

Pergeseran Paradigma Standing Citizen Lawsuit Di Peradilan Tata Usaha Negara (Analisis Konvergensi Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 dan Nomor 1 Tahun 2023)

Pebri Anwar¹

¹ Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

Article Info

Article history:

Received Juni 28, 2026

Revised Juni 28, 2026

Accepted Juni 28, 2026

Kata Kunci:

Gugatan Warga Negara,
Onrechtmatige Overheidsdaad,
Procedural Deadlock

Keywords:

Citizen Lawsuit,
Onrechtmatige Overheidsdaad,
Procedural Deadlock

ABSTRAK

Peralihan kompetensi mengadili Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa ke PTUN melalui PERMA 2/2019 memperluas objek sengketa hingga mencakup tindakan faktual. Namun, perluasan ini memicu kekosongan hukum acara karena karakteristik sengketa publik berbeda dengan sengketa tata usaha negara konvensional. Penelitian hukum normatif ini menemukan adanya kegagalan sistemik berupa *procedural deadlock* pada perkara *citizen lawsuit*. Hukum acara PTUN masih terikat asas *point d'interet*, *point d'action*, yang mewajibkan pembuktian kerugian langsung (*direct interest*), sehingga menjegal hak gugat publik. Kebuntuan tersebut diselesaikan melalui integrasi doktrin progresif dalam PERMA 1/2023 yang mengakomodasi *indirect interest* dan potential damage. Penelitian menyimpulkan bahwa konvergensi PERMA 2/2019 dan PERMA 1/2023 berhasil menyusun cetak biru hukum acara *citizen lawsuit* yang universal di PTUN. Melalui penemuan hukum, doktrin *indirect interest* harus dianalogikan secara ekstensif pada sengketa publik non-lingkungan hidup demi memulihkan akses keadilan. Konstruksi ini penting demi menjamin kepastian hukum yang berkeadilan bagi masyarakat luas.

ABSTRACT

The transfer of competence to adjudicate Unlawful Acts by Government Officials to the Administrative Court via PERMA 2/2019 expands the object of dispute to include factual actions. However, this expansion triggers a procedural law vacuum due to differing characteristics between public disputes and conventional administrative disputes. This normative legal research identifies a systemic failure in the form of a procedural deadlock in citizen lawsuit cases. Administrative court procedural law remains bound by the principle of point d'interet, point d'action, which mandates proof of direct interest, thereby obstructing public standing. This impasse is resolved by integrating progressive doctrines within PERMA 1/2023, accommodating indirect interest and potential damage. The study concludes that the convergence of PERMA 2/2019 and PERMA 1/2023 successfully establishes a universal procedural blueprint for citizen lawsuits. Through legal interpretation, the indirect interest doctrine must be extensively analogized to non-environmental public disputes to restore access to justice.

This is an open access article under the [CC BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) license



Corresponding Author:

Pebri Anwar
Fakultas Hukum, Universitas Pamulang
Tangerang Selatan, Indonesia
Email: pebrianwar@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Pendahuluan Eksistensi subjek hukum secara kodrati senantiasa bertautan dengan pluralitas kepentingan yang diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan dasar. Pluralitas kepentingan tersebut secara inheren membuka ruang kontestasi sosial dan memicu disrupsi tatanan hukum tatkala tidak diakomodasi melalui instrumen hukum yang otoritatif [1]. Dalam paradigma negara hukum modern, peradilan menempati posisi sentral sebagai instrumen utama untuk merestorasi keseimbangan tatanan kemasyarakatan yang terdistorsi (*restitutio in integrum*).

Tindakan penyelenggara negara sendiri secara dogmatis beroperasi dalam kedudukan yuridis yang bersifat dikotomis, yakni sebagai pemegang otoritas publik (*publiekrechtliche overheid*) berbasis kewenangan (*bevoegdheid*) dan selaku badan hukum keperdataan (*rechtspersoon*) yang melekat pada hak privat. Ketika pemerintah mengaktualisasikan fungsinya dalam ranah publik untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan (*bestuurszorg*), artikulasi kekuasaannya termanifestasi secara sepihak (*eenzijdig*) melalui perbuatan materiil (*feitelijke handelingen*) maupun tindakan hukum administrasi (*beschikking* dan *regeling*) [2]. Doktrin hukum administrasi negara menetapkan secara mutlak bahwa seluruh tindakan unilateral tersebut wajib bersandarkan pada asas legalitas, untuk menangkal potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang, yang berimplikasi pada reduksi hak-hak privat warga negara.

Namun dalam tataran empiris, dominasi kekuasaan penyelenggara negara kerap melahirkan tindakan yang menyimpang maupun pembiaran (*omission*) yang merugikan kepentingan kolektif masyarakat luas. Oleh karena itu, untuk melindungi kepentingan publik yang tereduksi oleh kebijakan penguasa, mengemuka sebuah model gugatan warga negara yang dikenal sebagai *citizen lawsuit* [3]. Berbeda secara diametral dengan konsep *actio popularis* murni yang menuntut pembatalan produk hukum secara *erga omnes* [4], *citizen lawsuit* di Indonesia diadopsi sebagai instrumen untuk menuntut pemenuhan kewajiban hukum (*legal duty*) penyelenggara negara atas nama kepentingan umum [5].

Keberadaan mekanisme ini memicu problematika dogmatis yang serius terkait keabsahan hak gugat (*legal standing*) dalam hukum acara [6]. Kontradiksi tersebut terlihat jelas ketika mengomparasikan karakteristik *citizen lawsuit* dengan konstruksi gugatan konvensional lainnya. Dalam gugatan administrasi biasa, subjek hukum wajib membuktikan adanya kerugian langsung dan kepentingan nyata (*direct interest*) atas terbitnya keputusan atau tindakan pemerintahan [7]. Sementara itu, gugatan organisasi (*legal standing proper*) memberikan hak gugat kepada LSM yang didasarkan pada keselarasan visi di dalam Anggaran Dasar, sedangkan gugatan perwakilan kelompok (*class action*) mengondisikan adanya kesamaan fakta, dasar hukum, dan kepentingan langsung (*identity of interest*) terhadap perkara [8]. Sebaliknya, *citizen lawsuit* memberikan hak gugat kepada individu warga negara yang sama sekali tidak memiliki hubungan kausalitas kerugian personal secara langsung (*indirect interest*).

Secara historis, kekosongan regulasi formal terkait hukum acara *citizen lawsuit* memaksa para pencari keadilan mendaftarkan perkara melalui pintu Peradilan Umum menggunakan instrumen perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*). Beberapa preseden yurisprudensi monumental berhasil dilahirkan melalui kamar perdata, antara lain sengketa kelalaian pemenuhan hak kemanusiaan buruh migran di Nunukan, penolakan standardisasi Ujian Nasional, hingga gugatan polusi udara Jakarta [9]. Lanskap hukum administrasi nasional kemudian mengalami pergeseran paradigma teoretis sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan (UUAP), yang disusul oleh Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2019. Regulasi ini secara tegas merestrukturisasi kompetensi absolut peradilan, di mana kewenangan mengadili *onrechtmatige overheidsdaad* dialihkan sepenuhnya dari yurisdiksi Peradilan Umum ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Implikasi hukumnya, PTUN kini memiliki mandat penuh untuk menguji tidak hanya keputusan tertulis, melainkan juga tindakan faktual termasuk tindakan pasif berupa pembiaran penguasa, yang lazim menjadi objek dalam *citizen lawsuit* [10].

Meskipun perluasan objek sengketa tindakan pemerintahan di PTUN telah diakomodasi oleh PERMA Nomor 2 Tahun 2019, implementasi *citizen lawsuit* di ranah peradilan administrasi masih membentur dinding hukum terkait aspek formal peradilan. PERMA Nomor 2 Tahun 2019 secara normatif masih mengondisikan hukum acara administrasi konvensional, di mana penggugat tetap diwajibkan membuktikan adanya kerugian subjektif langsung. Akibatnya, terjadi kegagalan sistemik di mana objek gugatannya (tindakan faktual penguasa) sudah dipindahkan ke PTUN, namun subjek penggugatnya (*citizen lawsuit* yang tidak memiliki kepentingan langsung) berisiko dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaring*) karena terbentur syarat *standing*. Titik terang pembaharuan hukum acara ini mulai mengemuka pasca-diterbitkannya PERMA Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup. Melalui ketentuan Bab III mengenai Perkara Tata Usaha Negara Lingkungan Hidup, Mahkamah Agung secara progresif mendobrak rigiditas asas kepentingan langsung. Pasal 6 ayat (1) dan (2) PERMA tersebut mengonfirmasi bahwa individu maupun kelompok masyarakat memiliki hak gugat atas keputusan atau tindakan penguasa berdasarkan kepentingan tidak langsung demi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat [11]. Melalui pengakuan normatif terhadap "potensi kerugian" berdasarkan penilaian alat bukti, PERMA ini berhasil memecah kebuntuan formal yang selama ini menjerat para pejuang kepentingan publik.

Kajian mengenai eksistensi *citizen lawsuit* di Indonesia sejatinya telah banyak diulas oleh peneliti terdahulu, namun mayoritas masih tertahan pada batas analisis perdata umum atau pemetaan kompetensi yang parsial. Penelitian oleh Istiqamah, dkk. misalnya, berfokus pada problematika sifat eksekutorial putusan *citizen lawsuit* yang dinilai lemah di ranah perdata biasa. Sementara itu, penelitian Bitu Gadsia dan Siti Zulyah lebih melihat konstruksi doktrinal penarikan objek gugatan *citizen lawsuit* ke dalam perluasan kompetensi absolut PTUN berdasarkan UUAP, penelitian ini tidak lagi memperdebatkan keabsahan objek sengketa tindakan faktual, sifat eksekutorial, dan hanya sebatas mengkaji Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, melainkan melangkah lebih jauh pada rekonstruksi subjek hukum acara melalui perluasan doktrin *standing* "kepentingan tidak langsung" yang ditawarkan oleh PERMA Nomor 1 Tahun 2023.

Oleh karena itu, urgensi tulisan ini terletak pada upaya mengonvergensi perluasan objek tindakan faktual pada PERMA Nomor 2 Tahun 2019 dengan perluasan hak gugat tidak langsung pada PERMA Nomor 1 Tahun 2023. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis prospek integrasi kedua regulasi tersebut sebagai landasan pembaharuan hukum acara peradilan administrasi. Melalui analisis teoretis-dogmatis ini, diharapkan dapat dirumuskan sebuah cetak biru (*blueprint*) hukum acara *citizen lawsuit* yang komprehensif di PTUN. Langkah ini penting untuk mengakhiri dualisme peradilan serta mengukuhkan posisi PTUN sebagai benteng utama dalam mengawal legalitas tindakan penyelenggara negara dan melindungi hak-hak fundamental warga negara di Indonesia.

Namun, pengalihan kompetensi absolut ini melahirkan kegagalan sistemik berupa *procedural deadlock*. Objek sengketa telah diperluas secara publik-kolektif meliputi tindakan faktual, tetapi hukum acara formal PTUN (Pasal 53 UU PTUN) masih terbelenggu pada dogma liberal klasik *point d'interet*, *point d'action* yang mewajibkan adanya kerugian personal langsung. Ketidakselarasan ini mengorbankan esensi keadilan dalam konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare state*), di mana hukum tertinggi seharusnya adalah kesejahteraan rakyat (*solus populi suprema lex*). Titik terang dekonstruksi formalisme kaku ini baru mengemuka pasca-diterbitkannya PERMA Nomor 1 Tahun

2023 yang secara revolusioner membuka pintu bagi hak gugat berbasis kepentingan tidak langsung dan potensi kerugian.

Berdasarkan uraian tersebut, isu hukum utama dalam penelitian ini dirumuskan ke dalam dua fokus permasalahan, yaitu mengenai implikasi yuridis pengalihan kompetensi absolut sengketa tindakan pemerintahan berdasarkan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 terhadap eksistensi hak gugat (*legal standing*) dalam perkara *citizen lawsuit* di Peradilan Tata Usaha Negara, serta mengenai prospek rekonstruksi hukum acara peradilan administrasi melalui integrasi perluasan doktrin standing "kepentingan tidak langsung" (*indirect interest*) dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2023 untuk mewujudkan cetak biru (*blueprint*) *citizen lawsuit* yang komprehensif di Indonesia.

2. METODE

Penelitian hukum normatif (*doctrinal law research*) ini menempatkan hukum sebagai sebuah sistem norma, asas, dan doktrin tertulis yang dianalisis secara kualitatif melalui penalaran logika deduktif menggunakan mekanisme silogisme [12]. Pendekatan penelitian yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah secara komparatif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *jo.* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, PERMA Nomor 2 Tahun 2019, serta PERMA Nomor 1 Tahun 2023, dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) guna mendobrak rigiditas doktrin *legal standing*, serta pendekatan kasus (*case approach*) untuk mengkaji *ratio decidendi* preseden sengketa *citizen lawsuit* terdahulu. Seluruh sumber data bertumpu pada data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*), yang diklasifikasikan ke dalam bahan hukum primer berupa regulasi otoritatif dan putusan hakim, selanjutnya bahan hukum sekunder berupa buku teks dan publikasi jurnal ilmiah. Analisis bahan hukum diproses secara preskriptif dengan mengonfrontasikan premis mayor berupa konsep *bestuurszorg* dan premis minor berupa kekosongan norma hukum acara, guna mengonstruksi sebuah cetak biru (*blueprint*) hukum acara *citizen lawsuit* yang ideal di PTUN.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Implikasi Yuridis Peralihan Kompetensi Absolut Sengketa Tindakan Pemerintahan Terhadap Eksistensi *Legal Standing Citizen Lawsuit* di Peradilan Tata Usaha Negara

3.1.1 Transformasi Perbuatan Faktual Menjadi Sengketa Publik

Pemberlakuan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 secara progresif telah merestrukturisasi peta kompetensi absolut peradilan di Indonesia. Kehadiran PERMA *a quo* hakikatnya merupakan instrumen hukum acara (*procedural law*) yang diundangkan untuk mengisi kekosongan hukum untuk menegakkan hukum materiil yang tertuang dalam UUAP. Melalui Pasal 87 UUAP, pembentuk undang-undang melakukan perluasan radikal terhadap makna Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dengan mengonvergensi tindakan hukum dan tindakan faktual sebagai objek hukum administrasi negara.

Konsekuensinya, melalui Pasal 2 ayat (1) PERMA Nomor 2 Tahun 2019, yurisdiksi mengadili gugatan *onrechtmatige overheidsdaad*, yang selama berdekade-dekade tunduk pada rezim hukum perdata umum di bawah Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dialihkan sepenuhnya menjadi yurisdiksi absolut PTUN. Sengketa *onrechtmatige overheidsdaad* kini resmi bertransformasi menjadi sengketa publik, di mana PTUN memiliki mandat penuh untuk menguji keabsahan tindakan pasif penyelenggara negara berupa pembiaran (*omission*) dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan (*bestuurszorg*) [2, p. 112]. Kendati perluasan objek sengketa tindakan pemerintahan berdasarkan integrasi UUAP dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 memberikan ruang luas bagi pengujian kebijakan publik, perpindahan kamar peradilan ini melahirkan benturan sistemik terhadap subjek hukum acara.

Ditinjau dari perspektif teori keadilan prosedural dan substantif, gugatan *citizen lawsuit* memerlukan integrasi antara keadilan prosedural dan substantif. Keadilan prosedural menuntut pengadilan melonggarkan formalisme hak gugat yang kaku demi menjamin keterbukaan hak publik. Namun, aspek prosedural ini tidak dapat berdiri sendiri. Prosedur hukum harus menopang pencapaian keadilan substantif yang berorientasi pada kemaslahatan publik (*public interest*) [13]. Dengan demikian, perluasan hak gugat bukan sekadar formalitas administratif. Hal ini merupakan instrumen untuk memulihkan hak warga negara yang terabaikan oleh pemerintah. Namun dalam lanskap peradilan tata usaha negara, hakikat tuntutan kewajiban publik tersebut langsung membentur rigiditas doktrin hak gugat konvensional.

Pergeseran kompetensi ini membawa implikasi teoritis yang mendalam terhadap sifat kedudukan negara di hadapan hukum. Ketika beroperasi di bawah payung Pasal 1365 KUHPerdata pada ranah perdata biasa, negara diposisikan sejajar sebagai badan hukum keperdataan (*rechtspersoon*) yang wajib mengganti kerugian atas kesalahan yang diperbuatnya [14]. Namun, unifikasi yurisdiksi ke dalam lingkungan peradilan administrasi memaksa hakim untuk menilai tindakan pemerintah bukan dari kacamata kerugian keperdataan, melainkan dari standar keabsahan tindakan publik penyelenggara negara. Hal ini berarti fokus pemeriksaan bergeser dari sekadar menguji ada tidaknya kerugian finansial individu, menjadi pengujian komprehensif terhadap penyalahgunaan wewenang atau tindakan melampaui wewenang.

Secara dogmatis, transisi ini menuntut kesiapan hukum acara PTUN untuk mengadili sengketa-sengketa yang bersumber dari kegagalan pemenuhan fungsi pelayanan publik (*public service delivery*). Tindakan faktual penyelenggara negara yang kerap menjadi objek gugatan warga negara, seperti pembiaran kerusakan infrastruktur jalan atau kelalaian dalam menanggulangi polusi udara, memiliki karakteristik dampak yang bersifat masif dan kolektif. Sengketa jenis ini berbeda secara fundamental dengan sengketa KTUN klasik yang bersifat individual, konkret, dan final. Oleh karena itu, perpindahan yurisdiksi ini sejatinya membawa misi besar untuk mentransformasikan PTUN menjadi lembaga pengawal utama kesejahteraan sosial dalam konsep *welfare state*.

3.1.2 Paradoks *Public Interest Litigation* dan Benturan Doktrinal

Dalam lanskap komparatif, pemosisian peradilan administrasi sebagai instrumen dinamis pengawal *welfare state* tercermin kuat pada yurisprudensi Mahkamah Agung India. Pasca-masa darurat (*post-emergency period*), peradilan India menyadari bahwa pemulihan hak masyarakat rentan atas pembiaran fungsi publik akan lumpuh jika pengadilan mempertahankan formalisme hukum acara Anglo-Saxon yang kaku. Melalui aktivisme yudisial, pengadilan India meruntuhkan batas-batas konvensional tersebut dengan membentuk *epistolary jurisdiction*. Melalui instrumen ini, pengadilan bersedia menerima lembaran surat biasa atau kartu pos sebagai gugatan resmi kepentingan publik (*public interest litigation*) demi mengubah janji konstitusi menjadi kenyataan hidup (*living reality*). Lompatan doktrinal di India membuktikan bahwa perluasan objek sengketa materiil memerlukan perombakan paralel pada hukum acara formal [15].

Namun, problem terbesar dari unifikasi yurisdiksi di Indonesia adalah ketiadaan penyesuaian regulasi hukum acara formal pada undang-undang organik PTUN itu sendiri. PERMA Nomor 2 Tahun 2019 dibentuk dalam kapasitasnya sebagai peraturan kebijakan Mahkamah Agung untuk mengisi kekosongan hukum, sehingga tidak memiliki daya jangkauan normatif untuk merombak atau mengamendemen aturan *legal standing*, yang tertuang dalam undang-undang. Akibatnya, terjadi diskoneksi hukum, yang objek sengketa administrasi telah diperluas secara modern meliputi perbuatan faktual, tetapi instrumen hukum acaranya masih terbelenggu oleh aturan subjek hukum yang didesain sejak tahun 1986.

Inkonsistensi normatif transisi ini terlihat jelas pada Pasal 1 angka 6 PERMA Nomor 2 Tahun 2019 yang mendefinisikan Penggugat sebagai "*Warga Masyarakat yang kepentingannya dirugikan*

sebagai akibat dilakukannya Tindakan Pemerintahan". Frasa "kepentingannya dirugikan" tersebut secara dogmatis ditarik secara linier dari ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN. Norma klasik ini menganut asas *point d'interet*, *point d'action*, yang mensyaratkan adanya kepentingan langsung bersifat nyata, personal, dan memiliki hubungan kausalitas langsung antara tindakan penguasa dengan kerugian konkret yang dialami penggugat.

Sebaliknya, di bawah payung *public interest litigation paradigm*, meminjam pemikiran Mel Cousins [16], *citizen lawsuit* tidak dapat dipandang secara reduktif sebagai sekadar aksi prosedural di ruang peradilan (*litigation in isolation*). Keberhasilan instrumen hukum ini membutuhkan ekosistem yang terintegrasi, yang mana operasionalisasinya secara doktrinal bertumpu pada interaksi simultan antara empat pilar strategis, yaitu pendidikan komunitas, pendidikan hukum, litigasi publik, dan reformasi hukum. Melalui pilar litigasi publik, warga negara mendapatkan ruang perjuangan formal di hadapan institusi peradilan untuk menguji akuntabilitas negara atas kelalaian sistemiknya. Pada akhirnya, manifestasi dari seluruh rangkaian dialektika hukum ini akan bermuara pada pilar reformasi hukum, yang memposisikan putusan pengadilan yang dimenangkan bukan sebagai akhir dari sengketa, melainkan sebagai katalisator bagi pembentukan kebijakan substantif baru demi kepentingan publik yang lebih luas.

Dengan demikian, paradigma *public interest litigation* menolak pemikiran egoistis-liberal tersebut dalam menguji tindakan penyelenggara negara. Paradigma ini memandang bahwa dalam kehidupan bernegara yang kompleks, terdapat hak-hak publik komunal, seperti hak atas udara bersih, hak atas perlindungan konsumen, dan hak atas pelayanan publik yang layak, yang tidak dapat dipecah menjadi kepentingan individu perorangan. Jika terjadi kelalaian negara yang merusak hak komunal tersebut, pelanggaran itu tidak memunculkan satu orang korban spesifik yang mengalami kerugian kausal langsung, melainkan mencederai seluruh masyarakat secara kolektif. Oleh karena itu, paradigma *public interest litigation* menuntut agar pintu pengadilan dibuka lebar bagi setiap warga negara melalui mekanisme *citizen standing*, tanpa perlu membuktikan adanya kerugian privat.

Gugatan *citizen lawsuit* mengonstruksikan manifestasi hukum di mana aspek *legal standing* tidak lagi mensyaratkan adanya hubungan kerugian personal secara langsung (*injury in fact*). Konsep peradilan ini memposisikan warga negara bukan untuk mengartikulasikan kepentingan hukum subjektif, melainkan bertindak secara representatif untuk mengadvokasi kepentingan kolektif publik yang tereduksi akibat tindakan fakual atau pembiaran hukum oleh otoritas publik [17].

Anomali pencampuran parameter kerugian perdata ke dalam ranah sengketa administrasi publik ini sangat identik dengan ketegangan hukum yang pernah dihadapi oleh Peradilan Nigeria. Sebelum mengalami pergeseran paradigma, pengadilan administrasi di Nigeria kerap menggugurkan gugatan lingkungan hidup yang diajukan oleh kelompok masyarakat sipil dan LSM dengan dalih doktrin *relator action*, bahwa hanya Jaksa Agung yang memiliki kapasitas hukum untuk menuntut pemenuhan kewajiban publik. Namun, kebuntuan tersebut didekonstruksi secara berani melalui putusan *landmark* Mahkamah Agung Nigeria dalam kasus *Centre for Oil Pollution Watch (COPW) v. NNPC* (2019). Mahkamah Agung Nigeria menegaskan pemisahan rigid antara syarat *locus standi* dalam domain hukum perdata privat dengan domain hukum publik. Pengadilan meliberalisasi aturan *standing* dengan memperluas batasan "kepentingan yang cukup" (*sufficient interest*), di mana LSM dan warga negara dinilai memiliki hak gugat inheren untuk menuntut otoritas publik mematuhi hukum (*rule of law*), tanpa harus membuktikan adanya kerugian atau cedera personal langsung [18].

3.1.3 Anatomi Procedural Deadlock

Ketiadaan pemisahan doktrinal serupa di Indonesia berimplikasi pada ketidakpastian hukum bagi warga negara pencari keadilan yang ingin memperjuangkan kepentingan umum. Ketika warga negara menggunakan hak gugatnya atas kelalaian materiil penguasa, mereka dihadapkan pada ketidaksiapan hakim administrasi dalam merespons karakteristik sengketa publik kolektif. Hakim

PTUN yang terbiasa memeriksa sengketa individual-kepegawaian atau sengketa perizinan cenderung gagap ketika harus mengadili sengketa kebijakan publik yang tidak memunculkan kerugian privat yang spesifik. Paradoks ini mempertegas bahwa pengalihan kompetensi absolut, tanpa dibarengi dengan reformasi hukum acara subjek gugatan justru memicu degradasi terhadap perlindungan hukum bagi rakyat.

Ketidakselarasan antara objek materiil dan hukum acara formal tersebut pada tataran praktiknya melahirkan titik patah hukum yang berujung pada keadaan *procedural deadlock*. Kekakuan pengadilan dalam mempertahankan asas lama ini mengorbankan esensi keadilan substansial, sebab pengadilan lebih memilih memenangkan penyelenggara negara atas alasan cacat formil *standing* daripada memeriksa esensi pelanggaran kewajiban bertindak (*duty to act*) yang dilakukan oleh pemerintah. Dampak lebih jauh dari pemeliharaan asas *point d'interest* secara kaku di PTUN adalah terjadinya pengebirian terhadap fungsi kontrol yudisial itu sendiri. Ketika sebuah kebijakan atau tindakan faktual penguasa yang cacat hukum tidak dapat digugat oleh warga negara karena alasan tidak adanya kepentingan langsung, maka tindakan pemerintah tersebut terbebas dari pengujian hukum. Hal ini secara nyata meruntuhkan pilar utama negara hukum, di mana seharusnya tidak boleh ada satu pun tindakan penyelenggara negara yang kebal dari koreksi peradilan.

Di bawah pengaruh asas ini, *legal standing* seseorang dikunci rapat oleh kepemilikan kepentingan hukum yang bersifat privat. Seseorang dilarang keras bertindak sebagai *procurator privat* atau penuntut umum kepentingan publik di dalam persidangan tata usaha negara, apabila ia tidak mampu menguraikan kerugian materiil atau imateriil yang menimpa dirinya sendiri secara eksklusif. Ketidakselarasan antara kedua mazhab ini mengungkap satu kelemahan mendasar dalam legislasi, yakni perluasan objek materiil tidak serta-merta memperluas subjek hukum acara. Perluasan tersebut hanya berhenti pada ranah kompetensi absolut, sedangkan hukum acara formal PTUN tidak mengalami pembaruan paralel pada ranah kompetensi subjektif. Akibatnya, hukum acara PTUN mengalami kelumpuhan ketika dihadapkan pada hak gugat kelompok. PTUN dipaksa menguji tindakan materiil yang berdampak publik luas, namun masih menggunakan kacamata hukum acara yang didesain eksklusif untuk melindungi kepentingan individu atas sebuah KTUN. Anomali ini memunculkan situasi di mana objek sengketa yang bersifat publik luas dipaksa diperiksa menggunakan prosedur penyaringan subjek yang bercirikan privat-individualis.

Dapat dilihat dari ketidakkonsistenan antara Pengadilan Negeri dan PTUN dalam mengadili sengketa tindakan pemerintah, berakar dari benturan regulasi dan dualisme penafsiran kompetensi absolut. Di satu sisi, Pengadilan Negeri mengandalkan Pasal 1365 KUH Perdata untuk mengadili kelalaian pemerintah melalui mekanisme *onrechtmatige overheidsdaad* dan menerima gugatan *citizen lawsuit* yang bersifat umum. Pola pikir keperdataan ini dikukuhkan secara berjenjang mulai dari Putusan PN Jakarta Pusat Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN Jkt.Pst, lalu dikuatkan oleh Putusan PT Jakarta Nomor 549/PDT.G-LH/2022/PT DKI, hingga inkrah pada tingkat kasasi melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 2560 K/Pdt/2023 yang menyatakan bahwa para pejabat negara bersalah atas polusi udara Jakarta.

Sebaliknya, gugatan *citizen lawsuit* yang diajukan ke PTUN kerap kali gugur prematur pada tahap awal pencarian keadilan akibat benturan doktrinal tersebut. Manifestasi kegagalan sistemik ini tercermin secara nyata melalui Putusan No. 307/G/TF/2022/PTUN-JKT., atas nama warga negara, oleh Didit Alnur Pramudita, dkk., melawan Presiden Republik Indonesia dan Menteri Kelautan dan Perikanan, dengan objek sengketa adalah tindakan pemerintahan berupa perbuatan tidak bertindak terkait ketentuan peraturan perikanan. Pertimbangan Majelis Hakim PTUN Jakarta menyatakan bahwa pokok dalam perkara pengujian terhadap materi muatan dalam peraturan pemerintah terhadap undang-undang, PTUN tidak berwenang untuk memeriksa, memutus, menyelesaikan perkara tersebut [19].

Selanjutnya, Putusan PTUN Yogyakarta Nomor 7/G/2023/PTUN.YK menunjukkan sikap restriktif majelis hakim, dengan secara tegas menolak dalil penggugat karena menilai sistem peradilan

tata usaha negara Indonesia belum menganut prinsip *citizen lawsuit* [20]. Akibatnya, hakim mengabulkan eksepsi tergugat terkait *legal standing* dan menyatakan penggugat tidak memiliki hak menggugat karena gagal menguraikan kerugian nyata serta langsung secara individual akibat tindakan faktual penyelenggara negara tersebut. Dalam perkara *a quo*, Majelis Hakim menjatuhkan amar tidak dapat diterima atas gugatan tindakan faktual penguasa karena terbentur rigiditas batas formil hak gugat kepentingan langsung, meskipun objek yang disengketakan murni merupakan ranah tindakan materiil publik yang memiliki eskalasi dampak secara kolektif. Kasus ini membuktikan secara empiris bahwa perluasan yurisdiksi yang dibawa oleh PERMA Nomor 2 Tahun 2019 menjadi tidak fungsional di lapangan.

Kondisi tersebut pada akhirnya memicu *procedural deadlock* yang merugikan para pencari keadilan di Indonesia. Di satu sisi Peradilan Umum menolak perkara atas dasar kompetensi absolut UUAP jo. PERMA Nomor 2 Tahun 2019, namun di sisi lain PTUN menutup pintu persidangan karena ketidakmampuan warga negara membuktikan syarat kerugian subjektif sebagaimana diamanatkan Pasal 53 UU PTUN. Dengan demikian, pengalihan kewajiban mengadili tindakan pemerintahan tidak serta merta memperkuat perlindungan hukum bagi rakyat, melainkan justru menegaskan adanya kekosongan hukum acara formal (*procedural lacuna*) dalam mengadili gugatan publik warga negara pada peradilan tata usaha negara di Indonesia.

Procedural deadlock ini melahirkan situasi pelemparan tanggung jawab yudisial antar-lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Pengadilan Negeri merasa sudah terbebas dari beban mengadili *onrechtmatige overheidsdaad* sejak tahun 2019, sehingga setiap gugatan warga negara yang masuk ke peradilan umum langsung diputus kompetensi absolutnya berada di PTUN. Ironisnya, ketika masyarakat mematuhi perintah tersebut dan mendatangi PTUN, mereka diusir keluar pada tahap awal persidangan (*dismissal process*) karena tidak memiliki *legal standing* konvensional. Fenomena ini merupakan bentuk pengingkaran terhadap keadilan (*denial of justice*) yang paling nyata dalam sistem peradilan modern Indonesia. Keadaan ini diperparah dengan kenyataan bahwa kerugian masyarakat dalam sengketa tindakan faktual sering kali berwujud kerugian immateriil berupa hilangnya rasa aman, rusaknya kualitas hidup, atau terdegradasi hak kesehatannya. Jenis kerugian ini sangat sulit dinilai dengan nominal ekonomi yang rigid sebagaimana disyaratkan dalam pembuktian kerugian langsung peradilan administrasi dalam rezim UU PTUN. Kegagalan PTUN untuk mengadaptasi metode pembuktian kerugian publik ini menyebabkan putusan-putusan yang dihasilkan menjadi tidak adil dan cenderung menguntungkan posisi pemerintah yang berlindung di balik dalih kedaulatan negara.

Ditinjau dari perspektif sosiologi hukum, dampak dari *procedural deadlock* ini adalah munculnya mosi tidak percaya dari masyarakat terhadap efektivitas jalur hukum peradilan administrasi. Ketika jalur pengadilan formal tidak lagi mampu mengakomodasi gugatan warga negara atas kelalaian penyelenggara negara, masyarakat akan cenderung mencari keadilan di luar koridor hukum (litigasi jalanan) melalui aksi unjuk rasa masif atau tekanan media sosial. Hal ini tentu membahayakan stabilitas negara hukum, sebab penyelesaian sengketa negara berpindah dari ruang sidang yang terhormat menuju arena kontestasi opini publik yang tidak terukur. Selain itu, keberadaan *procedural lacuna* ini menghambat jalannya reformasi birokrasi yang bersih di Indonesia. Birokrat dan pejabat pemerintahan tidak lagi memiliki rasa takut untuk mengabaikan kewajiban hukumnya atau melakukan pembiaran materiil, sebab mereka menyadari bahwa benteng hukum acara PTUN akan secara otomatis menjegal setiap gugatan yang diajukan oleh kelompok masyarakat biasa. Pengadilan administrasi yang seharusnya bertindak sebagai instrumen kontrol eksternal yang menakutkan bagi birokrasi, kini justru terjebak menjadi stempel legalitas yang membiarkan kelalaian administratif terus berlanjut tanpa konsekuensi yuridis.

3.1.4 Gagasan Rekonstruksi dan Advokasi Terintegrasi

Keterbatasan ruang peradilan formal dan kuatnya hambatan eksekusi di lapangan dipetakan secara mendalam oleh Scott L. Cummings lewat evaluasi empiris perkembangan gerakan *public interest law* di Amerika Serikat. Cummings menegaskan bahwa di tengah polarisasi politik dan ketegangan struktural, efektivitas tuntutan hukum publik bertumpu pada paradigma advokasi terintegrasi (*integrated advocacy*). Pengacara publik di Amerika Serikat tidak lagi memperlakukan "kasus besar" di peradilan sebagai kebenaran tunggal yang terisolasi. Litigasi dirancang secara sinergis dalam satu kesatuan kampanye komprehensif bersama organisasi sosial non-hukum, mobilisasi media massa, dan strategi lobi kebijakan tingkat lokal. Tujuan utama dari *integrated advocacy* adalah melakukan pergeseran budaya (*culture shifting*) dan membangun infrastruktur kekuatan politik jangka panjang masyarakat sipil. Putusan pengadilan diposisikan sebagai alat penekan taktis untuk memicu reformasi kebijakan dan meminimalisir penolakan politik dari lembaga eksekutif [21].

Bila ditarik ke dalam lanskap hukum Indonesia, ketiadaan ekosistem advokasi terintegrasi dan kokohnya tembok hukum acara formal merupakan akar utama penyebab runtuhnya gugatan-gugatan *citizen lawsuit* di PTUN. Di satu sisi, peradilan dituntut untuk responsif terhadap tuntutan modernitas hukum administrasi negara yang tertuang dalam UUAP, namun di sisi lain, peradilan dibatasi oleh tembok hukum acara formil yang usang. Kegagalan dalam menjembatani kesenjangan antara perluasan objek materiil dan kekakuan subjek hukum inilah yang mendegradasi perlindungan hukum bagi rakyat. PTUN dipaksa menguji tindakan faktual yang berdampak publik luas, namun masih menggunakan kacamata hukum acara abad ke-19 yang didesain eksklusif untuk melindungi kepentingan individu.

Oleh karena itu, penyelesaian terhadap fenomena *procedural deadlock* ini tidak dapat ditunda dan menuntut adanya langkah intervensi hukum yang radikal dari Mahkamah Agung. Tidak boleh ada pembiaran terhadap situasi di mana undang-undang materiil memberikan hak untuk menguji tindakan materiil penguasa, tetapi hukum acara formalnya menutup pintu rapat-rapat bagi subjek yang ingin mengujinya. Kunci dari pemecahan kebuntuan ini terletak pada kemauan politik yudisial untuk meruntuhkan tembok kaku asas kepentingan langsung dan menggantikannya dengan paradigma hak gugat berbasis kepentingan publik yang lebih inklusif, melalui dua jalur rekonstruksi, yaitu:

Pertama, jalur legislatif. Parlemen bersama Pemerintah harus segera mengamendemen UU PTUN untuk secara eksplisit mengodifikasi hak gugat *citizen standing* dalam sengketa tindakan pemerintahan. Syarat frasa "kepentingannya dirugikan" wajib ditarik keluar secara tegas dari batasan sempit doktrin kerugian langsung (*injury in fact*), mengadopsi keberhasilan dekonstruksi *locus standi* publik sebagaimana dipraktikkan di Nigeria.

Kedua, jalur yudisial. Menjelang dilakukannya reformasi undang-undang, hakim-hakim PTUN harus berani melakukan terobosan hukum (*rule-breaking*) sejak tahap *dismissal process*. Mengaca pada peradilan India, hakim PTUN harus memperluas interpretasi "kepentingan hukum yang sah" (*sufficient interest*) mencakup hak komunal setiap warga negara untuk menuntut pemenuhan pelayanan publik yang berlandaskan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

3.2 Prospek Rekonstruksi Hukum Acara *Citizen Lawsuit* di Peradilan Tata Usaha Negara Berbasis Doktrin *Indirect Interest* PERMA Nomor 1 Tahun 2023

3.2.1 Ekstraksi Doktrin *Indirect Interest* dan *Potential Damage* Pasca-PERMA Nomor 1 Tahun 2023

Kebuntuan hukum acara (*procedural deadlock*) akibat benturan antara UUAP, UU PTUN, dan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 kini menemukan titik terang penyelesaian secara progresif melalui penemuan hukum yudisial [22]. Momentum pemulihan hak gugat publik ini mengemuka seiring dengan diterbitkannya PERMA Nomor 1 Tahun 2023. Melalui ketentuan Bab III mengenai Perkara Tata Usaha Negara Lingkungan Hidup, Mahkamah Agung secara progresif mendobrak batas kaku paradigma hak gugat konvensional peradilan administrasi. Secara dogmatis, perubahan fundamental

tersebut tertuang di dalam Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) PERMA Nomor 1 Tahun 2023 yang menegaskan bahwa orang perseorangan maupun kelompok masyarakat memiliki hak gugat atas keputusan atau tindakan administrasi pemerintahan tanpa pembatasan kerugian subjektif langsung [23]. Mahkamah Agung secara eksplisit memperluas doktrin *standing* konvensional dengan mengadopsi elemen penting *citizen lawsuit*, yakni pengakuan terhadap hak gugat berbasis *indirect interest*.

Langkah normatif ini menjadi penting karena berhasil meruntuhkan rigiditas Pasal 53 ayat (1) UU PTUN yang selama ini membelenggu para pejuang kepentingan publik dengan tameng *point d'intérêt*, *point d'action*. Melalui pengakuan terhadap *indirect interest*, warga negara kini memiliki kedudukan hukum untuk bertindak secara preventif demi mempertahankan hak kolektif kemasyarakatan. Terobosan hukum ini diperkuat dengan adanya pengakuan terhadap konsep "potensi kerugian" yang didasarkan pada penilaian logis alat bukti di persidangan. Konstruksi ini sangat selaras dengan filosofi *citizen lawsuit* yang mengadvokasi kepentingan publik sebelum dampak kerusakan nyata dari kebijakan penguasa termaterialisasi menjadi kerugian nyata yang tidak dapat dipulihkan.

Ditinjau dari perspektif teori perlindungan hukum yang dikembangkan oleh Philipus M. Hadjon, perluasan hak gugat dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2023 mencerminkan pergeseran dari perlindungan hukum yang bersifat represif-individual menuju perlindungan hukum preventif-kolektif. Perlindungan hukum preventif mengondisikan agar warga negara tidak perlu menunggu tubuhnya sakit akibat polusi udara untuk dapat mendatangi pengadilan. Pengakuan terhadap *potential damage* memberikan legitimasi bagi setiap warga negara untuk bertindak sebagai *procurator publik* yang menguji keabsahan tindakan penyelenggara negara demi menjaga tatanan sosial agar tetap berada dalam koridor hukum.

Lebih jauh lagi, doktrin *indirect interest* ini meredefinisikan hubungan kausalitas dalam hukum acara peradilan administrasi. Jika sebelumnya peradilan administrasi klasik menuntut adanya *causal verband* yang linier dan kasat mata antara terbitnya suatu KTUN dengan kerugian finansial penggugat, PERMA Nomor 1 Tahun 2023 memperkenalkan pendekatan *probabilistic causation* [24]. Melalui pendekatan ini, menuntut hakim PTUN untuk mengadopsi prinsip kualifikasi otonom (*autonomous qualification*), sebagaimana yang dipraktikkan oleh Court of Justice of the European Union (CJEU) dalam perkara *Florin Lazar v. Allianz SpA*. Maka, untuk mencegah perpecahan hubungan hukum (*severance of law*), hakim tidak boleh lagi memisahkan kerugian tidak langsung publik dari esensi tindakan penyelenggara negara [25]. Melalui *autonomous qualification*, kelayakan kedudukan hukum penggugat dinilai secara holistik berdasarkan ada atau tidaknya probabilitas ancaman kerugian terhadap kepentingan publik yang diakibatkan oleh kelalaian atau pembiaran (*administrative omission*) badan atau pejabat pemerintahan.

Secara teoritis, keberhasilan Mahkamah Agung mengesahkan konsep *indirect interest* ini juga menjadi bukti runtuhnya ego sektoral hukum privat di dalam hukum publik. Hukum acara PTUN yang selama ini mengadopsi hukum acara perdata secara kaku, dipaksa untuk mengakui bahwa kepentingan publik memiliki derajat perlindungan yang setara, bahkan lebih tinggi, daripada kepentingan kepemilikan privat. Pengakuan normatif ini memberikan landasan filosofis baru bagi hukum acara administrasi Indonesia, bahwa pengadilan bukan sekadar tempat mengadili sengketa kepemilikan benda atau jabatan, melainkan benteng pertahanan hak-hak asasi kemanusiaan yang bersifat publik.

Namun, terdapat sebuah tantangan dogmatis dalam struktur PERMA Nomor 1 Tahun 2023, yakni ruang lingkup keberlakuannya yang secara tekstual masih dibatasi pada sektor tata usaha negara lingkungan hidup saja. Meminjam khazanah hukum komparatif Eropa mengenai klusterisasi pihak ketiga, pembatasan sektoral ini menunjukkan bahwa Mahkamah Agung masih terjebak pada model setengah terbuka (*half-open model*). Keterbatasan sektoral ini menimbulkan ketidakadilan prosedural (*procedural injustice*) bagi pencari keadilan di luar isu ekologis. Warga negara yang ingin menggugat pembiaran pemerintah di sektor pelayanan kesehatan, perlindungan konsumen, atau jaminan sosial

masih kerap diusir dari PTUN menggunakan dalih Pasal 53 UU PTUN. Oleh karena itu, hukum acara PTUN ke depan harus bermutasi menuju *open model* sebuah strategi integrasi hukum yang visioner untuk mengekstraksi nilai-nilai progresif PERMA *a quo* agar dapat diaplikasikan secara universal pada seluruh rumpun sengketa *citizen lawsuit*.

Di sinilah peran penting dari integrasi komprehensif antara PERMA Nomor 2 Tahun 2019 dan PERMA Nomor 1 Tahun 2023. Integrasi ini tidak boleh menempatkan kedua aturan dalam hierarki yang kaku, melainkan harus dipandang sebagai alternatif ekivalen yang Komplementer (*equivalent alternative*). Jika PERMA Nomor 2 Tahun 2019 bertindak sebagai penyedia pintu masuk bagi objek sengketa perbuatan faktual penyelenggara negara, maka doktrin *indirect interest* dari PERMA Nomor 1 Tahun 2023 harus bertindak sebagai kunci untuk membuka gembok subjek hukum acaranya. Integrasi kedua instrumen hukum inilah yang menjadi prospek paling menjanjikan dalam meretas jalan pembaharuan hukum acara peradilan administrasi nasional.

3.2.2 Konvergensi Regulasi Menuju *Blueprint* Hukum Acara *Citizen Lawsuit* Universal

Prospek integrasi antara perluasan objek tindakan faktual (PERMA Nomor 2 Tahun 2019) dan perluasan subjek berbasis *indirect interest* (PERMA Nomor 1 Tahun 2023) menjadi landasan pacu utama bagi pembentukan hukum acara *citizen lawsuit* universal di Indonesia. Konvergensi kedua regulasi ini secara simultan menyelesaikan problem dualisme penanganan perkara gugatan warga negara yang selama ini terombang-ambing di antara peradilan umum dan peradilan administrasi. Melalui asas *ius curia novit*, hakim PTUN tidak lagi dibenarkan menolak perkara *citizen lawsuit* non-lingkungan hidup dengan dalih ketiadaan hukum acara tertulis, melainkan wajib menerapkan metode analogi hukum (*rechtsvinding*) dengan mengekstraksi norma dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2023 secara ekstensif.

Ekstraksi norma ini menemukan pembenaran dogmatisnya melalui metode ekstensifikasi istilah 'kepentingan' bahwa dalam penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN secara normatif tidak membatasi frasa tersebut pada 'kepentingan langsung' saja, sehingga perluasan ke arah *indirect interest* merupakan bentuk aktualisasi persamaan hukum warga negara yang konstitusional didukung oleh aliran hukum progresif. Langkah unifikasi ini sejalan dengan tren global dalam hukum perdata internasional untuk mengintegrasikan berbagai klaim kerugian tidak langsung ke dalam satu rezim hukum yang seragam guna mencegah terjadinya fragmentasi atau pemisahan hubungan hukum (*severance of law*) yang menyulitkan pencarian keadilan.

Konvergensi kedua instrumen hukum tersebut pada akhirnya melahirkan sebuah cetak biru (*blueprint*) hukum acara *citizen lawsuit* yang ideal di lingkungan peradilan tata usaha negara. Penggabungan ini meretas jalan bagi lahirnya kodifikasi hukum acara peradilan administrasi baru yang bercirikan hukum publik modern, di mana PTUN tidak lagi sekadar berfungsi sebagai pelindung hak-hak privat dari kesewenang-wenangan penyelenggara negara. Peradilan administrasi bertransformasi sepenuhnya menjadi lembaga pengawal utama akuntabilitas tindakan faktual dan pemenuh kewajiban hukum (*legal duty*) negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Urgensi kodifikasi hukum acara ini, sebagaimana dikemukakan dalam studi hukum publik, ketiadaan kodifikasi tertulis yang rigid mengenai hak gugat publik sering kali menjebak pengadilan dalam ketidakpastian hukum dan potensi lahirnya putusan-putusan yang saling bertolak belakang (*conflicting judicial decisions*).

Dalam tataran aplikatif, rekonstruksi ini memposisikan warga negara untuk menuntut akuntabilitas kebijakan publik secara efektif tanpa khawatir digagalkan pada tahap *dismissal process*. Agar aman melewati tahap ini, cetak biru tersebut dapat mengadopsi rekonseptualisasi teori residu dan trias politika. Ketika penyelenggara negara melakukan kelalaian atau pembiaran, hakim pada tahap permusyawaratan memiliki panduan objektif berupa restrukturisasi *subjectum litis* (warga negara) dan *objectum litis* (tindakan faktual) untuk menyatakan gugatan *admissible*.

Syarat formal pendaftaran gugatan *citizen lawsuit* universal di PTUN masa depan tidak lagi disandarkan pada pembuktian kerugian finansial atau fisik yang dialami secara personal. Paradigma baru ini mengadopsi prinsip hukum progresif universal yang mulai ditinggalkan oleh doktrin tradisional, di mana persyaratan *damage-injury* dihapuskan demi membuka pintu bagi individu maupun LSM berbasis kepentingan publik untuk menggugat pembiaran yang dilakukan otoritas negara. Kriteria *standing* dielevasi pada tingkat pembuktian kelalaian penyelenggara negara dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang berdampak luas bagi kesejahteraan sosial, di mana penilaian alat bukti difokuskan pada ada atau tidaknya pelanggaran asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) oleh otoritas administrasi.

Desain cetak biru ini juga menuntut adanya pembaharuan pada aspek hukum pembuktian di PTUN saat terjadi sidang gugatan warga negara. Mengingat penggugat bertindak atas nama kepentingan publik yang tidak memiliki dokumen privat spesifik, pengadilan harus menerapkan asas peran aktif hakim (*dominus litis*) secara maksimal untuk memerintahkan badan pemerintah membuka dokumen publik yang relevan. Penegasan asas *dominus litis* di sini diposisikan sebagai instrumen *judicial activism*, untuk mengatasi ketimpangan posisi (*equality of arms*) dengan mematahkan kerahasiaan dokumen birokrasi demi validitas pembuktian. Doktrin *indirect interest* menuntut agar beban pembuktian dibalik (*shifting the burden of proof*), di mana pemerintah selaku tergugat yang memegang otoritas wajib membuktikan bahwa tindakan materiil atau pembiaran yang dilakukannya tidak melanggar kewajiban hukum dan tidak berpotensi menimbulkan kerugian publik [26].

Selain aspek pendaftaran dan pembuktian, rekonstruksi hukum acara ini juga memberikan solusi atas lemahnya daya eksekusi (*executable force*) yang selama ini menjadi momok menakutkan dalam praktik *citizen lawsuit* di Indonesia. Dalam paradigma baru ini, amar putusan PTUN atas gugatan warga negara tidak lagi berbentuk pembatalan terhadap keputusan tertulis, melainkan berbentuk perintah bertindak (*mandatory injunction*) yang spesifik kepada pejabat administrasi untuk melakukan perbuatan materiil tertentu demi kepentingan umum. Perintah bertindak ini didukung oleh instrumen paksa berupa pengenaan uang paksa (*dwangsom*) atau sanksi administratif publik publik yang rigid guna menjamin kepatuhan birokrasi.

Melalui model unifikasi hukum ini, penegakan hukum terhadap setiap tindakan materiil pemerintahan dapat berjalan secara akuntabel, transparan, dan berkeadilan dalam bingkai negara hukum yang demokratis. Konstruksi doktrinal *indirect interest* yang diekstraksi secara universal mengakhiri diskriminasi hak gugat warga negara antara sengketa lingkungan dan sengketa publik non-lingkungan. Pada akhirnya, pembaharuan hukum acara peradilan administrasi ini memperkokoh kedudukan PTUN sebagai benteng utama pertahanan hak asasi manusia sekaligus penyeimbang dominasi kekuasaan eksekutif di Indonesia.

4. KESIMPULAN

Pengalihan kompetensi absolut mengadili tindakan faktual dalam bentuk *onrechtmatige overheidsdaad* dari Peradilan Umum ke Peradilan Tata Usaha Negara berdasarkan PERMA Nomor 2 Tahun 2019 secara yuridis memperluas objek sengketa administrasi hingga mencakup tindakan faktual. Namun, perluasan objek ini tidak diimbangi dengan reformasi subjek hukum acara, sehingga implementasi *citizen lawsuit* di PTUN mengalami kegagalan sistemik akibat rigiditas asas *point d'intérêt*, *point d'action* yang dikodifikasikan dalam Pasal 53 UU PTUN. Ketidakselarasan antara perluasan ranah kompetensi absolut (objek sengketa) dan kekakuan syarat kompetensi subjektif (subjek penggugat yang wajib membuktikan *direct interest*) memicu terjadinya *procedural deadlock* yang melumpuhkan hak gugat publik warga negara.

Kebuntuan hukum acara tersebut kini menemukan prospek penyelesaian yang transformatif melalui integrasi doktrin progresif dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2023. Melalui pengakuan normatif terhadap hak gugat berbasis *indirect interest* dan *potential damage*, Mahkamah Agung secara

progresif mendobrak batas kaku paradigma individualis konvensional. Konvergensi antara wadah formal pembuatan materiil penguasa dalam PERMA Nomor 2 Tahun 2019 dengan legalitas hak gugat publik dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2023 berhasil melahirkan sebuah *blueprint* hukum acara *citizen lawsuit* yang ideal. Melalui metode terobosan hukum oleh hakim untuk menerapkan doktrin *indirect interest* secara universal pada seluruh rumpun sengketa publik non-lingkungan hidup, PTUN mampu mengakhiri dualisme peradilan sekaligus mengaktualisasikan fungsinya secara optimal sebagai garda terdepan pengawal legalitas tindakan pemerintah demi menjamin perlindungan hak-hak fundamental warga negara di Indonesia.

REFERENSI

- [1] P. M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 2017, pp. 45-47.
- [2] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016., pp. 112.
- [3] D. T. Istiqamah, S. Suwandoko, dan T. Tendiyanto, "Sifat Eksekutorial Putusan Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) pada Sistem Peradilan di Indonesia," *Literasi Hukum*, vol. 7, no. 1, p. 102, 2022., <https://doi.org/10.31002/lh.v7i1.7518>.
- [4] D. Panggabean, A. R. T. Ridlo, dan V. W. Asmaradana, "Perbandingan Concept Citizen Lawsuit atau Gugatan Warga Negara terhadap Kebijakan Pemerintah di Berbagai Negara (Studi Perbandingan Indonesia, Amerika Serikat dan Belanda)," *Journal of Studia Legalia*, vol. 5, no. 1, pp. 4–6, 2024, <https://doi.org/10.61084/jsl.v5i01.99>.
- [5] K. A. Sudiarawan, A. Y. Karunian, Dewa G. S. Mangku, dan B. Hermanto, "Discourses on Citizen Lawsuit as Administrative Dispute Object: Government Administration Law vs. Administrative Court Law," *JILS (Journal of Indonesian Legal Studies)*, vol. 7, no. 2, p. 454, 2022, <https://doi.org/10.15294/jils.v7i2.60166>.
- [6] B. Gadsia dan S. Zuliyah, "Rekonsepsi Gugatan Citizen Law Suit sebagai Sengketa TUN dalam Perspektif Hukum Kesejahteraan," *Jurnal Hukum Lex Generalis*, vol. 6, no. 10, pp. 8–9, 2025, <https://doi.org/10.56370/jhlgl.v6i10.1327>.
- [7] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- [8] A. W. Sari dkk., "Analisis Yuridis Amar Putusan Dalam Perkara Citizen Lawsuit (CLS) Terkait Ijazah Jokowi: Studi Kasus Putusan Nomor 211/Pdt.G/2025/PN Skt," *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, vol. 3, no. 2, p. 107, 2026, <https://doi.org/10.62383/majelis.v3i2.1644>.
- [9] E. Satmiadji dkk., *Citizen Lawsuit di Indonesia: Tinjauan terhadap Subtansi, Prosedur, serta Eksekusi*, N. Astriani dan N. Dzahabiyah, Eds. Jakarta: Indonesia Center for Environmental Law, 2022. pp. 113.
- [10] M. R. Barokah dan A. Erliyana, "Pergeseran Kompetensi Absolut Dari Peradilan Umum Ke Peradilan Tata Usaha Negara: Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Oleh Penguasa (Onrechtmatige Overheidsdaad)," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, vol. 51, no. 4, pp. 839–841, 2021, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no4.3290>.
- [11] W. E. Pramana dan W. Awiati, "Gugatan Citizen Lawsuit dalam Perkara Lingkungan Hidup di Indonesia: Eksistensi dan Perkembangan," *Simbur Cahaya*, vol. 31, no. 1, p. 87, 2024, <https://doi.org/10.28946/sc.v31i1.3266>.
- [12] P. M. Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017, pp. 47-50.
- [13] J. M. Muslimin dan Y. Fatma, "The Actualization of Justice in the Settlement of Joint Assets Due to Divorce: Comparative Analysis of Decisions of the Religious Courts," *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah*, vol. 12, no. 2, pp. 182–184, 2020, <http://dx.doi.org/10.18860/j-fsh.v12i2.9064>.

- [14] S. Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2013, pp. 12-14.
- [15] A. H. Desai dan S. Muralidhar, "Public Interest Litigation: Potential and Problems," dalam *Supreme but not Infallible*, B. N. Kirpal et al., Eds. New Delhi: Oxford University Press, 2000, pp. 3–13.
- [16] M. Cousins, "How Public Interest Law and Litigation Can Make a Difference to Marginalised Groups," dalam *Public Interest Law in Ireland: Conference Proceedings*. Dublin: FLAC, 2006, pp. 11–13, https://www.flac.ie/assets/files/pdf/flac_pil_proceedings.pdf.
- [17] G. S. Arsitama, M. Fakhri, dan F. Sumarja, "Citizen Lawsuit as a Pillar of Democracy and Dignified Justice," *IJMMU*, vol. 12, no. 10, p. 5, 2025, <http://dx.doi.org/10.18415/ijmmu.v12i10.7096>.
- [18] B. S. Ramos, "Environmental Public Interest Litigation in Nigeria: The Paradigm Shift in COPW V. NNPC," *EULJ*, vol. 3, pp. 285–304, 2020, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4824748>.
- [19] *Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 307/G/TF/2022/PTUN-JKT*.
- [20] *Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 7/G/2023/PTUN.YK*.
- [21] S. L. Cummings, "Public interest litigation in comparative perspective," *Australian Journal of Human Rights*, vol. 27, no. 1, pp. 2–10, 2021, <https://doi.org/10.1080/1323238X.2021.1874238>.
- [22] P. Anwar, "Legal Standing Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Sistem Hukum di Indonesia (Analisis Teoritis Prospek Pembaharuan Hukum Peradilan Tata Usaha Negara)," Magister Hukum thesis, Universitas Pamulang, Tangerang Selatan, Indonesia, 2025.
- [23] Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.
- [24] F. Schauer dan B. A. Spellman, "Probabilistic Causation in the Law," *University of Virginia School of Law Paper Series*, no. 2020-43, pp. 7–8, Mei 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3599418.
- [25] A. Paleczna, "Actio directa and Indirect Consequences of Damage in the Conflict-of-law Perspective," *Gdańskie Studia Prawnicze*, vol. 55, no. 3, pp. 11–65, 2023, https://gsp.ug.edu.pl/index.php/gdanskie_studia_prawnicze/article/view/9571/8601.
- [26] S. Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2019, pp. 23-36.