



**Tinjauan Yuridis Pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Law Suit*)  
Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan  
Dan/Atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) Melalui  
Pengadilan Tata Usaha Negara**

**PENULISAN HUKUM**

Diajukan Untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat guna  
menyelesaikan program Sarjana (S1) Ilmu Hukum

**Oleh:**

**Mario Julyano**

**11000117130261**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2021**

## **HALAMAN PENGESAHAN**

### **TINJAUAN YURIDIS PENGAJUAN GUGATAN WARGA NEGARA (*CITIZEN LAW SUIT*) TERHADAP PERBUATAN MELAWAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH BADAN DAN/ATAU PEJABAT PEMERINTAHAN (*ONRECHTMATIGE OVERHEISDAAD*) MELALUI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

#### **Penulisan Hukum**

Diajukan untuk melengkapi tugas-tugas dan memenuhi syarat guna  
menyelesaikan program Sarjana (S1) Ilmu Hukum

Oleh:

**MARIO JULYANO**

**110001171330261**

Penulisan Hukum dengan judul di atas telah disahkan dan disetujui untuk  
diperbanyak

Mengetahui,

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Dr. Aju Putrijanti, S.H., M.Hum.  
NIP 196903151999032001

Lapon Tukan Leonard, S.H., M.A.  
NIP 195811301987031001

**HALAMAN PENGUJIAN**

**TINJAUAN YURIDIS PENGAJUAN GUGATAN WARGA NEGARA  
(*CITIZEN LAW SUIT*) TERHADAP PERBUATAN MELAWAN HUKUM  
YANG DILAKUKAN OLEH BADAN DAN/ATAU PEJABAT  
PEMERINTAHAN (*ONRECHTMATIGE OVERHEISDAAD*) MELALUI  
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Dipersiapkan dan disusun oleh:

**MARIO JULYANO**

**11000117130261**

Telah diuji di depan Dewan Penguji pada tanggal 22 Februari 2021

Dewan Penguji

Ketua Penguji

**Dr. Aju Putrijanti, S.H., M.Hum.**

NIP 196903151999032001

Anggota Penguji II

Anggota Penguji III

**Lapon Tukan Leonard, S.H., M.A.**

NIP 195811301987031001

**Kartika Widya Utama, S.H., M.H.**

NIP 198904082014041001

Mengesahkan:

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Diponegoro

Mengetahui:

Ketua Program Studi S1 Ilmu Hukum

**Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H., M.Hum.**

NIP 196711191993032002

**Marjo, S.H., M.Hum**

NIP 196503181990031001

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa Penulisan Hukum ini tidak pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi lain, dan sepanjang pengetahuan saya di dalamnya tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 22 Februari 2021

Mario Julyano

11000117130261

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### **Motto:**

“Segala Perkara dapat kutanggung di dalam Dia yang memberi kekuatan kepadaku” (Filipi 4:13)

*“The path of the righteous man is beset on all sides By the inequities of the selfish and the tyranny of evil men, Blessed is he who, in the name of charity and good will Shepherds the weak through the valley of darkness For he is truly his brother's keeper and the finder of lost children, And I will strike down upon thee With great vengeance and furious anger Those who attempt to poison and destroy my brothers, And you will know my name is the Lord When I lay my vengeance upon you” (Pulp Fiction)*

### **Persembahan:**

Skripsi ini penulis persembahkan kepada:

1. Kampus Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
2. Para Pembacanya Sekalian
3. Bangsa dan Negara Indonesia

Semoga hasil dari penulisan hukum ini dapat berguna dan dipergunakan secara baik, seturut dengan Tri Dharma Perguruan Tinggi.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan dan ucapkan atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan dan menuntaskan penulisan hukum / skripsi yang berjudul “TINJAUAN YURIDIS PENGAJUAN GUGATAN WARGA NEGARA (*CITIZEN LAW SUIT*) TERHADAP PERBUATAN MELAWAN HUKUM YANG DILAKUKAN OLEH BADAN DAN/ATAU PEJABAT PEMERINTAHAN (*ONRECHTMATIGE OVERHEIDSAAD*) MELALUI PENGADILAN TATA USAHA NEGARA”. Adapun penulisan hukum ini disusun dalam rangka menyelesaikan tugas akhir sebagai syarat kelulusan dalam program sarjana (S1) Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Secara garis dalam skripsi/penulisan hukum ini penulis membahas mengenai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang diselesaikan dengan konsep gugatan warga negara melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Sejauh ini mekanisme penyelesaian perkara dengan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) belumlah memiliki landasan hukum yang kuat, namun untuk objek sengketa dari gugatan tersebut, yakni perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintah telah memiliki tata beracaranya dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan Dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum Oleh Badan Dan/Atau Pejabat Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) yang mana menjadi kewenangan dari Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu penulis mencoba untuk

menuangkan gagasan mengenai penerapan dari gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini banyak mendapatkan dukungan dan bantuan, baik secara moral, finansial, dan juga pengetahuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis hendak menyampaikan rasa terimakasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung penulis dan menjadikan skripsi/penulisan hukum ini ada, yakni:

1. Kedua orang tua penulis, bapak Johnson dan mama Betty yang sudah memberikan bantuan dan dukungan terbesar bagi penulis untuk menyelesaikan penulisan hukum ini;
2. Abang dari penulis, bang Jonathan yang turut memberikan arahan dan semangat bagi penulis dalam menjalani proses pembuatan penulisan hukum ini;
3. Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum., selaku Rektor Universitas Diponegoro;
4. Prof. Dr. Retno Saraswati, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro;
5. Dr. Aju Putrijanti, S.H., M.Hum., selaku dosen Pembimbing I yang telah memberikan arahan, saran, dan dukungan kepada penulis selama proses penyusunan skripsi / penulisan hukum ini;

6. Lapon Tukan Leonard, S.H., M.A., selaku dosen Pembimbing II yang sudah memberikan masukan dan bimbingan kepada penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini;
7. Aditya Yuli Sulistyawan, S.H., M.H., selaku selaku Dosen Wali yang telah banyak membantu dalam memberikan bimbingan dan arahan kepada penulis dalam merencanakan penempuhan mata kuliah di tiap semesternya selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro;
8. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang telah mencurahkan waktu, tenaga, dan semangatnya untuk membagikan ilmunya kepada penulis selama menempuh studi Fakultas Hukum Universitas Diponegoro;
9. Seluruh staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang telah banyak membantu dalam memberikan pelayanan kepada penulis selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro;
10. Orang spesial serta teman terdekat penulis ketika menyelesaikan penulisan hukum ini, Syifa Pramadina Putri yang sudah memberikan dukungan dan perhatian kepada penulis selama menyelesaikan penulisan hukum ini;
11. Sahabat-sahabat penulis sewaktu SMA (SARAP), Bagya Vermoulen, M. Ari Yusuf, M. Bima Arya, dan Noel Matthew P., yang selalu mewarnai hari penulis dengan candaan-candaan lucu pelepas penat;



12. Kawan-kawan penulis sedari SMA lainnya, Cynthia Cahyani, Nafa Dwitya Putri, Clara Almira, Arindita, Jay, dan Saras yang juga sama-sama sedang berjuang dan saling memberikan dukungan;
13. Sahabat-sahabat Kabaret 2017, Deddy Andhika. P, Ilham Bintang Gemilang, Adila Yunita, Endah Tri Wulandari, Akmal Riyadi, Pramadeaz Hakua Putra, Arvalentya Vidia Florensi, Benaya, Annisa Sedjati, Annisa Riska, Hilmi Anan Yustisia, Valentino Dandi, Irfa Zhira, Pradiptya Axel K., Praditya Amalia S., dan Dynda Alberty, terima kasih telah menemani keseharian penulis selama di Semarang;
14. Sahabat-sahabat penulis sewaktu kuliah, Revannue Edward, Lutfi Imam Prakoso, Muafa Bara, Yosua Sebastian, yang telah mau berteman dekat dengan penulis dan penulis repotkan selama di Semarang;
15. Kawan-kawan dari penjurusan hukum acara yang saat ini sama-sama sedang berjuang, Dedi Sinaga, Rhida Irawati, Anisyah Rani, dan lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu;
16. Badan Pengurus Harian UKM-F Gema Keadilan tahun 2020, Kornelius Yosua, Surya Inri Nuari, Yulia Andriyani, Amirudin Nur Yusron, Stefani Yulindriyani, dan Anindhita Putri yang sudah memberikan banyak pengalaman bagi penulis di organisasi kebanggaan bersama, Gema Keadilan;
17. Para antek-antek divisi Litbang Gema Keadilan Tahun 2020, Faza, Fina, Bilah, Andy, Nuri, dan lainnya yang tidak dapat disebutkan satu

persatu yang sudah menjadi tempat bagi penulis untuk bereksperimen sebagai pemimpin;

18. Teman-teman divisi Riset UKM-F Kelompok Riset dan Debat Tahun 2020;
19. Para pejuang dari Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia;
20. Rekan-rekan seiman dari Persekutuan Mahasiswa Kristen Fakultas Hukum;
21. Para penghuni Kos Suparman yang selalu kompak dan kocak;
22. Kaka-kaka tingkat, Bang Faldy, Bang Haedar, Bang Habib, Kak Amo, Kak Raeni, Kak Windari, Kak Novalia, Bang Algaz, dan masih banyak lagi yang sudah mau membagikan pengalamannya kepada penulis; dan
23. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Diponegoro lainnya yang telah memberikan dukungan dan kenangan serta pelajaran bagi penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan hukum/skripsi ini masih jauh dari kata sempurna sebagai hasil karya tulis ilmiah yang komprehensif. Oleh karena itu, dengan rendah hati penulis menerima adanya kritik ataupun saran yang konstruktif untuk kedepannya penulis dapat membuat karya tulis ilmiah yang lebih baik lagi. Meskipun belum sempurna, tapi penulis tetap berharap bahwa penulisan hukum/skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pihak yang membutuhkan.

Semarang, .... Februari 2021  
Penulis

Mario Julyano  
NIM: 11000117130261

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN.....	i
HALAMAN PENGUJIAN .....	ii
PERNYATAAN.....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
DAFTAR ISI.....	xi
ABSTRAK .....	xiv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
E. Sistematika Penulisan .....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	13
A. Tinjauan Mengenai Peradilan Tata Usaha Negara.....	13
1. Istilah dan Definis Peradilan Tata Usaha Negara.....	13
2. Fungsi Peradilan Tata Usaha Negara .....	14
3. Ruang Lingkup Peradilan Tata Usaha Negara .....	15

4.	Penyelesaian Sengketa Dalam Peradilan Tata Usaha Negara .....	19
B.	Tinjauan Mengenai Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah ( <i>Onrechtmatige overheidsdaad</i> ).....	22
1.	Hakikat Perbuatan Melawan Hukum .....	22
2.	Unsur-Unsur Perbuatan Melawan Hukum .....	28
3.	Subjek Hukum yang Melakukan Perbuatan Melawan Hukum .....	36
4.	Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah ( <i>Onrechtmatige overheidsdaad</i> ).....	38
5.	Pergeseran Cara Pandang Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah .....	39
C.	Tinjauan Mengenai Gugatan Warga Negara ( <i>Citizen Lawsuit</i> ) .....	42
1.	Pengertian Gugatan Warga Negara .....	42
2.	Karakteristik atau Bentuk Gugatan Warga Negara .....	45
3.	Prosedur Beracara Dengan Gugatan Warga Negara Pada Peradilan Umum .....	46
BAB III METODE PENELITIAN.....		50
A.	Metode Pendekatan .....	50
B.	Spesifikasi Penelitian .....	51
C.	Metode Pengumpulan Data .....	52
D.	Metode Analisis Data.....	54

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	55
A. Kedudukan Hukum Pengaju Gugatan Warga Negara ( <i>Citizen Law Suit</i> ) Terhadap Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan ( <i>Onrechtmatige Overheisdaad</i> ) Melalui Peradilan Tata Usaha Negara .....	55
1. Kedudukan Hukum Dalam Ruang Lingkup PERATUN .....	56
2. Kedudukan Hukum Gugatan Warga Negara ( <i>Citizen Lawsuit</i> ) .....	60
3. <i>Quo Vadis</i> Kedudukan Hukum Pengajuan Gugatan Warga Negara Melalui Peradilan Tata Usaha Negara .....	66
B. Proses Beracara Dengan Gugatan Warga Negara Di Peradilan Tata Usaha Negara .....	72
1. Para Pihak .....	73
2. Objek Sengketa .....	77
3. Tuntutan ( <i>Petitum</i> ) .....	80
4. Putusan dan Eksekusi Putusan .....	81
5. Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan .....	83
BAB V PENUTUP.....	86
A. Kesimpulan .....	86
B. Saran.....	87
Daftar Pustaka .....	87

## ABSTRAK

Gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) merupakan bentuk gugatan dimana setiap masyarakat suatu negara diberikan hak untuk mengajukan gugatan, terhadap perbuatan pejabat pemerintahan yang melanggar hukum publik. Dalam hal ini sebelum adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, objek yang menjadi sengketa gugatan warga negara acap kali diasosiasikan sebagai kewenangan dari Peradilan Umum karena dasar hukumnya merupakan Perbuatan Melawan Hukum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Namun setelah ada undang-undang tersebut maka objek sengketa gugatan warga negara, yakni perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan menjadi di bawah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Meskipun telah jelas bahwa objek sengketa gugatan warga negara berada di bawah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, namun terkait bentuk gugatan warga negara sendiri belum memiliki dasar hukum yang jelas. Hal yang kerap menjadi pertentangan dalam gugatan warga negara adalah kedudukan hukumnya, yang mana dipandang bertentangan dengan prinsip *point d'interest poin d'action* karena membawa kepentingan publik. Selain itu, apabila sudah berada di bawah kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara akan seperti apa tata beracaranya. Hal-hal tersebut lah yang akan penulis coba jelaskan dalam penulisan hukum ini.

Adapun pada penulisan hukum ini, digunakan metode analisis data kualitatif dan metode pendekatan yuridis normatif berdasar pada bahan hukum primer dan sekunder.

**Kata kunci: Gugatan Warga Negara, PERATUN, Beracara.**

## **ABSTRACT**

*Citizen lawsuit is a form of lawsuit that given citizen of a country right to sue againsts government action that transgress public law. In this suit concept, before Law Number 30 of 2014 exist, the dispute object normally being under the authority of General Court because the legal base was unlawful act that regulated in Civil Code. However after the Law Number 30 of 2014 exist, those dispute object becomes the Administrative Court's Authority. Even though the dispute object already being under the authority of Administrative Court, but still the citizen lawsuit does not have a really clear and strong legal basis. There is a few disagreement about the implementation of citizen lawsuit in Indonesia. The main problem of those disagreement is about legal standing, which is not in accordance with the principal of point d'interest poin d'action. Beside of it, another thing that frequently being a question is about the proceedings of citizen lawsuit. Those are the things that writer tries to explain in this legal research.*

*In process of writing this legal research used a normative juridical approach based on primary and secondary legal materials. Also the data analysis used was qualitative analysis method.*

***Keywords: Citizen lawsuit, Administrative Court, legal proceedings.***