

**EKSISTENSI CITIZEN LAWSUIT
DALAM UPAYA PENEGAKAN ATURAN LINGKUNGAN HIDUP
THE EKSISTENCE OF CITIZEN LAWSUIT IN EFFORTS TO ENFORCE ENVIRONMENTAL
REGULATIONS**

Sardjana Orba Manullanga^a

ABSTRAK

Penelitian ini membahas konsep *Citizen Lawsuit* terhadap pelanggaran aturan – aturan lingkungan hidup di Indonesia melalui tinjauan normatif dari dogmatik hukum. Penelitian ini merupakan kajian hukum normatif, yang artinya mengupayakan kaidah, prinsip, dan doktrin hukum untuk menyikapi permasalahan hukum yang sebenarnya. Penelitian ini menggunakan metode statuta (pendekatan undang-undang) dalam analisisnya terhadap teks hukum. Arti Kata "Gugatan" *Citizen* gugatan adalah alat yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat umum dalam upaya melindungi diri mereka secara hukum dari akibat perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat pemerintah. Walaupun Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (HIR/RBg) tidak secara tegas mengatur jenis gugatan *Citizen Lawsuit*, penulis studi ini menemukan bahwa Hakim tetap menerima dan mengadilinya berdasarkan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman dan melalui terobosan hukum. Hal ini terjadi meskipun Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (HIR/RBg) tidak mengatur dengan jelas jenis gugatan *Citizen Lawsuit*. Namun pada kenyataannya, tidak semua perkara *Citizen Lawsuit* diterima oleh Hakim Pengadilan Negeri karena para hakim memiliki pendapat yang berbeda mengenai jenis gugatan tersebut. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan pendapat mengenai bentuk gugatan ini. Oleh karena itu, penulis menyarankan agar proses Gugatan *Citizen Lawsuit* diakomodir ke dalam hukum acara Indonesia untuk mencapai tujuan mencapai kejelasan hukum dan memberikan perlindungan hukum yang adil bagi individu yang ingin mempertahankan hak konstitusionalnya.

Kata kunci: *Citizen Lawsuit*; Hukum Lingkungan; *Actio Popularis*; Kerusakan Lingkungan.

ABSTRACT

This study discusses the *Citizen Lawsuit* concept of violating environmental regulations in Indonesia through a normative review of legal dogmatics. This research is a normative legal study, which means seeking legal principles, principles and doctrines to address real legal issues. This study uses the statute method (law approach) in its analysis of legal texts. Meaning of the word "Lawsuit" *Citizen Lawsuit* is a tool that can be used by members of the general public in an effort to legally protect themselves from the consequences of unlawful acts committed by government officials. Even though the Civil Procedure Code (HIR/RBg) does not explicitly regulate the types of *Citizen Lawsuit* lawsuits, the authors of this study found that Judges still accept and try them based on the Judicial Powers Act and through legal advances. This happened even though the Civil Procedure Code (HIR/RBg) does not clearly regulate the type of *Citizen Lawsuit* lawsuit. However, in reality, not all *Citizen Lawsuit* cases are accepted by District Court Judges because the judges have different opinions regarding the type of lawsuit. This is due to differences of opinion regarding the form of this lawsuit. Therefore, the authors suggest that the *Citizen Lawsuit* Lawsuit process be included in Indonesian procedural law to achieve the goal of achieving legal clarity and providing fair legal protection for individuals who wish to defend their constitutional rights.

Keywords: *Citizen Lawsuit*; Environmental law; *Actio Popularis*; Environmental damage.

^a Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Jalan Raya Kampus Unkris, Jatiwaringin, email: somanullang@unkris.ac.id

PENDAHULUAN

Pada pagi Jumat, 17 Juni 2022, AQI mencatat bahwa kualitas udara di Jakarta mencapai Angka 166, menempatkan kota ini pada peringkat kedua terburuk di seluruh dunia. Statistik dari AQI menunjukkan bahwa jumlah polusi PM2.5 di udara di Jakarta mencapai 97 mikrogram per meter kubik di pagi hari, hampir 20 kali lebih tinggi dari batas yang dapat diterima sebesar 5 g/m³ yang ditetapkan oleh (WHO).² Karena UUD 1945 huruf H Pasal 28 menyatakan bahwa negara bertanggung jawab untuk menjamin agar setiap warga negara dapat memperoleh penghidupan yang baik dan lingkungan yang sehat, maka keadaan sulit saat ini merupakan masalah yang perlu diatasi.³

Ratifikasi Paris Agreement oleh Indonesia dan terbitnya “UU No. 16 Tahun 2016 tentang Ratifikasi *Paris Agreement on the United Nations Framework Convention on Climate Change*” Termasuk sebagai komponen komitmen Indonesia terhadap Perjanjian Paris tentang perubahan iklim. Selain itu, “Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup” diundangkan pada tahun 2009 dengan tujuan untuk melindungi fungsi lingkungan, memastikan penggunaan sumber daya alam secara rasional, mencapai pembangunan berkelanjutan, dan menangani masalah lingkungan dalam skala global.

Pemerintah Indonesia mengalami kelemahan dalam menjalankan tugasnya untuk melestarikan lingkungan hidup, sehingga terjadi berbagai masalah lingkungan seperti polusi udara, banjir, dan kerusakan lingkungan. Data menunjukkan bahwa pada periode 2015-2019, polusi dan kerusakan lingkungan menjadi permasalahan yang sering terjadi di banyak daerah di Indonesia. Contohnya di Lampung Selatan dan Lampung Timur, aktivitas penambangan pasir laut, hutan, dan kayu sonokeling secara liar menyebabkan kerusakan lingkungan dan ekosistem. Hal serupa terjadi di Bengkulu pada tahun 2019, di mana 60-70% kawasan hutan rusak akibat penebangan dan penambangan liar. Banjir dan tanah longsor pada tahun 2022 semakin memperburuk kondisi lingkungan.⁴

Namun, masyarakat memiliki hak untuk melindungi dirinya sendiri dan mengajukan aspirasi dalam lembaga hukum atas kerusakan lingkungan. Republik Indonesia beroperasi di bawah kerangka hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Dalam kerangka ini, berbagai undang-undang dan peraturan telah dibentuk untuk memungkinkan gugatan perwakilan kelompok yang berkaitan dengan masalah lingkungan. Diantaranya Pasal 91 “UU Nomor 32 Tahun 2009” dan Pasal 71 ayat 1 “UU Nomor 41 Tahun 1999”. Artinya setiap individu dalam suatu masyarakat memiliki hak untuk menerima perlindungan hukum dari badan pemerintahan sehubungan dengan lingkungan ekologis yang menguntungkan. Pada tahun 2019, sekelompok 32 warga mengajukan gugatan perwakilan kelompok terhadap

² Katadata, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/06/17/kualitas-udara-jakarta-pagi-ini-terburuk-kedua-di-dunia-jumat-17-juni-2022>, diakses pada 10 Agustus 2022

³ Lihat Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

⁴ *Ibid.*

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Banten, dan Jawa Barat, serta terhadap Presiden, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri. Gugatan tersebut dilakukan karena buruknya kualitas udara di Jakarta, dan akhirnya dimenangkan oleh para penggugat.⁵

Masyarakat berhak untuk melindungi dirinya sendiri dengan cara mengajukan aspirasi melalui jalur litigasi perdata, termasuk dalam hal kerusakan lingkungan. Indonesia mendukung paham negara hukum yang memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dalam memperoleh kualitas lingkungan yang baik. Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan gugatan perwakilan kelompok terkait lingkungan hidup. Contoh gugatan perwakilan kelompok terkait lingkungan hidup dilakukan terhadap pemerintah pada tahun 2019 dan dimenangkan oleh para penggugat.

Masyarakat Indonesia dapat mengajukan gugatan perwakilan kelompok melalui jalur litigasi perdata, seperti gugatan wanprestasi atau gugatan atas pelanggaran hukum. Berbagai entitas, termasuk individu, organisasi lingkungan, pemerintah, komunitas, dan warga negara, dapat diberikan hak istimewa untuk memulai proses hukum di pengadilan. Kerangka hukum di Indonesia, yang didasarkan pada sistem hukum perdata, tidak memiliki ketentuan yang tegas terkait dengan gugatan warga negara. Konsep hukum *Citizen Lawsuit*, disebut juga hak warga negara untuk menuntut, diakui dalam kerangka sistem hukum common law. Dalam sistem hukum civil law digunakan istilah *Actio Popularis*. Di Indonesia yang pada umumnya menganut sistem hukum perdata, istilah *Citizen Lawsuit* biasa digunakan untuk merujuk pada perkembangannya.⁶ Dari kelima bentuk hak gugat yang telah dijelaskan, prinsipnya adalah sebagai sarana bagi masyarakat untuk melindungi hak-haknya.

Masyarakat memiliki kemampuan untuk mempertahankan hak-haknya dalam kehidupan bermasyarakat melalui penggunaan gugatan perwakilan kelompok, gugatan warga negara, dan bentuk litigasi lain yang termasuk dalam kategori nasihat keadilan. Kedua jenis gugatan ini memiliki sifat yang sama: mereka diprakarsai oleh individu atau organisasi dalam komunitas yang memiliki kepentingan yang mereka rasa perlu untuk dipertahankan dan yang menuntut agar terdakwa bertanggung jawab atas tindakan mereka. Meskipun “Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Aksi Perwakilan Kelompok” dan “UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 32 Tahun 2009” keduanya memuat ketentuan tentang mekanisme perwakilan kelompok, hukum perdata sendiri tidak mencantumkan ketentuan tersebut.⁷

Warga negara dapat mengajukan gugatan bukan atas dasar ketentuan undang-undang (*Regeling*), melainkan atas dasar pertimbangan kekuasaan hakim dalam undang-undang dan

⁵ *Ibid.*

⁶ Halomoan Benarivo, Putri Purbasari Raharningtyas, dan Febiana Rima Kainama. “Kritisi Sistem Pertanggung Jawaban Negara Atas Perbuatan Melawan Hukum Studi Perbandingan *Actio Popularis* di Hungaria”. *Gloria Justitia* 1.2 (2021): 192-209.

⁷ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

preseden yang tercakup dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman (*Judicial Powers Act*). Menurut Undang-Undang tentang Kekuasaan Yudisial, pengadilan tidak diperbolehkan menolak untuk mengadili suatu kasus atas dasar bahwa undang-undang tersebut ambigu atau membingungkan. Sebaliknya, pengadilan dipaksa untuk mempertimbangkan kasus tersebut dan mendengarkan kasus tersebut. Bagian ini menerima banyak perhatian sepanjang UU. Konsekuensinya, gugatan warga negara dapat menjadi alternatif bagi masyarakat untuk memperjuangkan haknya di depan pengadilan, Padahal tidak ada ketentuan hukum khusus yang menyatakan hal tersebut. Ini karena tidak ada hukum khusus.⁸

Dalam beberapa penelitian terdahulu terdapat juga pembahasan terkait misalnya, Arintoko, A., & Purwanto, Tulisan ini membahas tentang eksistensi *Citizen Lawsuit* sebagai instrumen penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Di dalamnya dijelaskan tentang latar belakang lahirnya *Citizen Lawsuit* dan pengakuan atasnya di Indonesia. Selain itu, tulisan ini juga membahas tentang prosedur yang harus diikuti oleh masyarakat yang ingin mengajukan *Citizen Lawsuit* serta contoh kasus di Indonesia yang menggunakan *Citizen Lawsuit* sebagai instrumen penegakan hukum lingkungan.⁹ Selanjutnya Prasetyo, H., & Kristiana, Tulisan ini membahas tentang perbandingan *Citizen Lawsuit* antara Amerika Serikat dan Indonesia. Di dalamnya dijelaskan tentang pengertian *Citizen Lawsuit* dan prosedur yang harus diikuti dalam kedua negara. Selain itu, tulisan ini juga membahas tentang perbedaan dan persamaan antara *Citizen Lawsuit* di kedua negara, serta keuntungan dan kelemahan dari *Citizen Lawsuit* sebagai instrumen penegakan hukum lingkungan.¹⁰ Serta Teguh, W., & Hadiyanto, H, Tulisan ini membahas tentang cara memperkuat *Citizen Lawsuit* sebagai instrumen penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Di dalamnya dijelaskan tentang kendala dan tantangan dalam mengajukan *Citizen Lawsuit* di Indonesia serta solusi untuk mengatasi kendala tersebut. Selain itu, tulisan ini juga memberikan rekomendasi untuk memperkuat peran masyarakat dalam penegakan hukum lingkungan melalui *Citizen Lawsuit*.¹¹

Perbedaan antara judul "Eksistensi Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dalam Upaya Penyelesaian Masalah Lingkungan", prosedurnya serta perbedaannya dengan gugatan perwakilan kelompok" dengan contoh teks di atas adalah pada fokus dan pendekatan yang digunakan. Meskipun topik pembahasan ketiganya berhubungan dengan pengaturan hukum lingkungan dan hak masyarakat dalam melindungi diri mereka dari masalah lingkungan, fokus dan pendekatan yang digunakan dalam masing-masing judul dan teks berbeda. Dalam hal *Citizen Lawsuit*, meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam perundang-undangan tertulis, namun penggunaannya telah diakui dalam praktek hukum di Indonesia, seperti yang terlihat

⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁹ Arintoko, A., & Purwanto, A., "Eksistensi *Citizen Lawsuit* sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia". *Environmental Law and Management*, 5 no.1, (2018).

¹⁰ Prasetyo, H., & Kristiana, S., "Comparative Study of Citizen Suit in the United States and Indonesia." *Journal of Law, Policy and Globalization*, (2014): 24.

¹¹ Teguh, W., & Hadiyanto, H., "Strengthening Citizen Suit as a Legal Instrument for Environmental Protection in Indonesia", *Journal of Environmental Law and Litigation*, 2, no.1, (2017).

pada beberapa putusan pengadilan yang telah menyebutkan *Citizen Lawsuit* sebagai mekanisme yang sah untuk melindungi hak lingkungan masyarakat. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut tentang eksistensi dan penggunaan *Citizen Lawsuit* sebagai instrumen penyelesaian masalah lingkungan di Indonesia, prosedurnya serta perbedaannya dengan gugatan perwakilan kelompok. Penelitian tersebut akan memperkuat pemahaman tentang hukum lingkungan di Indonesia dan memberikan pandangan yang lebih komprehensif tentang bagaimana masyarakat dapat memperjuangkan hak lingkungan mereka dengan menggunakan mekanisme hukum yang tepat.

PEMBAHASAN

Hak Mengajukan Gugatan Terkait Permasalahan Lingkungan di Indonesia

Dilindungi oleh konstitusi adalah hak setiap individu di Indonesia untuk hidup dalam suasana yang sehat dan menyenangkan. Ketentuan ini dimasukkan dalam Konstitusi dengan maksud melindungi orang dari dampak buruk polusi yang dapat berdampak buruk bagi kesehatan mereka. Setiap orang di negara Republik Indonesia berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal yang layak untuk kebutuhannya, dan memperoleh kesehatan yang prima, menurut Pasal 28H (1) Perubahan Kedua UUD yang ditulis pada tahun 1945. lingkungan hidup yang berkualitas tinggi dan akses yang memadai ke layanan medis. Ungkapan ini dicantumkan sebagai ungkapan rasa terima kasih kepada bangsa Indonesia yang telah menyetujui "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" pada tahun 1945. Ketentuan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang pada gilirannya menjamin kelestarian lingkungan hidup. perlindungan, dapat ditemukan dalam Pasal 65(1) "Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup". Undang-undang ini menunjukkan bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan salah satu komponen hak asasi manusia. Pasal 3 "UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia" mengakui hak masyarakat atas lingkungan yang lebih bersih dan lebih aman.

UUD 1945 direvisi untuk melakukan perubahan peta jalan pertumbuhan nasional Indonesia yang berwawasan lingkungan. Sebagai akibat langsung dari hal ini, peraturan perundang-undangan Indonesia secara bertahap semakin selaras dengan prinsip-prinsip konstitusional tentang lingkungan hidup. Misalnya, pada tahun 2009, "UU Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup" disahkan menjadi undang-undang. Undang-undang ini mengambil pendekatan yang lebih terlibat dan bernuansa untuk melindungi lingkungan daripada aturan lingkungan sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia berkomitmen untuk mempertahankan hak konstitusional setiap individu atas lingkungan hidup yang sehat dan berkualitas.¹²

¹²Budi Endarto, Fikri Hadi, Nur Hidayatul Fithri, "Politik Hukum Green Bond di Indonesia", Jurnal Bina Hukum Lingkungan 7, no. 1 (2022), 7.

Dalam “UUPLH 2009”, terdapat aturan untuk mengajukan gugatan terkait lingkungan hidup yang mencakup beberapa hak, yaitu: 1) Hak gugat perorangan sesuai dengan Pasal 84, 2) Gugatan kelompok sebagaimana diatur dalam Pasal 91, 3) Hak gugat terhadap pemerintah menurut Pasal 90, 4) Hak gugat oleh organisasi lingkungan hidup dalam Pasal 92, dan 5) Hak berperkara administratif yang diatur dalam Pasal 93.¹³ Namun demikian, Pasal 92 “UUPLH 2009” tidak berbeda jauh dengan “UUPLH 1997” dalam prinsipnya, yaitu sistem tertutup (*close standing*), di mana hanya organisasi lingkungan hidup (LSM/LSM) yang diberikan status hukum. Selain itu, terdapat keterbatasan bagi LSM dalam hal status hukum administrasi. Sebagaimana dikatakan oleh Ben Boer, sistem hukum lingkungan di Indonesia dapat dianggap sebagai sistem tertutup karena keterbatasan pihak atau individu yang dapat mengajukan gugatan terkait praktik atau kebijakan yang merugikan.¹⁴

Namun, amandemen kedua “UUD NRI 1945” dan “UUPLH 2009” menunjukkan kesadaran akan pentingnya perlindungan lingkungan hidup dan hak masyarakat untuk hidup dan memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Fenomena *Citizen Lawsuit* kontemporer di Indonesia juga menunjukkan bahwa masyarakat semakin menyadari pentingnya perlindungan lingkungan hidup dan hak-hak mereka dalam memperjuangkan lingkungan hidup yang baik.

Dalam situasi tertentu, *Citizen Lawsuit* dapat digunakan sebagai salah satu cara bagi masyarakat untuk melindungi diri mereka dari dampak buruk lingkungan hidup yang disebabkan oleh kebijakan atau tindakan dari pemerintah atau pihak swasta. Namun, untuk dapat mengajukan gugatan, *legal standing* menjadi kunci penting, di mana masyarakat harus memenuhi persyaratan tertentu untuk dapat mengajukan gugatan dalam hal terdapat kebijakan atau tindakan yang merugikan lingkungan hidup dimaksud.¹⁵ Meskipun begitu, sistem *legal standing* yang ada di Indonesia masih terbatas, sehingga tidak semua masyarakat dapat mengajukan gugatan melalui *Citizen Lawsuit*. Oleh karena itu, diperlukan upaya lebih lanjut untuk memperluas *legal standing* dalam perlindungan lingkungan hidup, sehingga masyarakat lebih mudah untuk memperjuangkan hak-hak mereka terhadap lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Secara konsep, *Citizen Lawsuit* dan perwakilan kelompok memiliki beberapa kesamaan, seperti gugatan yang diajukan oleh sekelompok orang, didasarkan pada kepentingan yang ingin dilindungi, dan menuntut perlindungan atas kepentingan tersebut dari pihak tergugat. Namun, dalam beberapa kasus, *Citizen Lawsuit* dan perwakilan kelompok dapat digunakan secara bergantian, di mana penggugat menggunakan mekanisme gugatan perwakilan kelompok untuk mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit*, atau sebaliknya.

¹³ Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

¹⁴ Ben Boer. *Environmental Law and Enforcement*. Course Material. Sydney: Cameron Sydney, 2001, 11

¹⁵ M. Natsir Asnawi, *Op.Cit*, 822

Terlepas dari adanya kesamaan antara kedua bentuk gugatan tersebut tentu terdapat perbedaan yang sangat fundamental sehingga secara prinsip dapat dikatakan bahwa gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) berbeda dengan gugatan perwakilan kelompok (*Perwakilan kelompok*). Adapun perbedaannya sebagai berikut :

- a. Dalam *Citizen Lawsuit*, pihak yang berhak mengajukan gugatan adalah setiap warga negara sebagai anggota masyarakat. Tidak peduli apakah dia mengalami langsung atau tidak langsung terhadap kerugian yang menjadi sengketa. Hal ini dikarenakan sifat materi gugatannya yang menyangkut hak-hak publik yang berupa hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak, penghidupan yang layak, memperoleh perlindungan hukum yang sama, kebebasan berpendapat dan sebagainya, sehingga tidak membedakan individu satu dengan individu yang lain. Sementara dalam *Perwakilan kelompok*, pihak-pihak yang menjadi anggota kelompok dan/atau wakil kelompok sebagai penggugat harus memiliki kesamaan fakta, dasar hukum dan tuntutan atas kerugian yang nyata yang timbul dari perbuatan tergugat.¹⁶ Sehingga pihak lain yang tidak memiliki kesamaan sebagaimana dimaksud tidak dapat duduk sebagai penggugat.
- b. Dalam *Citizen Lawsuit*, gugatan ditujukan bagi perlindungan kepentingan umum yang dianggap sebagai kepentingan semua anggota masyarakat. Sementara dalam *Perwakilan kelompok* gugatan diajukan untuk kepentingan bersama berdasarkan kesamaan fakta, dasar hukum dan tuntutan atas kerugian yang nyata dan timbul dari perbuatan tergugat.¹⁷
- c. Dalam *Citizen Lawsuit*, tergugat adalah negara dalam hal ini penyelenggara negara. Sementara dalam *Perwakilan kelompok* yang menjadi tergugata bukan hanya penyelenggara negara tetapi juga badan hukum lainnya seperti perusahaan, Organisasi Non Pemerintah, atau Individu yang dianggap melakukan perbuatan melawan hukum “(vide Pasal 1365 KUHPer)” dan mengakibatkan kerugian pada penggugat.
- d. Dalam *Citizen Lawsuit*, penggugat tidak dapat menuntut ganti rugi dalam bentuk uang karena jenis gugatan yang diajukan berkaitan dengan tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak konstitusional warga negara, baik itu dalam bentuk tindakan aktif maupun pasif. Sebagai gantinya, penggugat hanya dapat meminta agar negara melakukan tindakan tertentu untuk memulihkan kerugian atau kerusakan yang telah terjadi, serta mengeluarkan kebijakan yang bersifat umum untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak konstitusional warga negara di masa depan. Sementara dalam *Perwakilan Kelompok*, penggugat dapat menuntut ganti rugi dalam

¹⁶ *Ibid*, hlm. 823

¹⁷ Heri Hartanto, *Loc.Cit*

bentuk materiil, seperti uang atau barang, sebagai bentuk penggantian kerugian yang dialami.¹⁸

Selain itu juga, antara Perwakilan kelompok dan *Citizen Lawsuit* dapat dibedakan berdasarkan karakteristik yang dapat di klasifikasikan sebagai berikut:¹⁹

Karakteristik	Perwakilan kelompok	<i>Citizen Lawsuit</i>
Terminologi	Gugatan Perwakilan Kelompok	Gugatan Warga Negara
Filosofis	Memangkas proses gugatan dengan perwakilan dan adanya ketidakpercayaan kepada gugatan individualistik	Orang-perorangan memperjuangkan kepentingan bersama sehingga penguasa/penyekenggara negara dapat memperbaiki kebijakan-kebijakan yang dianggap telah membuat sengsara kepentingan warga negara
Hubungan Kepentingan	Langsung, nyata dan terukur (<i>rill</i> dan <i>tangible</i>)	tidak
Tuntutan	Ganti rugi materiil & tindakan tertentu	Tindakan tertentu berupa pelaksanaan kewajiban hukum oleh penyelenggara negara (<i>regeling</i>)
Subjek Penggugat	<i>Class Members</i> dan <i>Class Representative</i>	Seorang Warga Negara, lembaga NGO yang tentunya memiliki <i>legal standing</i>
Tergugat	Individu maupun Badan Hukum	Penyelenggara negara (Instansi Pemerintah)
Notifikasi	Berasal dari <i>Class Representative</i> dan <i>Class Members</i>	Berasal dari penggugat ke tergugat

Sebenarnya, dimulainya acara gugatan perdata diharuskan untuk menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Putusan Hakim Yudisial. Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013” Sementara itu, perkara yang diajukan atas nama seluruh anggota golongan tersebut berdasarkan Perma No. 1 Tahun 2002, yang memberi wewenang kepada perwakilan kelas untuk melakukan tindakan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa

¹⁸ M. Natsir Asnawi, *Loc.Cit.*

¹⁹ Yustina Niken Sharaningtyas, “Gugatan Warga Negara (Citizen Law Suit) dan Justiciability Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat”. *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana, Kertha Patrika* 38, no.1 (2016): 37-3.

perwakilan kelompok dapat dilakukan terhadap siapa saja yang melakukan pelanggaran hukum, baik itu pemerintah, swasta, maupun perorangan. Namun, *Citizen Lawsuit* hanya dapat diajukan terhadap penyelenggara negara atau pemerintah yang diminta untuk meningkatkan pelayanan publik dalam rangka pemenuhan hak konstitusional warga negara.

Pengaruh Citizen Law Suit ke Indonesia

Citizen Lawsuit adalah model litigasi yang berasal dari negara yang menerapkan sistem hukum *Common Law*, terutama dalam kasus lingkungan.²⁰ Sistem hukum *Common Law* berkembang di Amerika Serikat, Australia, dan India, di mana undang-undang dibentuk berdasarkan keputusan pengadilan yang dikenal sebagai *case judgement*. Dalam sistem ini, hakim memiliki kekuasaan dalam memutuskan kasus hukum, dengan basis penegakan hukum yang dihasilkan dari kasus yang diadili, atau yang dikenal sebagai *judge-made law*.²¹ *Citizen Lawsuit* adalah cara bagi warga negara untuk meminta pertanggungjawaban dari penyelenggara negara jika terdapat pelanggaran dalam pelaksanaan hak-hak warga negara.²² Tujuan gugatan tersebut adalah untuk menjaga kesejahteraan warga negara dari kemungkinan memperoleh kerugian yang disebabkan oleh tindakan penyelenggara negara atau pihak berwenang yang tidak bertindak (*omisi*).²³ Praktik gugatan warga negara atau *Citizen Lawsuit* menjadi populer, terutama dalam kasus lingkungan hidup, di negara-negara dengan sistem hukum *common law*.²⁴

Gagasan bahwa pemerintah federal sering gagal memenuhi kewajiban penegakannya atau mengabaikan komitmen hukumnya di bawah undang-undang adalah konsep utama yang mendukung perkembangan pemikiran litigasi perdata di Amerika Serikat, Australia, dan India. Teori ini juga mendasari perkembangan pemikiran litigasi sipil di India. "Setiap orang" memiliki kemampuan untuk melancarkan tindakan sipil atau tindakan sipil terhadap pelanggaran penyelenggara negara atas nama "kepentingan umum" jika negara gagal memenuhi kewajiban hukumnya atau untuk menggunakan hak penggantian organisasi lingkungan.²⁵

Gugatan warga negara di Amerika Serikat tidak hanya berlaku untuk kasus lingkungan, tetapi juga untuk semua kasus di mana negara dianggap telah mengabaikan hak-hak warga negaranya. Salah satu contoh gugatan warga negara yang terkenal di Amerika Serikat adalah gugatan yang menuduh kelalaian pemerintah AS dalam melindungi spesies kelelawar yang

²⁰Indro Sugianto. Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) Terhadap Negara: Kasus Nunukan. *Jurnal Putusan Pengadilan Dictum* Edisi 2 (2004): 55.

²¹Samuel MP Hutabarat. *Penawaran dan Penerimaan dalam Hukum Perjanjian*. (Jakarta: Grasindo, 2010), 2.

²²Agus Oktafian Abrianto, et al. "Gugatan Warga Sebagai Upaya Hukum Atas Tindakan Ramah Lingkungan." *Jurnal Elementary Education Online* 19 (4), (2020): 397.

²³H. S. Narayana. *Public Interest Litigation*. (Hyderabad: Asian Law House, 2000), 21.

²⁴Bambang H. Mulyono. "Citizen Law Suit, Perlukah PERMA Untuk Implementasi." *Varia Peradilan*, Edisi (September 2019): 51

²⁵"Surat Keputusan (SK) Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup"

terancam punah. Di Australia, gugatan warga negara terbatas pada pemulihan atau pembatasan kerusakan lingkungan dan diatur dalam *Civil Environment Proceedings* di pengadilan pertanahan dan lingkungan. Gugatan ini bertujuan untuk memberikan dorongan kepada masyarakat dalam memperjuangkan hak lingkungan mereka dan melaksanakan undang-undang dan peraturan yang terkait dengan lingkungan.²⁶

Di India, gugatan warga negara termasuk dalam subkategori "gugatan kepentingan publik" yang memungkinkan warga negara untuk menggunakan hak konstitusional mereka di Mahkamah Agung melalui tindakan yang semestinya. Gugatan ini bermula dari kasus *MC Mehta v Union of India* yang menuntut pengendalian pencemaran air Sungai Gangga. Pemerintah dianggap gagal memperbaiki kualitas air yang sudah sangat buruk, terutama akibat limbah industri.²⁷

Penggugat menuntut agar pencemaran dihentikan, dan bahwa pencemar dan pemerintah harus melakukan upaya khusus untuk memastikan kualitas air ditingkatkan. Mahkamah Agung India mengeluarkan putusan yang memerintahkan pemerintah untuk menolak semua permohonan izin usaha untuk industri baru dan mempercepat pembangunan pekerjaan umum yang berkaitan dengan pengendalian pencemaran.²⁸

Fakta bahwa pemerintah dan industri tidak berbuat cukup untuk memadamkan ketidakpuasan publik yang ditimbulkan oleh penyamakan kulit Jajmao di Kanpur menyebabkan pembatalan kasus yang diajukan atas pencemaran air Sungai Gangga. Menurut pendapat pengadilan, kewajiban pemerintah dan bisnis belum cukup didefinisikan atau dievaluasi secara independen. Namun, Mahkamah Agung India memutuskan bahwa di bawah sistem litigasi kepentingan publik, setiap warga negara yang yakin bahwa haknya telah dilanggar memiliki kemampuan untuk mengajukan gugatan terhadap pemerintah.²⁹

Sistem hukum perdata adalah bentuk yang digunakan oleh negara-negara yang sistem hukumnya didasarkan pada hukum perdata, seperti Indonesia. Aksi tersebut bertujuan untuk memulihkan keadilan bagi masyarakat yang dirugikan akibat kegagalan pemerintah dalam menjalankan komitmen konstitusionalnya dan mengisi kekosongan hukum yang dibiarkan kosong. Pada tahun 2003, Munir Cs mengajukan gugatan perdata pertama di Indonesia ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat atas kelalaian negara terhadap Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang dideportasi ke Nunukan, Kalimantan. Gugatan itu diajukan atas nama Tenaga Kerja Indonesia (TKI Migran). Putusan sekarang mengikat semua pengadilan berikutnya dan berfungsi sebagai preseden untuk kasus-kasus di masa depan. Menurut putusan hakim, setiap

²⁶Stefanus Aditya Kebing. *Kedudukan Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) Dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia*. Karya Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2011, 47-48

²⁷Margaretha Quina. "CLS Sebagai Salah Satu Instrumen untuk Mendorong Laju Pemulihan Sungai: Pembelajaran dari Sungai Gangga dan Riachuelo." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 3. no.2 (2017): 51

²⁸Dalam perkara kedua (*Mehta II: Municipalities*, 1988), gugatan ditujukan kepada Uttar Pradesh Nagar Mahapalika Adhiniyam, yang terdiri dari wilayah administratif Kanpur, Allahabad, Varanasi, Agra dan Lucknow. Dalam putusannya, MA India menyatakan bahwa putusan MA India berlaku mutatis mutandis terhadap semua mahapalika dan wilayah administrasi di mana Sungai Gangga mengalir.

²⁹Stefanus Aditya Kebing, *Op.Cit*, hlm. 48

warga negara berhak membela kepentingan umum dan berhak mengajukan gugatan terhadap negara, pemerintah, atau setiap orang yang melakukan perbuatan melawan hukum yang nyata-nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan umum. Hal ini sesuai dengan hak asasi manusia untuk mendapatkan akses terhadap keadilan.³⁰

Pentingnya *Citizen Lawsuit* semakin terlihat dalam konteks kontemporer, khususnya dalam upaya mengatasi dampak perubahan iklim. Beberapa kelompok lingkungan dan masyarakat di seluruh dunia mengajukan gugatan terhadap pemerintah dan korporasi yang dianggap bertanggung jawab atas dampak perubahan iklim, seperti terjadinya bencana alam yang semakin sering dan intens, meningkatnya suhu global, dan peningkatan tingkat emisi gas rumah kaca. Dalam kasus ini, *Citizen Lawsuit* menjadi alat bagi masyarakat untuk memperjuangkan hak-haknya dan menegakkan hukum atas dasar pelanggaran hak asasi manusia dan kewajiban negara untuk melindungi lingkungan dan kesejahteraan rakyatnya. *Citizen Lawsuit* juga dapat memberikan akses keadilan bagi masyarakat untuk memperkuat perlindungan lingkungan dan hak asasi manusia.

Tentunya, *Citizen Lawsuit* tidak hanya memiliki dampak positif pada masyarakat dan lingkungan, tetapi juga dapat memberikan tekanan pada pemerintah dan korporasi untuk bertanggung jawab atas tindakan mereka terhadap masyarakat dan lingkungan. Dalam jangka panjang, hal ini dapat mendorong perubahan kebijakan dan praktik bisnis yang ramah lingkungan dan bertanggung jawab secara sosial.

Perkembangan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) Perihal Lingkungan Hidup di Indonesia.

Gugatan warga negara atau *Citizen Lawsuit* awalnya muncul di negara-negara dengan sistem hukum *common law*, terutama dalam konteks perlindungan lingkungan hidup. Namun, seiring dengan pengaturan undang-undang seperti *Clean Water Act* (CWA) di Amerika Serikat, *Citizen Lawsuit* dapat ditujukan tidak hanya kepada pemerintah, tetapi juga kepada pihak lain yang melanggar baku mutu yang ditetapkan. Di negara dengan sistem hukum civil law seperti Belanda dan Indonesia, *Citizen Lawsuit* dikenal dengan nama *Actio Popularis*. Di Belanda, pengaturannya berada dalam ranah sistem hukum administrasi sektor seperti Undang-Undang Perlindungan Lingkungan dan Tata Ruang. Dalam penggunaannya, hanya orang yang memiliki kepentingan langsung dengan keputusan yang berhak mengajukan gugatan. Seiring dengan perkembangan, *Actio Popularis* dihapus dari hukum lingkungan di Belanda dan diganti dengan "*getrapte Actio Popularis*" atau judicial preview.³¹

Di Indonesia, istilah hukum yang sering digunakan dan memiliki makna yang sama dengan "*Citizen Lawsuit*, *Actio Popularis*" adalah "Gugatan Warga Negara". Berdasarkan istilah

³⁰ Lihat "Pertimbangan Hukum" Pada Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN JKP.PST tertanggal 8 Desember 2003

³¹ Muhammad Adiguna Bimasakti. *Hukum Acara Dan Wacana Citizen Lawsut di Indonesia Pasca Undang-Undang Adminitrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*. (Yogyakarta: CV. Budi Utama, 2019), 19.

tersebut, setiap warga negara yang berada di dalam negara memiliki kekuasaan atau kualifikasi untuk mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit*. Seperti yang telah dijelaskan di atas, selain istilah "*Citizen Lawsuit*" yang ditemukan dalam sistem hukum Common Law, bentuk gugatan ini juga dikenal sebagai "*Actio Popularis*" dalam sistem "Civil Law".³²

Sundari menjelaskan bahwa *Actio Popularis* adalah tindakan hukum yang melibatkan masyarakat (warga negara) dalam menuntut hak-hak mereka terkait kepentingan umum yang telah dilanggar oleh pihak-pihak penyelenggara negara. Tindakan hukum seperti ini menjadi alat kontrol utama bagi warga negara dalam memonitor tugas-tugas penyelenggara negara.³³ Oleh karena itu, di dalam *Actio Popularis*, warga negara memiliki hak untuk mengajukan tuntutan tanpa adanya syarat tertentu. Artinya, seseorang yang ingin mengambil inisiatif mengajukan tuntutan tidak diharuskan mengalami kerugian secara langsung, dan tidak perlu memiliki surat kuasa khusus untuk mewakili anggota masyarakat yang diwakilinya.³⁴

Actio Popularis sekalipun dikenal merupakan gugatan dalam rana hukum perdata, namun juga tidak selalu hanya berkaitan dengan sisi keperdataan semata. *Actio Popularis* justeru bersentuhan dengan dimensi publik, yaitu suatu perbuatan yang dilakukan penyelenggara negara bersentuhan langsung dengan kepentingan publik, misalnya perlindungan hak asasi manusia, perlindungan terhadap kelestarian lingkungan, perlindungan terhadap situs-situs budaya, dan sebagainya.³⁵ Adanya dimensi publik dalam *Actio Popularis* menyebabkan setiap warga negara, baik yang terdampak langsung maupun tidak langsung terhadap akibat perbuatan penyelenggara negara dapat menggugat penyelenggara negara tersebut atas dasar perlindungan terhadap kepentingan umum (*on behalf of public interest*).³⁶

Gugatan *Citizen Lawsuit* pertama oleh warga negara Indonesia diajukan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap perlakuan pemerintah terhadap migran dari TKI yang dideportasi ke Nunukan Kalimantan. Meskipun gugatan ini gagal di tingkat banding, namun masih memiliki dampak signifikan terhadap perkembangan hukum di Indonesia. Mahkamah Agung Republik Indonesia di Jakarta Pusat memiliki keberanian untuk terlibat dalam aktivisme yudisial dengan menerima mekanisme Gugatan Warga Negara. Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN JKT.PST didasarkan pada undang-undang yang diatur dalam Pasal 14 dan 27 "Undang-Undang Kekuasaan kehakiman 1970 dan 1999", yaitu "Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970" dan "Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999". Semua warga negara memiliki hak hukum untuk membela kepentingan publik, termasuk melalui gugatan warga negara, dan

³² M. Yahya Harahap. *Hukum acara perdata: tentang gugatan, persidangan, penyitaan, pembuktian, dan putusan pengadilan*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), 160.

³³ Enny Sundari. *Pengajuan gugatan secara class action: suatu studi perbandingan & penerapannya di Indonesia*. (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002), 15.

³⁴ Yose Octavia Henry dan Disriani Latifa Soroinda, *Op.Cit.* Hlm. 6

³⁵ M. Natsir Asnawi. *Hukum Acara Perdata, Teori, Praktik dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*. (Jakarta: Ull Pres 2016), 820.

³⁶ *Ibid.*

pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menyelidiki dan mengadili kasus tersebut. Meskipun reformasi yudisial masih dalam tahap awal, panggilan Majelis Hakim untuk keanggotaan yang lebih inklusif merupakan langkah positif untuk memastikan bahwa semua orang memiliki akses keadilan.³⁷

Meskipun gugatan *Citizen Lawsuit* dalam perkara TKI Migran mengalami kegagalan di tingkat banding, namun telah memiliki dampak yang penting bagi perkembangan hukum dalam kaitan dengan gugatan *Citizen Lawsuit*. Majelis Hakim telah berani melakukan terobosan hukum dengan menyetujui mekanisme *Citizen Lawsuit* walaupun pertimbangan hakim mengenai gugatan *Citizen Lawsuit* masih belum sempurna dan belum menjawab persyaratan formil gugatan *Citizen Lawsuit* serta dasar hukum yang menjadi pertimbangan hakim masih menimbulkan pro dan kontra, namun dengan diterimanya kasus Munir Cs merupakan langkah progresif dari Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap akses atas keadilan.

Setelah berjalannya waktu, ditetapkan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu “Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman”, muncul gugatan-gugatan *Citizen Lawsuit* dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang sama sebagai dasar hukum pengajuan gugatan, yaitu Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1). Begitu juga setelah keluarnya “Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman”, norma yang digunakan sebagai dasar ialah ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1).

Meskipun Gugatan Warga Negara adalah cara bagi warga negara untuk membela kepentingan publik, tidak semua gugatan yang diajukan di Pengadilan Negeri dengan dasar ini diterima oleh majelis Hakim. Salah satu persyaratan utama untuk mengajukan Gugatan Warga Negara adalah memberikan pemberitahuan kepada calon Tergugat, dan jika persyaratan ini tidak terpenuhi, gugatan dapat ditolak oleh majelis Hakim. Beberapa klaim Gugatan Warga Negara terkait lingkungan diajukan di Pengadilan Negeri setelah kasus Munir Cs dalam Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN JKT.PST:

- a. Gugatan Warga Negara diajukan oleh Para Penggugat yang mewakili Warga Samarinda yang Peduli Lingkungan di Pengadilan Negeri Samarinda. Klaim ini terkait dengan Perubahan Iklim yang disebabkan oleh kebijakan izin pertambangan batubara. Klaim ini sebagian dikabulkan dalam Putusan Nomor 55/Pdt.G/2013/PN.Smda tanggal 16 Juli 2014. Pemerintah (Tergugat) kemudian mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Samarinda. Pengadilan Tinggi Samarinda melalui Putusan Nomor 138/PDT/2015/PT.SMR tanggal 5 Februari 2016 mempertahankan keputusan Pengadilan Negeri Samarinda.

³⁷ Listyalaras Nurmedina. “Perbandingan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Indonesia dan Amerika Serikat.” *Simbur Cahaya* 28. no2 (2021): 245-264.

- b. Penggugat mengajukan gugatan perdata di Pengadilan Negeri Palang Karaya atas nama korban kebakaran hutan dan lahan di Kota Palang Karaya yang terletak di Provinsi Kalimantan Tengah. Hal ini diberikan dukungan yang memenuhi syarat. Pemerintah (Tergugat) diberi perintah dalam Putusan No. 118/Pdt.G/2016/PN.Plk tanggal 22 Maret 2017, untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan “UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,” antara lain dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden sebagai dasar hukum pembentukan kelompok bersama yang terdiri dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Pertanahan dan Tata Ruang, dan Kesehatan.. Juga, untuk mendirikan rumah sakit khusus penyakit paru-paru dan lainnya, menciptakan situs evaluasi ruang bebas polusi, dan membentuk tim khusus untuk pencegahan kebakaran hutan.
- c. Penggugat yang berkewarganegaraan Indonesia mengajukan banding ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap Gubernur Provinsi DKI Jakarta, Gubernur Provinsi Banten, Gubernur Provinsi Jawa Barat, Presiden Republik Indonesia, Menteri KLHK, Kementerian Kesehatan, dan Menteri Dalam Negeri terkait pencemaran udara di Provinsi DKI Jakarta:

Berdasarkan kasus-kasus yang telah dibahas sebelumnya, tampaknya para hakim pengadilan negeri tidak dapat menerima semua kasus gugatan perdata. Hal ini mungkin disebabkan oleh fakta bahwa para hakim belum mencapai kesepakatan mengenai jenis litigasi yang harus digunakan. Masih ada beberapa hakim yang tidak bisa mengadili gugatan warga negara, padahal ada segelintir yang bisa. Hal ini dapat dipahami mengingat sebelumnya Indonesia tidak memiliki aturan yang secara khusus mengatur tata cara *Citizen Lawsuit*. Berbeda dengan perwakilan kelompok, perwakilan kelompok diatur oleh sejumlah ketetapan serta Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Perwakilan kelompok (PERMA No 1/2002).³⁸

Namun, Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Petunjuk Penanganan Kasus Lingkungan Hidup memberikan instruksi yang jelas kepada masyarakat untuk memulai tindakan perdata yang terkait dengan perlindungan dan penegakan peraturan perundang-undangan lingkungan. Putusan ini dikeluarkan pada tahun 2013. Putusan ini menetapkan dasar dan standar hukum yang jelas untuk mengajukan perkara perdata, dan sangat relevan untuk mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan yang mengatur acara perdata dan tidak mempertimbangkan kepentingan umum dari perbuatan perdata. Hal ini penting untuk menjamin bahwa pemerintah dengan hati-hati membuat kebijakan yang melindungi baik kepentingan publik maupun hak-hak dasar konstituen mereka.

³⁸ Mochammad Iqbal. Aspek Hukum Class Action dan Citizen Law Suit Serta Perkembangannya di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1. no 1 (2012): 89-112.

Prosedur untuk Melakukan *Citizen Lawsuit*

1. Syarat Formil (prosedural)

Syarat formil utama dalam gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) harus adanya pemberitahuan atau notifikasi terlebih dahulu kepada tergugat sebelum gugatan didaftarkan. Pemberitahuan atau notifikasi adalah syarat imperatif dalam gugatan *Citizen Lawsuit* sebagaimana halnya praktek dalam pengajuan gugatan Perwakilan kelompok. Notifikasi dimaksudkan sebagai langkah awal yang sifatnya preventif sehingga dengan adanya notifikasi membuka kemungkinan gugatan *Citizen Lawsuit* tidak perlu diajukan ke Pengadilan.³⁹

Salah satu putusan yang mengakui notifikasi sebagai syarat imperatif dalam gugatan *Citizen Lawsuit* adalah Putusan Nomor 87/Pdt.G/2014/PN JKT.PST, tertanggal 17 September 2014. Dalam salah satu pertimbangannya dikemukakan bahwa:⁴⁰ “dalam praktek gugatan *Citizen Lawsuit* di negara-negara yang menganut *Common Law System* mewajibkan penggugat untuk menyampaikan notifikasi atau pemberitahuan terlebih dahulu kepada tergugat (penyelenggara negara) sebelum penggugat mengajukan gugatan, hal inipun seharusnya tepat untuk dipraktikkan di Indonesia. Para penggugat dalam perkara ini tidak melakukan notifikasi terhadap para tergugat tetapi somasi sebagaimana layaknya perkara-perkara perdata umumnya”.

“Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013” menyatakan bahwa notifikasi atau somasi harus dilakukan dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja sebelum mengajukan gugatan, dan merupakan suatu kewajiban.⁴¹ Menurut Indro Sugianto, notifikasi biasanya terdiri dari dua bentuk, yaitu memberikan informasi kepada tergugat dan instansi terkait mengenai dugaan perbuatan melawan hukum yang hendak digugat oleh penggugat, dan jenis pelanggaran yang dapat menjadi objek gugatan *Citizen Lawsuit*.

Pemberitahuan dalam dalam gugatan *Citizen Lawsuit* adalah kewajiban untuk: a) memberikan kesempatan kepada pelanggar atau mendorong mereka untuk membuat penataan; b) memberikan sanggahan yang adil kepada calon tergugat; c) memberikan informasi kepastian kepada tergugat bahwa gugatan akan diajukan dengan fakta akurat. Notifikasi itu penting karena dapat menjadi dasar untuk membatalkan gugatan *Citizen Lawsuit* jika periode notifikasi tidak terpenuhi.

³⁹ M. Natsir Asnawi, *Op.Cit*, hlm. 830

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 830-831.

⁴¹ Lihat “Surat Keputusan (SK) Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup”

2. Syarat Materil (Substansial)

Jika merujuk pada pengertian gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) yang telah dijelaskan, maka suatu gugatan dapat dianggap sebagai gugatan warga negara apabila memenuhi beberapa persyaratan materiil, yaitu:

a. Subjek Hukum

Dalam kasus tindakan Warga Negara, penggugat tidak perlu menunjukkan bahwa ia telah menderita kerugian material apa pun; sebaliknya, selama ia dapat menunjukkan bahwa ia adalah warga negara Indonesia, informasi tersebut dapat menjadi dasar untuk bertindak. Selain itu, para penggugat dalam kasus ini mewakili seluruh penduduk Indonesia, dan tidak seperti gugatan perwakilan kelompok pada umumnya, tidak perlu mengkategorikan para penggugat berdasarkan kesamaan fakta, hukum, atau kerugian.⁴²

Gugatan tersebut menyebut nama para tergugat pejabat penyelenggara negara, seperti presiden, menteri, dan pejabat negara lainnya. Orang-orang ini memiliki pengetahuan di bidangnya masing-masing, tetapi dikatakan telah melanggar hak konstitusional warga negara karena kecerobohan mereka dalam menjalankan hak tersebut. Perkara ini diajukan dengan maksud untuk melindungi warga dari segala potensi kerugian yang mungkin timbul sebagai akibat dari pelanggaran para pemimpin negara atas kewajiban hukumnya untuk melindungi hak-hak warga negara.

b. Kepentingan Publik

Alasan utama dalam mengajukan gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*) adalah demi kepentingan masyarakat umum, bukan kepentingan pribadi. Kepentingan masyarakat umum terkait langsung dengan hak-hak konstitusional yang dijamin bagi warga negara, seperti hak atas pendidikan yang memadai, kesehatan yang layak, kebebasan berekspresi dan berserikat, serta keamanan yang memadai. Jika negara gagal memenuhi kebutuhan dasar masyarakat, maka hal ini dianggap sebagai pengabaian terhadap kepentingan masyarakat umum. Oleh karena itu, tidak ada persyaratan untuk adanya kesamaan fakta kerugian agar dapat mengajukan gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit*).

c. Perbuatan Melawan Hukum

Dalam *Citizen Lawsuit*, objek gugatan adalah tindakan pemerintah yang bertentangan dengan hukum, yang dikenal dengan istilah "onrechtmatige overheidsdaad" dalam bahasa Belanda. Tindakan melawan hukum tersebut dapat disebabkan oleh penerapan peraturan dan undang-undang yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini juga bisa berupa tindakan pejabat yang tidak memenuhi kewajiban hukumnya dan akhirnya merugikan warga negara.

⁴² Mochammad Iqbal, *Op.Cit*, hlm. 109

d. Tuntutan

Dalam laporan penelitian tentang Perwakilan kelompok dan *Citizen Lawsuit* yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung pada tahun 2009, disebutkan bahwa *Citizen Lawsuit* memiliki beberapa isi permohonan yang dapat diajukan, di antaranya:

- 1) Dalam gugatan *Citizen Lawsuit*, petitum tidak dapat menuntut ganti rugi secara materiil karena penggugat tidak termasuk dalam golongan yang dirugikan secara materiil dan memiliki fakta hukum dan kerugian yang sama dengan golongan yang mengajukan gugatan.
- 2) Gugatan *Citizen Lawsuit* harus mencakup permohonan bagi penyelenggara Negara untuk merevisi atau mengeluarkan kebijakan pengaturan umum sehingga tindakan perbuatan melawan hukum dalam bentuk kelalaian dalam pemenuhan hak-hak sipil tidak terulang di masa depan.
- 3) Gugatan warga negara tidak boleh berupa pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual, dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).
- 4) Gugatan warga negara juga tidak dapat menuntut pembatalan undang-undang karena hal tersebut adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu, penggugat juga tidak dapat meminta pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA) berdasarkan peninjauan kembali.

Pergeseran Perbuatan Melawan Hukum oleh Badan/Pemerintah (*Onrechtmatige Overheidsdaad*) Menjadi Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara

Terjadi pergeseran cara pandang tentang Hukum Tata Negara, termasuk Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara dalam Perkara Hukum, sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (sekarang Nomor 2 Tahun 2022 Nomor 175 tentang Cipta Kerja). Undang-undang ini pertama kali disahkan pada tahun 2014 dan sekarang dikenal sebagai Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2022. Dulu, tindakan administrasi tidak tertulis tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), tetapi tindakan tersebut dianggap ilegal oleh otoritas di pengadilan distrik. Hal ini disebabkan karena PTUN tidak memiliki yurisdiksi untuk mengadili perkara tersebut. Di sisi lain, karena pemerintahan yang ada saat ini, Hukum Tata Usaha Negara mengatur bahwa kewenangan untuk mengadili penyalahgunaan wewenang dialihkan ke pengadilan tata usaha negara.

Perubahan ini berdampak pada gugatan *Citizen Lawsuit* terkait dengan kebijakan dan tindakan pemerintah, di mana penggugat harus membuktikan bahwa tindakan yang dilakukan oleh badan atau pejabat pemerintah telah melanggar peraturan perundang-

undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Obyek gugatan tersebut adalah untuk meminta pembatalan atau pengakuan bahwa suatu tindakan pemerintah tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum, serta meminta ganti rugi. Namun, dalam pengajuan gugatan warga negara, penggugat tidak dapat mengajukan tuntutan ganti rugi materiil karena mereka bukanlah pihak yang secara langsung mengalami kerugian akibat perbuatan badan atau pejabat pemerintah yang melawan hukum. Tuntutan yang dapat diajukan dalam gugatan warga negara hanya berkenaan dengan pembatalan atau pengakuan bahwa suatu tindakan pemerintah tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum, serta dilakukan atau tidak dilakukannya suatu tindakan pemerintah.

Setiap warga negara berhak untuk membela kepentingan umum atau umum untuk menjaga masyarakat dalam keadaan sempurna dan untuk mencari perlindungan hukum dari kegiatan administrasi negara yang merugikan warga negara, menurut pandangan filosofis, dan setiap orang juga berhak hak untuk mempertahankan keadaan masyarakat yang ideal. Mochtar Kusumaatmadja menggarisbawahi bahwa agar terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik, tidak hanya harus memuat kaidah-kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan sosial manusia, tetapi juga harus mencakup pranata dan tata cara yang diperlukan agar undang-undang tersebut dapat diterapkan dalam kehidupan sehari-hari.⁴³

Walaupun tidak ada aturan formal atau lembaga resmi untuk menangani *Citizen Lawsuit* atau gugatan warga negara, tetapi orang masih dapat mengajukannya ke pengadilan sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah yang dapat mengancam hak asasi manusia warga negara. *Citizen Lawsuit* dapat digunakan sebagai alternatif bagi warga negara untuk menuntut hak-hak mereka melalui jalur litigasi.⁴⁴

Sangat penting bahwa mekanisme bagi warga negara untuk mengajukan gugatan atau gugatan warga negara harus diperjelas, khususnya dalam masalah lingkungan, mengingat disahkannya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan pengalihan yurisdiksi atas pelanggaran oleh otoritas yang berwenang ke pengadilan tata usaha negara. Pasalnya, PTUN kini memiliki kewenangan atas pelanggaran tersebut. Oleh karena itu, penulis mengusulkan perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 untuk memberikan kejelasan mengenai mekanisme pengusulan perdata terhadap badan atau pejabat pemerintah atas perbuatan melawan hukum, serta tata cara bagi warga negara untuk memulai proses tersebut.

PENUTUP

Kesimpulan

Gugatan warga negara adalah bentuk litigasi yang dapat digunakan warga negara untuk mempertahankan hak konstitusionalnya terhadap perbuatan melawan hukum oleh pihak pemerintah yang merugikan masyarakat. Syarat yang harus dipenuhi dalam

⁴³ Mochtar Kusumaatmadja. *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*. (Bandung: Binacipta 1976), 3

⁴⁴ Yustina Niken Sharaningtyas, *Op. Cit*, hlm. 39-40.

mengajukan gugatan ini yakni penggugat harus warga negara, tergugat harus pejabat atau penyelenggara negara, harus ada perilaku melawan hukum yang berdampak merugikan masyarakat, dan tergugat harus mengambil tindakan tertentu atau mengeluarkan kebijakan untuk menyelesaikan masalah.

Meski demikian, hukum Indonesia tidak menentukan proses pengajuan gugatan perdata dengan cara yang sangat jelas, yang mengakibatkan kurangnya konsensus mengenai jenis tindakan yang harus diajukan. Oleh karena itu, studi tambahan diperlukan untuk menyempurnakan pedoman dan proses yang harus diikuti warga negara untuk mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit*.

Jika kewenangan untuk mengadili gugatan *Citizen Lawsuit* beralih ke Pengadilan Tata Usaha Negara, maka perlu dilakukan perubahan terhadap UU No. 5 Tahun 1986. Modifikasi tersebut perlu memasukkan ketentuan bagi warga negara untuk menggugat pemerintah untuk menjamin bahwa hak-hak konstitusional setiap warga negara tidak terabaikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asnawi, M. Natsir. *Hukum Acara Perdata: Teori, Praktik dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*. Edisi Revisi. Yogyakarta: UII Press.,2016;
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca UU Administrasi Pemerintahan: Sebuah Sumbangan Pemikiran*. Yogyakarta: CV. Budi Utama, 2019;
- Boer, Ben. *Environmental Law and Enforcement*. Course Material. Sydney: Cameron Sydney, 2001;
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata: Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika. 2017;
- Hutabarat, Samuel M. P. *Penawaran dan Penerimaan dalam Hukum Perjanjian*. Jakarta: Grasindo, 2010;
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta. 1976;
- Narayana, H. S. *Public Interest Litigation*. Hyderabad: Asian Law House, 2000;
- Sundari, E. *Pengajuan Gugatan Secara Perwakilan kelompok (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya Di Indonesia)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2000;
- Wibisana, Muhamad Andri Gunawan. *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata*, Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2017.

Jurnal

- Arintoko, A., & Purwanto, A., "Eksistensi *Citizen Lawsuit* sebagai Instrumen Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia". *Environmental Law and Management*, 5 no.1, (2018);
- Benarivo, Halomoan., Putri Purbasari Raharningtyas, & Febiana Rima Kainama. "Kritisi Sistem Pertanggung Jawaban Negara Atas Perbuatan Melawan Hukum Studi Perbandingan *Actio Popularis* Di Hungaria." *Gloria Justitia* 1, no. 2 (2021);
- Endarto, Budi, Fikri Hadi, and Nur Hidayatul Fithri. "Politik Hukum Green Bond Di Indonesia The Politic Of Law On Green Bond In Indonesia." *Jurnal Bina Hukum Lingkungan (BHL)*. Volume 7, Nomor 1, 2022;
- Hartanto, Heri. "Gugatan Melalui Gugatan Warga Negara Demi Kepentingan Umum di Indonesia,." *Jurnal Internasional Inovasi, Kreativitas Dan Perubahan* 10, (Edisi 4 2019);
- Iqbal, Mochammad. *Aspek Hukum Perwakilan kelompok Dan Citizen Law Suit Serta Perkembangannya Di Indonesia*. *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 1 (2012);
- Julaiddin, Julaiddin & Henny Puspita Sari. "Citizen Lawsuit (Gugatan Warga Negara) Terhadap Penyelenggara Negara Dalam Mencari Keadilan". *Unes Journal of Swara Justisia* 3 no. 1 (2019);
- Mulyono, Bambang H. *Citizen Law Suit. Perlukah PERMA Untuk Implementasi. Varia Peradilan*. (September 2019);
- Nurmedina, Listyalaras. "Perbandingan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Indonesia dan Amerika Serikat." *Simbur Cahaya* 28, no. 2, (2021);
- Prasetyo, H., & Kristiana, S., "Comparative Study of Citizen Suit in the United States and Indonesia." *Journal of Law, Policy and Globalization*, (2014);
- Quina, Margaretha. "CLS Sebagai Salah Satu Instrumen Untuk Mendorong Laju Pemulihan Sungai: Pembelajaran Dari Sungai Gangga dan Riachuelo." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 3, no. 2, (2017);
- Teguh, W., & Hadiyanto, H., "Strengthening Citizen Suit as a Legal Instrument for Environmental Protection in Indonesia", *Journal of Environmental Law and Litigation* 2, no.1, (2017);
- Salim, Agus, Ria Anggraeni Utami, and Zico Junius Fernando. "Green Victimology: Sebuah Konsep Perlindungan Korban Dan Penegakan Hukum Lingkungan Di Indonesia." *Bina Hukum Lingkungan* 7, no. 1, 2022;
- Sharaningtyas, Yustina Niken. Gugatan Warga Negara (Citizen Law Suit) dan Justiciability Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat. *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana, Kertha Parika* 38, no. 1, 2016;
- Sugianto, Indro. "Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) Terhadap Negara: Kasus Nunukan". *Jurnal Putusan Pengadilan Dictum*. Edisi 2 (2004).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU. NO. 14 Tahun 1970. LN No. 74 Tahun 1970. TLN No. 2951;

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.;

Undang-Undang tentang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.;

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;

Mahkamah Agung RI. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Mahkamah Agung RI. Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI (SK KMA) No.36/KMA/SK/II/2013 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.

Putusan Perkara Nomor 28/Pdt.G/2003/PN JKP.PST;

Putusan Perkara Nomor 40/Pdt.G/2008/PN JKT.SLT;

Putusan Perkara Nomor 145/Pdt.G/2009/PN JKT.PST;

Putusan Perkara Nomor 138/PDT/2015/PT.SMR;

Putusan Perkara Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN Palangkaraya.

Sumber Lain

Katadata Media. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/06/17/kualitas-udara-jakarta-pagi-ini-terburuk-kedua-di-dunia>;

Kebingin, Stefanus Aditya. *Kedudukan Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia*. Karya Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2011;

Henry, Yose Octavia & Disriani Latifa Soroinda. *Perbandingan dan Penerapan Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia dengan di Amerika Serikat dan di India*. Short summary of a research paper for the Faculty of Law. Universitas Indonesia 2016;