

PENERAPAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP KEBIJAKAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI TERKAIT PEGAWAI HONORER DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

APPLICATION OF CITIZEN LAWSUIT ON LAWSUITS AGAINST POLICY OF THE MINISTRY OF EMPOWERMENT OF STATE APPARATUS AND BUREAUCRATIC REFORM RELATED TO CONTRACT WORKERS IN THE ADMINISTRATIVE COURT

Adzra Arvianda^{1, a, *}, Annastasya Divana P.M, Hanuun Zainum A, Santi Hapsari
Dewi Adikancana

¹ Universitas Padjadjaran

^a adzradhia20001@mail.unpad.ac.id

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 20/06/2022

Direvisi 25/07/2022

Disetujui 30/08/2022

Kata Kunci

Citizen Lawsuit,
Peradilan Tata Usaha
Negara, Tenaga
Honoror

Keywords

Citizen Lawsuit,
Administrative Courts,
Contract Worker Staff.

ABSTRAK

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 mengatur terkait legalitas Tenaga Honoror sebagai pegawai non-ASN. Pada intinya, terdapat ketentuan mengenai pengangkatan Tenaga Honoror menjadi PNS dengan syarat yang patut dipenuhi. Terlebih, permasalahan berlanjut ketika jumlah Tenaga Honoror di Instansi-Instansi Pemerintah meningkat dan mengganggu keseimbangan penataan sumber daya manusia (SDM) aparatur di tiap Instansi tersebut. Sebagai upaya penyelesaian, Kementerian PANRB mengeluarkan Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/202 yang mempertegas ketentuan PP No. 49 Tahun 2018. Hal tersebut menjadi topik yang menarik apabila dikaitkan dengan persoalan hak Tenaga Honoror dan pengaplikasian gugatan Citizen Lawsuit ke PTUN. Penulisan ini menggunakan metode penelitian normatif dengan studi kepustakaan yang kemudian dianalisis secara kualitatif serta ditarik kesimpulan dengan metode induktif. Kesimpulan yang ditemukan adalah Tenaga Honoror memiliki hak mengajukan gugatan ke PTUN sebab objek sengketa surat tersebut termasuk KTUN. Namun, Citizen Lawsuit tidak cukup optimal sebagai skema pengajuan gugatan dan lebih baik menggunakan praktik beracara biasa.

Law No. 5 of 2014 regulates the legality of Honorary Personnel as non-ASN employees. In essence, there are provisions regarding the appointment of honorary personnel to become civil servants with conditions that must be met. Moreover, the problem continues when the number of Contract worker Personnel in Government Agencies increases and disrupts the balance of the arrangement of human resources (HR) of the apparatus in each of these agencies. As a settlement effort, the PANRB Ministry issued the PANRB Ministerial Letter Number B/185/M.SM.02.03/202 which emphasized the provisions of PP. 49 of 2018. This becomes an interesting topic when it is associated with the issue of the rights of Contract worker and the application of the Citizen Lawsuit lawsuit to the Administrative Court. This writing uses a normative research method with a literature study which is then analyzed qualitatively and conclusions are drawn using the inductive method. The conclusion that was found was that the Honorary Personnel had the right to file a lawsuit with the Administrative Court because the object of the disputed letter included the Administrative Court. However, Citizen Lawsuit is not optimal as a scheme for filing a lawsuit and it is better to use ordinary legal practices.



<https://doi.org/10.25216/peratun.522022.95-116>



© 2022. This manuscript is licensed under a [Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License](#).

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seiring bergulirnya waktu, terjadi perkembangan dari segi pola gugatan yang kian beragam. Salah satunya model gugatan berupa gugatan *Citizen Lawsuit* atau gugatan warga negara yang digunakan sebagai upaya untuk memperjuangkan kepentingan publik dikarenakan negara tidak melakukan kewajibannya dalam melindungi hak asasi manusia. Masyarakat memiliki hak yang sama untuk mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* di muka pengadilan. Dengan demikian, semestinya model gugatan tersebut dapat menjadi alternatif untuk mengatasi perkembangan sengketa administratif yang turut berkembang di masyarakat. Menjadi menarik untuk mengkaji bagaimana pengaturannya dalam tatanan peraturan di Indonesia terkait kewenangan mengadili model gugatan tersebut, khususnya dalam ranah Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan hadir sebagai ketentuan yang mengatur bahwa kewenangan untuk mengadili sengketa beralih menjadi kewenangan absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara. Peralihan ini didukung oleh adanya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019. Sehingga, Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan tata usaha negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh pejabat atau badan tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun daerah. Kewenangan tersebut mengalami perluasan sejalan dengan keadaan penyelenggaraan pemerintahan dan kebutuhan yang semakin luas untuk mendukung jalannya pemerintahan.

Dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara yang sudah diperluas, pada kenyataannya di lapangan sering kali penerimaan sengketa *Citizen Lawsuit* di lingkup Peradilan Tata Usaha Negara masih menjadi bahan perdebatan. Hal ini disebabkan persyaratan penggugat pada *Citizen Lawsuit* tidak diwajibkan memiliki kepentingan langsung terhadap objek sengketa, sedangkan pada umumnya di ranah Peradilan Tata Usaha Negara mensyaratkan ada hubungan dan kepentingan langsung antara penggugat dengan objek sengketa.

Sehubungan dengan itu, adanya problematika seputar tenaga honorer yang muncul setelah dikeluarkannya kebijakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur

Negara dan Reformasi Birokrasi melalui Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022. Kehadiran isu tersebut menarik untuk menjadi bahan kajian mengenai kemungkinan penerapan metode gugatan *Citizen Lawsuit* yang sebelumnya dapat diaplikasikan pada ranah Peradilan Umum, dalam ranah Peradilan Tata Usaha Negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut maka berikut ini adalah rumusan masalah yang diangkat artikel ini:

- a. Bagaimana pengaplikasian *Citizen Lawsuit* sebagai hak gugat di pengadilan tata usaha negara?
- b. Bagaimana keterkaitan antara kewenangan mengadili pengadilan tata usaha negara dan isu tenaga honoror?

II. PEMBAHASAN

A. Pengaplikasian *Citizen Lawsuit* sebagai Hak Gugat

1. Merujuk Jejak Historis *Citizen Lawsuit*

Sebelumnya perlu kita ketahui, bahwa mulanya *Citizen Lawsuit* tidak lahir berdasarkan sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang digunakan di Indonesia. Merujuk pada jejak historisnya, *Citizen Lawsuit* lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*. Amerika Serikat (AS) menjadi negara pertama yang menggunakan model gugatan jenis ini dalam menanggapi permasalahan lingkungan yang terjadi dalam yurisdiksinya pada tahun 1971.¹

Selanjutnya, *Citizen Lawsuit* mendapat kedudukan hukum yang jelas di negara AS sejak mulai dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti *Clean Air Act* (Pasal 304), *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response and Liability Act* (Pasal 310), *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002).² Adapun keseluruhan pasal tersebut pada intinya memberikan jaminan secara hukum

¹ Indro Sugianto, *Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Negara: Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat*, dalam "Jurnal Kajian Putusan Pengadilan", edisi 2, (Jakarta: LEIP, 2004), hlm 34.

² Achmad Santosa, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, (Jakarta: ICEL,1997), hlm 10.

bahwa setiap orang dapat menuntut pemerintah di pengadilan untuk menjalankan kewajiban yang diperintahkan oleh Undang-Undang.

Dalam perkembangannya, setiap orang bahkan 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).³ Terlebih saat ini Negara yang mengakui jenis gugatan *Citizen Lawsuit* tidak hanya untuk perkara-perkara yang menyangkut lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.⁴

Merujuk pendapat Michael D Axline, *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu (dalam arti privat) yang melanggar undang-undang selain kekuatan kepada warga Negara untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga (dalam arti federal) yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan undang-undang. *Citizen Lawsuit* diharapkan dapat melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan (*by commission*) atau pembiaran (*by omission*) dari negara atau otoritas negara maupun otoritas non-negara.

Di lain sisi, Kottenhagen-Edzes, seperti yang dikutip oleh Paulus E. Lotulung dalam bukunya yang berjudul “Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata” memberikan penekanan pada aspek kepentingan umum sebagaimana dikatakannya “...dalam *Citizen Lawsuit* orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 140 Nieuw BW (Pasal 1365 KUHPperdata).⁵

Dengan demikian *Citizen Lawsuit* dapat diartikan sebagai 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 tindakan tertentu atau mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat pengaturan umum agar kelalaian tersebut tidak lagi terjadi di kemudian hari.

³ Achmad Santosa, *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam “Jurnal Kajian Putusan Pengadilan”, edisi 2, (Jakarta: LEIP, 2004), hlm 62.

⁴ Kanadianto, Konsep Citizen Lawsuit di Indonesia, <http://kanadianto.wordpress.com/2008/01/23/konsep-citizen-lawsuit-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 19/06/2022

⁵ Paulus E. Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hlm 57.

Serupa dengan model gugatan lainnya, *Citizen Lawsuit* juga memiliki karakteristik yang mengindikasikan gugatan tersebut merupakan gugatan *Citizen Lawsuit*, meliputi sebagai berikut :

- Gugatan ini dapat diajukan oleh setiap orang atau warga negara. Seperti gugatan perdata pada umumnya, setiap orang atau badan hukum yang mengajukan gugatan disebut sebagai Penggugat (*eisser/plaintiff*), dan orang atau badan hukum lain yang digugat disebut sebagai Tergugat (*gedaagde/defendant*).⁶
- Gugatan didasarkan pada asas kepentingan umum. *Citizen Lawsuit* dapat diajukan oleh setiap orang atau setiap warga negara, namun gugatan ini harus mendasarkannya pada asas kepentingan umum.⁷ Lebih lanjut, pengertian kepentingan umum bisa ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:⁸
 - a. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, masyarakat bersama, dan/atau pembangunan.
 - b. Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.⁹
- Merujuk pada Perbuatan Melawan Hukum (PMH). Pasal yang sering disebut-sebut sebagian kalangan merupakan pasal karet merupakan *entry point* bagi jenis gugatan *Citizen Lawsuit* berkembang di Indonesia. Selengkapnya Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), berbunyi: *"Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut"*. Artikulasi *Citizen Lawsuit* secara sederhana adalah untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran

⁶ Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, cet. VII, (Bandung: Mandar Maju, 1997), hlm. 3.

⁷ Nikolas Simanjuntak, *"Definisi Pelanggaran Kepentingan Umum,"* Kompas (8 Oktober 1996): 4, dikutip oleh Marion Elisabeth, *Op.cit.*, hlm. 95.

⁸ Indonesia, Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 9 Tahun 2004, LN. No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380, Penjelasan Pasal 49.

⁹ Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU No. 16, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Penjelasan Pasal 34 huruf c.

dari negara atau otoritas negara. Dengan kata lain, *Citizen Lawsuit* berkaitan dengan perbuatan melawan hukum pemerintah atau penguasa sebagai pihak yang memiliki otoritas untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Oleh karenanya, ketentuan pasal 1365 KUHPerdara dapat diterapkan dalam Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah.

- Tidak mengajukan tuntutan ganti rugi berupa uang. Pada dasarnya Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak harus membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan tangible. Implikasi dari hal tersebut adalah tidak mungkin menuntut ganti rugi materiil. *Citizen Lawsuit* merupakan gugatan yang dimaksudkan sebagai sebuah jalan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah dan bukan dimaksudkan untuk ganti rugi meskipun pada perkembangannya tidak tertutup kemungkinan untuk hal itu. Oleh karena itu, berdasarkan perkara-perkara yang masuk ke Pengadilan dengan menggunakan *Citizen Lawsuit*, tuntutan yang diajukan umumnya adalah berupa prestasi berupa tindakan-tindakan tertentu yang dapat memperbaiki keadaan seperti: tuntutan agar tergugat segera membuat Undang-Undang, revisi Undang-Undang, mengeluarkan peraturan tambahan, dan melakukan tindakan-tindakan tertentu lainnya.

B. Titik Temu Hak Asasi Manusia (HAM) dan *Citizen Lawsuit* Berkenaan dengan Hak Gugat

Beralih pada kaitannya dengan HAM, maka secara yuridis, ketentuan atas perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) diatur dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu *Universal Declaration of Human Rights* 1948 (Piagam PBB). Tujuan utamanya tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan: *promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion*. Meskipun tidak secara eksplisit, namun HAM disini memberikan tekanan pada perkara hak dan kewajiban. Adapun, negaralah yang dibebani kewajiban berdasarkan Hukum Internasional untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia setiap warga negaranya. Kewajiban menghormati artinya negara harus menahan diri dari mengganggu atau membatasi penikmatan hak asasi manusia. Kewajiban untuk melindungi membutuhkan tindakan negara untuk melindungi individu dan kelompok terhadap pelanggaran hak asasi

manusia. Kewajiban untuk memenuhi berarti bahwa negara harus mengambil tindakan positif untuk memfasilitasi pemenuhan hak-hak dasar manusia.

Membicarakan Hak Asasi Manusia tidak akan dapat dilepaskan dari pemahaman terhadap hak asasi manusia itu sendiri yang beragam, setiap bangsa maupun negara mempunyai cara pandang sendiri terhadap Hak Asasi Manusia. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya istilah yang dapat digunakan untuk merujuk kepada HAM itu sendiri, antara lain:

- a. *Human rights*, yaitu hak-hak itu berlaku universal tanpa batas ruang dan waktu, namun dapat dihilangkan dengan undang-undang Negara yang bersangkutan.
- b. *Fundamental rights*, yaitu hak-hak itu tidak dapat dihilangkan dalam keadaan apapun.
- c. *Citizen's right*, dimana hak-hak itu hanya berlaku bagi manusia yang menjadi warga dari Negara yang bersangkutan saja.
- d. *Constitutional rights*, hanya sepanjang hak-hak itu dimuat di dalam konstitusi yang bersangkutan.
- e. *Legal rights*, sepanjang hak-hak itu dimuat di dalam peraturan perundang-undangan dari Negara yang bersangkutan saja.¹⁰

Sehubungan dengan penentuan sejauh mana HAM tersebut dijalankan, Paul Hunt mengajukan 3 (tiga) indikator, antara lain :

1. Indikator struktural, indikator ini berbicara tentang apakah infrastruktur yang ada atau yang dibuat pemerintah kondusif bagi realisasi hak;
2. Indikator proses, Indikator proses bersama-sama dengan indikator hasil, memonitor komponen hak. Indikator ini muncul karena konsep realisasi bertahap;
3. Indikator hasil, indikator ini menilai tingkat pelaksanaan hak asasi yang dirasakan masyarakat.

Pada tahap inilah kita dapat menemukan keterkaitan mengenai bagaimana *Citizen Lawsuit* merupakan hak yang sepatutnya diakomodir oleh penyelenggara negara berkaitan dengan otoritasnya mengatur kepentingan umum. Penyelenggara negara sudah sepantasnya menyediakan media yang kondusif sebagai jaminan hak atas kepentingan umum, termasuk menaruhnya pada ranah hak yang *Justiciable*. Salah

¹⁰ Max Boli Sabon, *Hak Asasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, 2008), hlm 14.

satunya dengan membuka ruang gugat *Citizen Lawsuit* untuk membuktikan kelalaian negara adalah suatu kewajiban penyelenggara negara itu sendiri.

Selanjutnya, bagaimana dengan pengaturan hukum di Indonesia? Ketentuan *Legal Standing* atau posisi penggugat dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia penerapannya berbeda dengan mekanisme gugatan melalui *Citizen Lawsuit*. Dalam gugatan *Citizen Lawsuit* penggugat mengatasnamakan warga negara, sehingga penggugat hanya perlu membuktikan dirinya merupakan warga negara tanpa perlu membuktikan bahwa dirinya memiliki kepentingan hukum atau pihak yang mengalami kerugian secara nyata. Adapun mengenai urgensi pengaturan *Citizen Lawsuit* ke dalam hukum Indonesia dapat merujuk pada kewenangan serta tanggung jawab pemerintah terhadap lingkungan hidup yang secara spesifik dapat dilihat di ketentuan UUPPLH pada poin 1 (satu), 3 (tiga) dan 7 (tujuh), sebagai berikut :

- *mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;*
- *mengatur instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas: a. KLHS; b. tata ruang; c. baku mutu lingkungan hidup; d. kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; e. amdal; f. UKL-UPL; g. perizinan; h. instrumen ekonomi lingkungan hidup; i. peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; j. anggaran berbasis lingkungan hidup; k. analisis risiko lingkungan hidup; l. audit lingkungan hidup; dan instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.*
- *menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;*

Poin tersebut dapat menjadi salah satu faktor yang mengharuskan pengaturan *Citizen Lawsuit* sebagai kewajiban negara yang diamanatkan dalam UUPPLH dalam rangka membuat instrumen hukum sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Hal ini mengindikasikan kebutuhan akan suatu mekanisme gugatan yang memberdayakan warga negara (*Civil Enforcement*). Dalam hal ini adalah *Citizen Lawsuit* lahir sebagai alternatif dan perlu diatur dalam Undang-undang sebagaimana

diamanatkan oleh Pasal 8 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Gugatan *Citizen Lawsuit* sebagai bentuk gugatan yang mengatasnamakan kepentingan umum memang belum dikenal dalam sistem hukum Indonesia, namun dalam perkembangannya konsep gugatan *Citizen Lawsuit* mulai digunakan dalam sistem peradilan Indonesia. Hal tersebut dapat berlandaskan pada pertimbangan hakim yang mana "... *Setiap warga negara tanpa kecuali, memiliki hak kepentingan membela kepentingan umum ...*" sehingga atas hal tersebut, setiap warga negara dapat memperjuangkan hak nya mewakili kepentingan umum dengan jalur gugatan atas perbuatan melawan hukum. Melalui *Citizen Lawsuit* seorang warga negara tidak perlu membuktikan bahwa dirinya ataupun pihaknya mendapatkan kerugian secara langsung maupun terlibat dalam kepemilikan kepentingan umum secara langsung.

Gugatan melalui perwakilan juga telah lebih dahulu dikenal melalui pasal 91 UU No. 32 tahun 2009 mengenai Perlindungan serta Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan "... *Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan sendiri dan/atau kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup ...*". Selain itu dalam pasal 71 ayat 1 UU No. 41 tahun 1999 mengenai kehutanan juga dinyatakan "... *masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat ...*".

Lebih lanjut, terdapat aturan yang dapat menjadi landasan alasan gugatan yaitu Pasal 10 UU No. 48 tahun 2009 mengenai kekuasaan kehakiman, dimana hakim tidak dapat menolak perkara dengan dalih hukum tidak ada ataupun kurang jelas, dengan tidak memungkiri usaha penyelesaian perkara melalui perdamaian. Hal tersebut sehubungan dengan asas *Ius Curia Novit* yang berarti hakim dianggap mengetahui semua hukum sehingga pengadilan tidak boleh menolak perkara. Ketentuan lainnya tertuang dalam pertimbangan hakim terhadap eksepsi para penggugat yang mendasarkan pada UU No. 14 tahun 1970 mengenai ketentuan pokok-pokok kekuasaan kehakiman sebagaimana diubah dalam UU No. 35 tahun 1999 dalam pasal 14 ayat (1) serta pasal 27 yang telah diubah dengan UU No. 48 tahun 2009 mengenai kekuasaan kehakiman Pasal 10 ayat (1). Merujuk pada ketentuan undang-undang kekuasaan kehakiman tersebut majelis hakim tidak dapat

untuk menolak memeriksa serta mengadili perkara, yang berarti hakim wajib menggali keputusan tidak tertulis dalam memutus perkara berdasarkan hukum.

Selain itu, setelah diundangkannya PERMA 2 Tahun 2019, pengajuan gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum penyelenggara negara telah mencapai suatu keabsahan. Peraturan tersebut merupakan hukum acara yang secara khusus mengatur mengenai proses peradilan terhadap perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan di lingkup Peradilan Tata Usaha Negara. Dengan hadirnya PERMA ini mampu menampung keberadaan gugatan warga negara dimana sebelumnya semasa di bawah lingkup Peradilan Umum belum memiliki landasan pengajuan yang cukup jelas.

C. Isu Tenaga Honorer Saat Ini dan Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara

1. Problematika Tenaga Honorer Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014

Permasalahan yang menerpa tenaga honorer pada kenyataannya sudah berlangsung sejak tahun 2005. Dalam hal ini, hal yang dipermasalahkan adalah berkaitan dengan pengangkatan tenaga honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal ini yang kemudian menimbulkan hadirnya berbagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, dan Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, hingga yang terbaru adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sebagaimana mencabut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan

atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Pada dasarnya, Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil mengamankan ketentuan larangan bagi tiap-tiap instansi pemerintah untuk mengangkat tenaga honoror atau sejenisnya, kecuali dengan Peraturan Pemerintah. Hal ini merupakan upaya untuk menyelesaikan permasalahan terkait penataan sumber daya manusia (SDM) aparatur dan penguatan organisasi pemerintah. Selain itu, mengingat fakta bahwa Indonesia sedang melakukan reformasi birokrasi sejak dianutnya konsep *welfare state*. Sebagaimana pandangan Sekretaris Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Periode 2014-2021, Dwi Wahyu Atmaji, bahwa reformasi birokrasi ini dilaksanakan demi terwujudnya perbaikan kualitas kebijakan publik, transparansi untuk kesejahteraan masyarakat, serta peningkatan kualitas pelayanan masyarakat. Reformasi birokrasi juga digencarkan pemerintah sebagai upaya mewujudkan nilai-nilai dalam Good Governance atau Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Kemudian, terkait penataan sumber daya manusia (SDM) aparatur dipertegas kembali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honoror Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Hal yang menarik perhatian adalah ketentuan mengenai pembatasan keikutsertaan tenaga honoror, khususnya Tenaga Honoror Kategori II, dalam mengikuti seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Terkait hal ini, maka kita perlu melihat definisi pada ketentuannya sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 yang membagi tenaga kerja honoror menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu:

- 1) Tenaga Honoror Kategori I atau THK-I, yaitu tenaga honoror yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan kriteria diangkat oleh pejabat yang berwenang bekerja di instansi pemerintah, masa kerja paling sedikit 1 (satu) tahun pada tanggal 31 Desember 2005 dan sampai saat ini masih bekerja secara terus menerus, berusia paling rendah 19 (sembilan belas) tahun dan tidak boleh lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun pada tanggal 1 Januari 2006; dan

2) Tenaga Honorer Kategori II atau THK-II, yaitu tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai bukan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pada intinya, terdapat kebijakan bagi THK-II yaitu diberikan kesempatan 1 (satu) kali untuk mengikuti seleksi CPNS. Berdasarkan data, dari 648.462 THK-II yang ada di database tahun 2012 terdapat 209.872 THK-II yang lulus seleksi dan 438.590 THK-II yang tidak lulus.

Pada penulisan ini, isu tenaga honorer difokuskan terkait legalitas tenaga honorer dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 undang-undang a quo, istilah tenaga honorer dihilangkan dan hanya dikenal istilah Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di samping Pegawai Negeri Sipil. Adapun PPPK ini berbeda status dan kedudukannya dengan PNS, maupun dengan tenaga honorer. PPPK merupakan pegawai yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Unsur esensialnya terletak pada PPPK dan PNS yang merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN) dan hanya berbeda tingkatan, sedangkan tenaga honorer bukan termasuk sebagai ASN atau disebut dengan pegawai non-ASN.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Di mana, pada Pasal 96 dinyatakan suatu ketentuan terkait pegawai non-ASN yang membuat legalitas tenaga honorer berada di ujung tanduk, adapun ketentuannya sebagai berikut:

- 1) Pejabat Pembina Kepegawaian (“PPK”) dilarang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN.
- 2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku juga bagi pejabat lain di lingkungan instansi pemerintah yang melakukan pengangkatan pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK.
- 3) PPK dan pejabat lain yang mengangkat pegawai non-PNS dan/atau non-PPPK untuk mengisi jabatan ASN dikenakan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karenanya, pada tahun 2022 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengeluarkan surat edaran yang mempertegas keabsahan status tenaga honoror dalam ketentuan hukum di Indonesia yang berlaku saat ini, yaitu dalam Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022. Di mana menurut penulis, terdapat 3 (tiga) poin krusial dalam surat edaran tersebut yang patut dicermati dalam mengkaji rumusan masalah, yaitu:¹¹

- 1) Ketentuan Nomor 5, terkait pemberlakuan 2 (dua) jenis kepegawaian di lingkungan Instansi Pemerintah, yaitu PNS dan PPPK, serta waktu pemberlakuan ketentuan dalam Pasal 99 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yaitu 5 (lima) tahun sejak diundangkannya surat edaran ini;
- 2) Ketentuan Nomor 6a dan b, terkait pegawai non-ASN dapat mengikuti seleksi CASN (Calon PNS dan PPPK) apabila memenuhi syarat, serta Pejabat Pembina Kepegawaian tidak diperkenankan melakukan perekrutan pegawai non-ASN ; dan
- 3) Ketentuan Nomor 6c, terkait Tenaga Alih Daya atau outsourcing yang bukan termasuk ASN, sebagai pengisi posisi-posisi tertentu, seperti pengemudi, tenaga kebersihan, dan satuan pengamanan.

Penulis merasa perlu menekankan poin ketiga, sebab terdapat perdebatan terkait tenaga honoror dengan Tenaga Alih Daya yang diangkat melalui pola *outsourcing*. Tenaga Alih Daya ini sama halnya dengan tenaga honoror, yaitu keduanya termasuk pegawai non-ASN. Sebagaimana Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2012, pekerjaan *outsourcing* ini pada dasarnya dibatasi hanya untuk pekerjaan dalam bidang pemborongan pada industri pertambangan, tenaga kebersihan, satuan pengamanan, dan transportasi. Ini tercantum pula pada Ketentuan Nomor 6c dalam surat edaran tersebut.

Sehingga tidak dapat dipungkiri, terdapat perbedaan dengan tenaga honoror, yang lazimnya tenaga honoror dibutuhkan untuk mendukung tugas dan fungsi suatu Instansi Pemerintah terkait sebab memiliki suatu keahlian tertentu. Perbedaan lain

¹¹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. "Surat Menteri PANRB Perihal Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah". Accessed June 13, 2022. <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/info-terkini/surat-menteri-panrb-perihal-status-kepegawaian-di-lingkungan-instansi-pemerintah-pusat-dan-pemerintah-daerah-jakarta-31-mei-2022>

adalah terkait sistem pengupahan, di mana sistem pengupahan bagi Tenaga Alih Daya adalah tunduk pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sementara itu, sistem pengupahan tenaga honorer tidak diatur secara eksplisit dalam UU ASN, sehingga selama ini pemerintah menetapkan kebijakan bahwa upah bagi tenaga honorer haruslah tidak lebih rendah dari standar Upah Minimum Regional (UMR) sebagai upaya menjamin hak tenaga honorer dalam memperoleh penghasilan yang memenuhi kehidupan yang layak.

Dapat ditarik kesimpulan, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan terutama setelah dikeluarkannya kebijakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022, legalitas Tenaga Honorer menjadi suatu problematika, terutama bagi tiap-tiap individu yang menggantungkan kehidupannya dengan menjadi seorang Tenaga Honorer. Demi menjamin terpenuhinya hak-hak para tenaga honorer ini, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah mengajukan gugatan ke pengadilan yang berwenang untuk meninjau kembali kebijakan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tersebut.

2. Pengajuan Gugatan terhadap Kebijakan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi ke Pengadilan Tata Usaha Negara

Sebagaimana telah diketahui, objek sengketa Peradilan Tata Usaha ialah berbeda dengan objek baik di ranah Hukum Acara Perdata maupun Hukum Acara Pidana. Objek sengketa Peradilan Tata Usaha adalah *beschikking* atau diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia menjadi keputusan atau ketetapan. Menurut Jimly Asshiddiqie, keputusan atau ketetapan dipergunakan untuk menyebut hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif oleh pemerintah.¹² Keputusan ini pada dasarnya bersifat individual dan konkret, berbeda dengan peraturan yang merupakan keputusan tapi bersifat umum dan abstrak. Istilah umum dan abstrak dalam hal ini adalah keberlakuannya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai perumusan kaedah umum.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm 10.

Menurut W.F. Prins, *beschikking* merupakan suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ itu. Terdapat beberapa pandangan ahli lain pula yang apabila disimpulkan, unsur-unsur yang meliputi *beschikking*, antara lain sebagai berikut:

- 1) Perbuatan hukum sepihak atau dengan kata lain merupakan perbuatan hukum publik);
- 2) Dilakukan oleh alat-alat pemerintahan;
- 3) Berdasarkan kewenangan istimewa; dan
- 4) Dibuat untuk menciptakan atau merubah perhubungan-perhubungan hukum (dalam kontes ini dibuat untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang sedang dihadapi oleh alat-alat pemerintahan terkait).

Peradilan Tata Usaha merupakan salah satu bentuk peradilan dibawah kewenangan Mahkamah Agung. Pada mulanya Peradilan Tata Usaha Negara (peradilan administrasi Indonesia) hanya sebatas mengadili tindakan administrasi pemerintahan yang berupa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bersifat konkret-individual-final dan memiliki akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata. ketentuan kompetensi absolut Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Namun, lambat laun pasca Reformasi Tahun 1998 terutama dekade ini kewenangannya diperluas dengan diundangkannya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi, terutama setelah diundangkannya Publik dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Perluasan kompetensi absolut atau kewenangan Peradilan Tata Usaha dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, yaitu dengan diperluasnya definisi Keputusan Tata Usaha Negara dengan unsur dalam Pasal 1 angka 7 yang berimplikasi semua Keputusan yang bersifat umum dan abstrak, umum dan konkret, individual dan abstrak, serta individual dan konkret menjadi Kewenangan Peradilan TUN sepanjang bukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam konteks rumusan masalah penulisan ini, Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 merupakan suatu surat berisi kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

Birokrasi sebagai alat pemerintahan yang memiliki kewenangan tertentu sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Tindakan yang dilakukan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi merupakan perbuatan hukum sepihak (maka termasuk pula sebagai perbuatan hukum publik) oleh karena pihak yang diatur dalam ketentuan ini, yaitu tenaga honorer, memiliki kedudukan hukum yang lebih rendah. Di sisi lain, Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 merupakan jenis *beschikking* berdasarkan akibat ketetapan terhadap orang yang dituju, yakni jenis ketetapan yang tentu menimbulkan akibat hukum bagi tenaga honorer.

Melalui kebijakan tersebut, tenaga honorer mengalami ketidakadilan akibat legalitasnya yang dihilangkan, khususnya bagi tenaga honorer yang telah bekerja selama puluhan tahun dan belum mendapat kesempatan untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil. Lebih daripada itu, Ketentuan Nomor 6d Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022, yang pada intinya menyatakan bahwa perlu disusun suatu langkah strategis penyelesaian pegawai non-ASN yang tidak memenuhi syarat dan tidak lulus baik seleksi Calon PNS maupun Calon PPPK sebelum batas waktu yang ditentukan, yang mana dalam pemahaman penulis perlu dirumuskan suatu peraturan turunan/ pelaksana atau teknis terkait surat ketetapan tersebut, juga dirasa mencederai Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), terutama terkait asas kepastian hukum.¹³ Dalam konteks ini, pemerintah perlu sesegera mungkin membuat peraturan turunan/pelaksana atau teknis yang mengatur hal tersebut, sebab sampai saat ini masih banyak tenaga honorer baik THK-I maupun THK-II yang belum menerima kejelasan dan keberlanjutan terhadap hak yang melekat kepadanya.

Permasalahan yang ditimbulkan dari diedarkannya Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 jelas mencerminkan suatu tindakan Instansi Pemerintah sebagai alat negara yang gagal dan/atau melakukan kelalaian dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan undang-undang. Sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sama halnya bagi para tenaga honorer sebagai warga negara untuk memperoleh hak-

¹³ Valentina Febby Suwardi, "Legalitas Tenaga Honorer Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)", Skripsi Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Negeri Semarang, 2018, hlm 7.

hak yang sepatutnya diterima. Maka dari itu, pada dasarnya para tenaga honorer yang pada dasarnya memiliki kedudukan tidak seimbang dengan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dapat mencari upaya keadilan, salah satunya dengan mengajukan gugatan ke pengadilan. Dalam konteks ini, Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022 memenuhi kriteria-kriteria dari KTUN, sehingga para tenaga honorer dapat mengajukan surat kebijakan ini sebagai objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

3. *Citizen Lawsuit*: Skema yang Tepat Bagi Tenaga Honorer dalam Mengajukan Gugatan ke PTUN?

Meninjau dari pembahasan kriteria *Citizen Lawsuit* di bagian sebelumnya, dapat diketahui bahwa penggugat merupakan individu atau kelompok asal dapat membuktikan ia merupakan warga negara, yang mengajukan gugatan terhadap suatu tindakan lalai tergugat yang dalam hal ini merupakan Negara atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk mengajukan tuntutan yang pada umumnya meminta ganti rugi immateril, hal ini sama halnya dengan salah satu kriteria tuntutan di Peradilan Tata Usaha Negara, yang pada umumnya berisi pernyataan pembatalan atau tidak sahnya KTUN tersebut.¹⁴ Lebih daripada itu, walaupun payung hukum tentang penerapan *Citizen Lawsuit* di lingkup peradilan Indonesia belum secara tegas tercantum dalam peraturan perundang-undangan, tetapi legalitas *Citizen Lawsuit* patut dianggap sebagai media untuk menjamin hak yang berkaitan dengan kepentingan umum sebagai salah satu upaya untuk membuktikan kelalaian negara dalam melakukan kewajibannya itu sendiri.

Sebagai jawaban atas rumusan masalah terkait ketepatan skema gugatan yang diajukan melalui *Citizen Lawsuit*, menurut hemat penulis patut dikaji melalui segi keefektifan dan keefisienan. Hal tersebut berkaitan dengan segi pihak yang menjadi penggugat. Dalam hal ini, tenaga honorer jelas merupakan pihak yang langsung terdampak akibat dikeluarkan objek sengketa PTUN tersebut, yaitu surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022.

Adapun gugatan *Citizen Lawsuit* sebenarnya membebaskan siapa saja yang dapat mengajukan gugatan. Sehingga pada dasarnya tidak menutup kemungkinan

¹⁴ Soemaryono, *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: PT Primamedia Pustaka, 1999, hlm 3.

apabila ada pihak lain yang bukan merupakan tenaga honorer untuk mengajukan gugatan dengan alasan menjamin kepentingan umum. Kepentingan umum yang sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, merupakan segala hal didahulukan demi kesejahteraan umum dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif. Maka pada kenyataannya, keefektifan dan keefisienan dari prosedur gugatan akan tercipta apabila para tenaga honorer yang secara langsung mengajukan gugatan melalui gugatan praktik beracara biasa di PTUN, dibanding pihak lain yang bukan merupakan tenaga honorer yang mengajukan gugatan melalui gugatan *Citizen Lawsuit*. Dengan catatan, tidak ada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur upaya penyelesaian sengketa tersebut melalui Upaya Administrasi.¹⁵

Sebagai upaya akademik dalam mengkaji persoalan terkait hanya sengketa yang berkaitan dengan lingkungan yang dapat menggunakan skema gugatan *Citizen Lawsuit*, maka menurut hemat penulis, skema gugatan *Citizen Lawsuit* dapat diaplikasikan tidak terbatas pada ranah sengketa tersebut. Salah satunya seperti isu tenaga honorer ini, yang menyangkut suatu kebijakan pemerintah yang dianggap lalai dalam menjamin hak warga negaranya. Siapapun yang termasuk warga negara itu sendiri baik dirugikan secara langsung atau tidak, pada dasarnya dapat mengupayakan penyelesaian ketidakadilan akibat tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kehadiran *Citizen Lawsuit* berangkat dari bermacam permasalahan lingkungan yang terjadi pada wilayah negara penganut sistem hukum *common law*, salah satunya adalah Amerika Serikat. Dengan adanya model gugatan tersebut mampu menjamin setiap orang untuk mengajukan tuntutan terhadap badan penyelenggara negara atas pelanggaran atas undang-undang maupun kelalaian dalam pemenuhan hak-hak warga negaranya. Hal ini dapat melindungi warga negara dari kerugian yang dapat

¹⁵ *Op.Cit.*, Soemaryono, hlm. 10.

ditimbulkan akibat sikap penyelenggara negara serta bersifat mencegah tindakan sewenang-wenang yang dilakukan para penguasa.

Bahwa konsep gugatan *Citizen Lawsuit* tersebut berkaitan erat dengan permasalahan pemenuhan hak asasi manusia (HAM) yang melekat dalam diri tiap individu. Sebagaimana kewajiban suatu negara untuk melindungi HAM tiap warga negaranya, negara juga wajib untuk menjunjung tinggi akomodasi atas suara rakyat, salah satunya melalui mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* yang menjamin suara kepentingan umum. Hal ini didasarkan pada amanat yang diselipkan pada berbagai instrumen hukum di Indonesia, seperti UUPH, UU No. 48 tahun 2009 mengenai Kekuasaan Kehakiman, hingga PERMA 2 Tahun 2019.

Kemudian berkaca pada permasalahan tenaga honoror yang diangkat pada uraian di atas, diperlukan pengajuan tuntutan yang mampu menjamin terpenuhinya hak-hak atas para tenaga honoror yang terdampak akibat dikeluarkannya kebijakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melalui Surat Menteri PANRB Nomor B/185/M.SM.02.03/2022. Kebijakan tersebut merupakan perbuatan hukum secara sepihak dan mencerminkan kedudukan yang tidak seimbang antara penyelenggara negara selaku pembuat ketetapan dengan para tenaga honoror yang kedudukannya lebih rendah. Atas hal tersebut, sudah sewajarnya bila tenaga honoror berhak mencari keadilan atas posisinya yang dirugikan karena legalitasnya sudah dihapuskan secara sepihak oleh pemerintah. Tentunya hal ini dapat ditempuh dengan pengajuan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dikaji melalui keefektifan dan keefisienannya, pengajuan gugatan dapat dilakukan melalui metode *Citizen Lawsuit* sebab menyangkut kepentingan umum dan lebih baik untuk diajukan langsung oleh para tenaga honoror langsung.

B. Saran

Dalam upaya menciptakan kepastian hukum dan memberikan kejelasan terhadap keberlangsungan prosedur beracara di Indonesia ke depannya, langkah lebih baik jika terdapat pengaturan yang mengatur secara lebih menyeluruh mengenai pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit*. Hal ini diharapkan juga dapat menjadi terobosan besar atas alternatif penegakan hukum bagi masyarakat luas dalam menuntut pemenuhan haknya sebagai warga negara. Adapun terkait permasalahan tenaga

honorar, pemerintah perlu sesegera mungkin membuat peraturan turunan/pelaksana, supaya dapat mencapai kejelasan dan keberlanjutan atas hak yang melekat kepadanya.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Kanadianto, *Konsep Citizen Lawsuit di Indonesia*,
<http://kanadianto.wordpress.com/2008/01/23/konsep-citizen-lawsuit-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 19/06/2022.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. “Surat Menteri PANRB Perihal Status Kepegawaian di Lingkungan Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah”. Accessed June 13, 2022.
<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/info-terkini/surat-menteri-panrb-perihal-status-kepegawaian-di-lingkungan-instansi-pemerintah-pusat-dan-pemerintah-daerah-jakarta-31-mei-2022>
- Kurniawan Rizky Ramadhani, “*Urgensi Pengaturan Citizen Lawsuit Terhadap Permasalahan Lingkungan Dalam Kerangka Hak Asasi Manusia (Studi Terhadap Bencana Asap Tabunan Di Provinsi Riau)*”, (Yogyakarta : Universitas Islam Indonesia, 2016), Diakses pada 19/06/2022 :
<https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/8548/RTH%2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lotulung, Paulus E. *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.
- Suardi, Valentina Febby. “*Legalitas Tenaga Honorar Pasca Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Dinas Pemadam Kebakaran Kota Semarang)*”, Skripsi Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Negeri Semarang, 2018.
- Naviah Faradina, *Penerapan Mekanisme Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Hukum Acara Perdata Di Indonesia*, Jurnal Verstek Vol. 1 No. 3, 2013.
- Bagian Hukum Acara Universitas Sebelas Maret, Diakses pada 19/06/2022 :
<https://jurnal.uns.ac.id/verstek/article/download/38815/25693>
- Pratiwi, Cekli Setya, et.al. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2018.

- Sabon, Max Boli. *Hak Asasi Manusia Baban Untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, 2008.
- Santosa, Mas Achmad *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*. Jakarta: ICEL,1997.
- _____. *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam "Jurnal Kajian Putusan Pengadilan", edisi 2, Jakarta: LEIP, 2004.
- Simanjuntak, Nicolas. "*Definisi Pelanggaran Kepentingan Umum*," Kompas 8 Oktober 1996.
- Soemaryono. *Tuntunan Praktik Beracara di Peradilan Tata Usaba Negara*. Jakarta: PT Primamedia Pustaka, 1999.
- Sugianto, Indro. *Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Negara: Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat*, dalam "Jurnal Kajian Putusan Pengadilan", edisi 2, Jakarta: LEIP, 2004.
- Sutantio, Retnowulan dan Oeripkartawinata Iskandar. *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek, cet. VII*. Bandung: Mandar Maju, 1997.

