa Permasalahan Gugatan *Class Action* di Indonesia

Seperti yang telah disinggung dalam pembahasan sebelumnya, bahwa *class action* sebagai suatu prosedur dalam mengajukan gugatan keperdataan lebih dikenal negaranegara yang menganut sistem hukum *common law*. Negara-negara lain yang menganut sistem hukum *civil law* seperti Indonesia kemudian mengadopsi ke dalam sistem hukum di negaranya masing-masing. Indonesia telah mengadopsi prinsip-prinsip gugatan *class action* melalui beberapa peraturan perundang-undangan seperti UU.

Proses adopsi prosedur *class action* tersebut ternyata banyak menimbulkan masalah dalam prakteknya, karena peraturan yang telah mengadopsi ketentuan *class action* tersebut menentukan bahwa hukum acara yang dipergunakan adalah hukum acara yang berlaku di Indonesia dalam hal ini

adalah *Het Herziene Indonesisch Regelement* (HIR) dan *Regelement op de Burgelijk Rechtsvordering* (RBg), padahal HIR dan RBg tidak mengenal prosedur *class action*.

Permasalahan yang timbul akibat tidak adanya ketentuan mengenai prosedur *class action* ini terlihat dari beberapa putusan pengadilan yang memeriksa dan mengadili gugatan perdata yang menggunakan prosedur *class action*. Hasil kajian dari tim ICEL pada tahun 2002 terhadap beberapa kasus *class action* yang sedang atau dalam proses di peradilan sebelum terbitnya PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang acara gugatan perwakilan kelompok, menemukan beberapa permasalahan yang sering terjadi dalam praktek gugatan *class action* di peradilan di Indonesia, antara lain :

1. Tentang surat kuasa dari anggota kelompok kepada perwakilan kelompok.

Dari keseluruhan putusan pengadilan yang dianalisa, dapat dicatat bahwa bantahan pertama yang sering dikemukakan oleh tergugat terhadap penggunaan prosedur *class action* adalah tidak adanya surat kuasa dari anggota kelompok kepada anggota kelompok. Dalam ketentuan hukum acara perdata yang berlaku (HIR/RBg) mensyaratkan bahwa untuk dapat bertindak sebagai wakil atau kuasa, seseorang harus memperoleh surat kuasa istimewa dari orang/pihak yang diwakilinya.

2. Tentang surat gugatan.

Dalam surat gugatan yang diajukan pada umumnya tidak menjelaskan karakteristik dari sebuah gugatan yang menggunakan prosedur class action, dalam hal ini tidak mendeskripsikan secara jelas definisi kelas, posita gugatan tidak menjelaskan secara rinci dan jelas kesamaan tentang fakta dan hukum serta kesamaan tuntutan antara wakil kelompok dengan anggota kelompok, serta tata cara pendistribusian ganti kerugian. Di samping itu, dalam menentukan wakil kelompok, penggugat cenderung mengajukan jumlah wakil kelompok dalam jumlah yang besar. Hal ini akan menyulitkan penggugat dalam membuktikan adanya unsur kesamaan kepentingan antara wakil kelompok dengan anggota kelompok.

3. Mempersamakan gugatan class action dengan gugatan legal standing.

Dalam beberapa putusan baik penggugat, tergugat maupun pengadilan masih terjebak pada pemikiran bahwa gugatan dengan prosedur class action adalah identik dengan gugatan atas dasar hak gugat LSM atau "NGO'S standing to sue".

4. Tentang prosedur acara pemeriksaan.

Penentuan pengakuan atau keabsahan dari suatu gugatan yang menggunakan prosedur class action dalam berbagai putusan, dilakukan dalam tahap pemeriksaan yang berbeda-beda. Ada yang mengesahkan penggunaan prosedur ini diperiksa dan diputus pada akhir putusan

pengacara menjadi lebih murah dibandingkan dengan dilakukan gugatan secara individu, yang kadang-kadang tidak sesuai dengan besarnya ganti kerugian yang akan diterima. Tidak sedikit pihak (individu) yang mengurungkan niatnya untuk menyelesaikan perkaranya, dengan mengajukan gugatan ke pengadilan disebabkan karena mahalnya biaya perkara dan biaya pengacara. Manfaat secara ekonomis tidak saja dirasakan oleh penggugat namun juga oleh tergugat, sebab dengan pengajuan gugatan secara *class action*, pihak tergugat hanya satu kali mengeluarkan biaya untuk melayani gugatan dari pihak-pihak yang dirugikan. Sedangkan bagi pengadilan sendiri sangatlah tidak ekonomis jika harus melayani gugatan yang sejenis secara satu persatu dan terus menerus serta dalam jumlah yang cukup besar.

2. Akses terhadap keadilan (*Access to Justice*)

Mengajukan gugatan secara *class action* akan lebih mudah dibandingkan dengan mengajukan gugatan secara individu-individu. Menggabungkan diri secara bersama-sama akan mengurangi hambatan-hambatan bagi penggugat individual yang umumnya dalam posisi yang lemah, baik dari segi ekonomi maupun dari segi kemampuan (psikologis) dan pengetahuan tentang hukum.

Selain itu dalam *class action* tidak mensyaratkan pengidentifikasian nama sehingga dapat mencegah adanya intimidasi terhadap anggota kelas. *Class action* juga mencegah pengulangan proses perkara dan mencegah

