

**GUGATAN CLASS ACTION TERHADAP KASUS
PENDIRIAN BANGUNAN DISEPANJANG
BANTARAN SUNGAI DI KOTA SURAKARTA.**

Oleh :

BAMBANG JULIANTO GUNTORO

NIM.R. 100020050

Diajukan Pada Sidang Ujian Tesis
Tanggal, Mei 2005

Dinyatakan Lulus
Sebagai Syarat memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum

Surakarta, Mei 2005

Pembimbing II

Pembimbing I

Absori, SH. M.Hum

DR. Khudzaifah Dimiyati, SH. M.Hum

Mengetahui
Direktur Program Pasca Sarjana
Universitas Muhammadiyah Surakarta

DR. H. M. Wahyuddin, MS.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Pelanggaran hukum tidak hanya dapat menimpa pada seseorang, akan tetapi dapat pula menimpa sekelompok orang dalam jumlah besar atau masyarakat luas. Pelanggaran hak-hak para buruh oleh majikan, pelanggaran hak-hak para konsumen oleh pelaku usaha, pelanggaran hak para pemegang saham oleh pengurus perusahaan, kecelakaan yang menimpa banyak orang karena kealpaan sehingga menimbulkan kerugian pada para korban, pencemaran lingkungan oleh suatu perusahaan, penguasaan tanah bantaran sungai oleh sekelompok orang sehingga lingkungan sekitarnya menjadi kumuh, semua kasus tersebut adalah contoh pelanggaran hak yang menimpa orang dalam jumlah yang besar atau masyarakat luas.

Indonesia adalah Negara hukum (*rechtstaat*). Hal tersebut dapat kita lihat di dalam Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan Negara, butir I, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasarkan atas hukum, tidak berdasar kekuasaan belaka (*machtstaat*). Dalam negara hukum hubungan pemerintah dengan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasar norma objektif yang diperintah yang juga mengikat pihak yang memerintah (Suseno, 1988:245). Hak-hak dan kewajiban warga Negara juga diatur oleh hukum. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan kembali agar tujuan Negara hukum tetap terjaga.

Dewasa ini untuk melindungi hak masyarakat, didalam hukum dikenal prosedur class action. Prosedur class action berasal dari Negara-negara dengan sistem peradilan *common law*. *Class action* menggambarkan suatu pengertian dimana sekelompok besar orang berkepentingan dalam suatu perkara, satu atau lebih dapat menuntut atau dituntut mewakili kelompok besar orang tersebut tanpa harus menyebutkan satu persatu anggota kelompok yang diwakili¹. Diwakilinya sekelompok besar orang oleh seseorang atau lebih anggotanya, bukan karena kelompok tersebut tidak dapat bertindak sendiri dalam hubungan hukum atau tidak mempunyai kecakapan bertindak, akan tetapi karena terlalu banyaknya orang sehingga harus diwakili agar tidak menimbulkan kesulitan administrasi pengadilan. Menurut ketentuan gugatan class action di Indonesia inisiatif mengajukan gugatan class action ada wakil kelompok yang merupakan korban langsung atas suatu perbuatan atau tindakan yang masuk dalam katagori gugatan class action. Wakil kelompok yang akan mengajukan gugatan class action harus minta persetujuan terlebih dahulu dari seluruh anggota yang diwakilinya. Dalam hukum acara di Indonesia gugatan class action dapat diajukan sendiri oleh pihak yang berkepentingan yang akan diwakilkan oleh anggota kelompoknya yang merupakan korban langsung atau diwakilkan oleh kuasa hukum atau lawyer sehingga dapat disebut dengan istilah gugatan perwakilan sedangkan di negara negara maju yang menganut common law atau di Amerika Serikat asal mula class action gugatan class action pada prinsipnya harus diajukan melalui kuasa hukum

¹Henry Cambell Blact, 1991, Black's Law Dictionary, Sizth ed, West Publiching Co., St. Paul, Minnesota, hal. 170.

atau lawyer dari para pihak baik pihak Penggugat maupun pihak Tergugat. Dengan demikian dimensi class action merupakan dimensi yang baru dalam hukum acara perdata Indonesia, oleh karena itu implementasinya masih belum jelas. Dalam mekanisme class action, tiap-tiap anggota suatu kelompok mempunyai kesempatan untuk menjadi pihak yang maju ke pengadilan mewakili kelompok besar tersebut. Kenyataannya tidak setiap anggota kelompok memiliki mempunyai kemampuan yang sama dalam memahami apa yang menjadi kepentingan kelompok. Apa yang dituntut oleh wali kelompok belum tentu merupakan kepentingan kelompok. Di sisi lain prinsip hukum acara perdata Indonesia tentang pihak yang dapat mengajukan tuntutan hak ke pengadilan adalah adalah *point d' interest point d' action*.

Dalam kasus gugatan *class action* pendirian bangunan di bantaran sungai sepanjang tanggul Kaliwingko khususnya dan Sungai Bengawan Solo umumnya, diajukan oleh kelompok masyarakat Kota Surakarta yang menamakan diri sebagai Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran ditujukan kepada Walikota Surakarta Slamet Suryanto. Gugatan *class action* tersebut diajukan pada tahun 2002 dengan pertimbangan bahwa Walikota Surakarta telah memberikan rekomendasi kepada kelompok orang yang mendirikan bangunan di bantaran sungai untuk mendapatkan sertifikat tanah hak milik. Hal ini dipandang menyalahi aturan Pasal 5 Peraturan Pemerintah RI Nomor 35 tahun 1991 tentang Sungai yang berbunyi:

- 1) Garis sempadan sungai bertanggul ditetapkan dengan batas lebar sekurang-kurangnya 5 meter di sebelah luar sepanjang kaki tanggul,

- 2) Gari sempadan sungai tidak bertanggung ditetapkan berdasarkan pertimbangan teknis dan sosial ekonomis oleh pejabat yang berwenang.

Penggugat, dalam hal ini Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran, telah melampirkan daftar anggota kelompok dalam surat gugatannya. Selain itu penggugat telah menyampaikan surat peringatan sebanyak dua kali kepada tergugat yaitu Walikota Surakarta. Dalam surat yang ditujukan kepada Bapak Walikota Kota Surakarta tersebut ditandatangani oleh salah seorang anggota Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran Ir. CM. Ismu Wardoyo, MM. MSc yang intinya dalam surat tersebut sebagai anggota masyarakat Kota Surakarta dan dalam rangka memberikan sumbangsih pikiran maupun tindakan nyata dalam kaitan masalah mendirikan bangunan-bangunan disepanjang bantaran sungai Kaliwingko khususnya dan sungai Bengawan Solo pada umumnya. Sebagai Walikota Surakarta tidak sepatasnya membiarkan bahkan tidak ada upaya-upaya kongkrit untuk memberikan sanksi yang tegas kepada orang-orang yang telah sengaja mendirikan bangunan dibantaran sungai yang bisa membahayakan warga kota Surakarta dan sekitarnya terutama bahaya banjir seperti akhir-akhir ini yang melanda di Kota Jakarta, dikarenakan kecerobohan masyarakat dalam pemanfaatan bantaran sungai dan pembuangan sampah yang tidak beraturan. Tetapi karena pihak Tergugat tidak merespon peringatan Penggugat, maka Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran menunjuk kuasa hukum yang terdiri dari May.Jend. TNI (Purn). KRH. Syamsu Dinatingrat, SH., Pramudya, SH., Ida Budhiati, SH., Bambang Julianto Guntoro, SH., Hadi Sasono, SH., dan

Fitri Susilowati, SH. untuk melakukan gugatan class action di Pengadilan Negeri Surakarta.

Dalam proses, sebelum pemeriksaan pokok perkara, Penggugat menyatakan bahwa Tergugat juga menyalahi ketentuan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup. Pada tingkat Pengadilan Negeri Surakarta kasus ini diputuskan bahwa gugatan para penggugat tidak dapat diterima. Pada tingkat banding, Putusan Pengadilan Tinggi Semarang juga menguatkan putusan Pengadilan Negeri Surakarta. Hal inilah yang menarik perhatian penulis untuk meneliti proses gugatan class action yang terjadi dalam sebuah tesis yang berjudul **Gugatan *Class Action* Terhadap Kasus Pendirian Bangunan di Sepanjang Bantarann Sungai di Kota Surakarta.**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana gugatan *class action* pada kasus Pendirian Bangunan di Sepanjang Bantaran Sungai di Kota Surakarta ?
2. Kendala apakah yang terjadi pada gugatan class action pada kasus Pendirian Bangunan di Sepanjang Bantaran Sungai di Kota Surakarta ?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui gugatan *class action* yang terjadi pada kasus Pendirian Bangunan di Sepanjang Bantaran Sungai di Kota Surakarta.

2. Mengetahui kendala yang timbul dalam penyelesaian gugatan *class action* pada kasus Pendirian Bangunan di Sepanjang Bantaran Sungai di Kota Surakarta

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan bisa diambil suatu manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan pendidikan hukum khususnya dalam pengajuan gugatan *class action* oleh kelompok masyarakat kepada pemerintah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kejelasan bagi masyarakat awam tentang hukum serta pihak-pihak yang terkait dalam penyelesaian gugatan *class action*.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian mengenai gugatan *class action* dari sekelompok masyarakat yang menamakan diri Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran terhadap tindakan Walikota yang merekomendasikan pembuatan sertifikat hak milik bagi penghuni bantaran sungai di Kota Surakarta merupakan penelitian *deskriptif yuridis analitis*. *Deskriptif yuridis analitis* menurut Hanafi (2000:48) adalah penelitian yang diharapkan memperoleh gambaran yang

menyeluruh, yang sistematis dan menentukan bahan-bahan maupun berbagai masalah hukum, misalnya mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah. Setelah mendapatkan gambaran dan bahan-bahan yang dibutuhkan, kemudian permasalahan yang terkandung di dalamnya dianalisis secara yuridis untuk memecahkan masalah tersebut. Selain itu juga akan dilakukan analisis terhadap berbagai aspek hukum acara perdata dalam hal proses peradilan gugatan class action dari mulai tingkat Pengadilan Negari hingga tingkat Pengadilan Tinggi (PT).

Dilihat dari segi pendekatannya merupakan penelitian hukum normatif yang menitik beratkan pada penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif adalah penelitian tentang aturan-aturan hukum secara sistematis (Bintan, 1999:78). Akan tetapi untuk melengkapi materi pembahasan, juga dilakukan penelitian lapangan. Penelitian dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1.1 Penelitian Kepustakaan

Bahan yang digunakan adalah:

1) Bahan Hukum Primer

Yaitu bahan hukum yang mengikat, terdiri dari:

- a) UUD 1945
- b) UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- c) KUHPerdata, KUHA Perdata

- d) Undang-undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - e) UUPA
 - f) PP No.35 /1991tentang Sungai
 - g) PP No. 40 Tahun 1996 Tentang *Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.*
 - h) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*
 - i) Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1998 Tentang *Pedoman penetapan Bangunan Atau Hak Pakai Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Yang Dibebani Hak Tanggungan Menjadi Hak Milik*
 - j) Putusan Pengadilan Negeri Surakarta dan Putusan Pengadilan Tinggi Semarang.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan pustaka yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer. Meliputi: buku, makalah hasil seminar, monografi, artikel, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi: Kamus Umum Bahasa Indonesia, Kamus Hukum dan Ensiklopedia.

1.2 Penelitian Lapangan

Maksud dilakukannya penelitian lapangan adalah untuk memperoleh data primer, dengan cara mengumpulkan data–data dan fakta–fakta di lokasi secara langsung yang meliputi:

1. Data Primer

Data Primer yaitu data yang diperoleh langsung dari responden. Dalam penelitian ini responden yang dimaksud anggota Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran dan anggota Kuasa Hukumnya.

2. Data Skunder

Data Skunder yaitu data yang diperoleh dari orang yang mengetahui tentang permasalahan yang diteliti, misalnya praktisi hukum, Staff Pemerintah Daerah Kota Surakarta, dan Praktisi Pendidikan Hukum.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilaksanakan di Kota Surakarta, tepatnya di Kantor Pengadilan Negeri Surakarta dan Kantor Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran.

4. Responden

Responden adalah orang yang diteliti. Responden yang diambil adalah masyarakat yang menjadi anggota Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran sebagai penggugat karena merasa terganggu dengan keberadaan bangunan yang didirikan dikawasan bantaran sungai; masyarakat yang menempati dan mendapatkan sertifikat hak milik

tanah di bantaran sungai, dan para penegak hukum yaitu jaksa, hakim, dan advokat yang menangani kasus bantaran sungai tersebut.

5. Metode Penentuan Sampel

Metode penentuan sampel yang digunakan adalah *non random sampling* yaitu suatu penentuan sampel yang tidak dilakukan secara random dan tidak memberikan keleluasaan bagi penulis untuk membuat generalisasi. Adapun dalam penelitian ini dilakukan dengan *purposive sampling* yaitu suatu penentuan sampel yang diambil dengan berdasarkan penilaian subyektif penulis, dimana persyaratan yang dibuat sebagai kriteria harus dipenuhi sebagai sampel. sampel yang digunakan adalah:

- a) Masyarakat Surakarta yang menjadi anggota Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran,
- b) Anggota kuasa hukum Forum Penegak Keadilan dan Kebenaran,
- c) Masyarakat penghuni bantaran sungai diambil 25 orang sebagai sampel, terdiri dari:
 - (1) Kecamatan Serengan 5 KK
 - (2) Kecamatan Pasar Kliwon 5 KK
 - (3) Kecamatan Laweyan 5 KK
 - (4) Kecamatan Banjarsari 5 KK
 - (5) Kecamatan Jebres 5 KK

1.3 Alat Pengumpulan Data

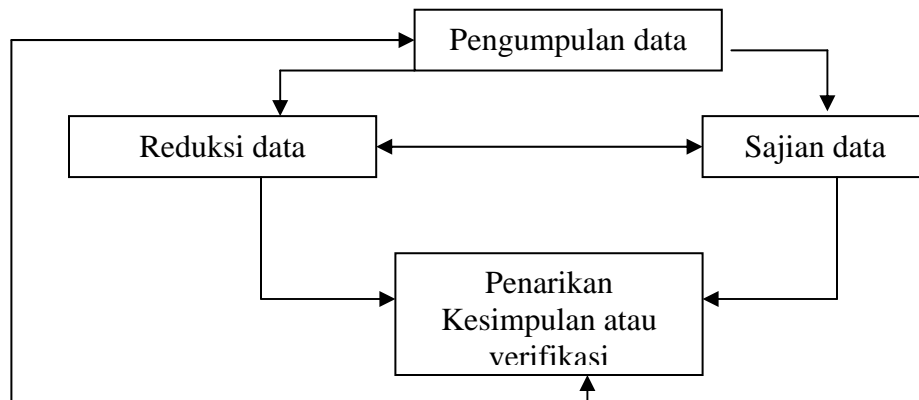
- a. Wawancara, yaitu kegiatan tanya jawab dengan pihak – pihak yang terkait.
- b. Observasi, yaitu kegiatan penelitian langsung di lokasi penelitian yaitu tempat-tempat yang merupakan bantaran sungai di Surakarta yang dijadikan perumahan.
- c. Kepustakaan, yaitu buku-buku dan putusan-putusan yang sesuai dengan masalah yang dibahas.

2. Metode Analisis Data

Data yang diperoleh dari lapangan akan diolah dengan cara dikumpulkan semua data yang ada. Data yang ada dikelompokkan, diseleksi dan selanjutnya dianalisis. Metode yang digunakan dalam analisis data kualitatif yaitu menganalisis data yang didasarkan pada kualitas data yang digunakan untuk memecahkan permasalahan pokok penelitian, kemudian diuraikan dalam bentuk bahasa deskriptif.

Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif, yaitu suatu metode yang menghasilkan analisis dan berdasarkan apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis maupun lisan, untuk kemudian ditarik generalisasi yang seluas mungkin ruang lingkungannya. Data yang diperoleh dari penelitian dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif, artinya mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian berdasarkan kualitas kebenarannya kemudian menggambarkan dan menyimpulkan hasilnya untuk menjawab permasalahan yang ada. Burhan Bungin mengemukakan suatu

teknik analisis data secara kualitatif dengan model interaktif, bila disajikan dalam bentuk diagram adalah sebagai berikut:



Gambar 1 : Desain penelitian²

Dengan memperhatikan gambar di atas, maka proses dapat dilihat pada waktu pengumpulan data, peneliti selalu membuat reduksi data dan sajian data. Artinya, data yang berupa catatan lapangan yang terdiri dari bagian deskripsi dan refleksinya adalah data yang telah digali dan dicatat. Dari dua bagian data tersebut peneliti menyusun rumusan pengertiannya secara singkat, berupa pokok-pokok temuan yang penting dalam arti pemahaman segala peristiwanya yang disebut reduksi data. Kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis dengan suntingan penelitiannya supaya makna peristiwanya menjadi lebih jelas dipahami.

Reduksi dan sajian data ini harus disusun pada waktu peneliti sudah mendapatkan unit kata dari sejumlah unit yang diperlukan dalam penelitian.

² Burhan Bungin, Metodologi Penelitian Kualitatif – Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2001, hal. 99.

Pada waktu pengumpulan data sudah berakhir, peneliti mulai melakukan usaha untuk menarik kesimpulan dan verifikasi berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi maupun sajian datanya. Bila kesimpulan dirasa kurang mantap karena kurangnya rumusan dalam reduksi maupun sajian data, maka peneliti wajib kembali melakukan kegiatan pengumpulan data yang sudah terfokus untuk mencari pendukung kesimpulan yang ada dan juga bagi pendalaman. Dalam keadaan ini tampak bahwa penelitian kualitatif prosesnya berlangsung dalam siklus. Biasanya sebelum peneliti mengakhiri proses penyusunan penelitian, kegiatan pendalaman data ke lapangan studinya dilakukan untuk menjamin mantapnya hasil penelitian.

Kesimpulan dalam penelitian ini diperoleh dari data yang telah diolah dan dianalisis pada tahap sebelumnya. dalam penarikan kesimpulan terdapat beberapa cara yang dapat dilakukan yaitu sebagai berikut: Pertama cara induktif. Cara ini merupakan penarikan kesimpulan dari data-data yang bersifat khusus untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat umum. Kedua cara deduktif. Cara ini merupakan cara penarikan kesimpulan dari data-data yang bersifat umum untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat khusus. Ketiga cara campuran. Cara ini merupakan cara penarikan kesimpulan yang mana dengan menggabungkan cara induktif dan deduktif, yang keduanya digunakan secara bergantian.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik penarikan kesimpulan secara induktif, yaitu penarikan kesimpulan dari data-data yang bersifat khusus untuk mendapatkan kesimpulan yang bersifat umum.