

URGENSI PENGATURAN GUGATAN *CITIZEN LAWSUIT* SEBAGAI PENYELESAIAN SENGKETA LINGKUNGAN PASCA UU CIPTA KERJA

Priska Claudia Kinanti Silaban, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: claudiapriska001@gmail.com
I Putu Rasmadi Arsha Putra, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: putu_rasmadi@unud.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penulisan ini ialah untuk mengkaji problematika yang terjadi dalam penerapan citizen lawsuit di Indonesia serta mengkaji urgensi pengaturan citizen lawsuit sebagai penyelesaian sengketa lingkungan pasca UU Cipta Kerja. Studi ini menggunakan metode penelitian hukum normative dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan analisis konsep hukum, pendekatan historis, dan pendekatan perbandingan hukum. Hasil studi menunjukkan bahwa terdapat problematika pada penerapan gugatan citizen lawsuit diantaranya kekosongan dasar beracara hakim dalam menangani kasus dengan gugatan citizen lawsuit dan pergeseran asas pointd'interet pointd'action dalam gugatan citizen lawsuit yang menjadi asas utama dalam sistem peradilan perdata serta pasca UU Cipta Kerja diberlakukan, pengaturan terhadap gugatan citizen lawsuit sebagai penyelesaian sengketa lingkungan menjadi suatu hal yang sangat penting mengingat beberapa aturan yang diubah dalam UU PPLH menyinggung hak warga negara.

Kata Kunci: *Citizen Lawsuit, Penyelesaian Sengketa, UU Cipta Kerja*

ABSTRACT

The intention of this article is to examine the problems that occur in the execution of citizen lawsuits in Indonesia and to examine the urgency of regulating citizen lawsuits as a settlement of environmental disputes after Job Creation Act. This study uses a normative legal research method with statute approach, conceptual approach, historical approach, and comparative approach. The results of the study show that there are problems in the application of citizen lawsuits, including the basic void of judge proceedings in handling cases with citizen lawsuits and the shift in the pointd'interet pointd'action principle in citizen lawsuit which became the main principle in civil judiciary system and after Job Creation Act was enacted, the regulation of citizen lawsuits as a settlement of environmental disputes is very important considering that several rules amended in the The Protection and Management of The Environment Act offends the rights of citizens.

Key words: *Citizen Lawsuit, Dispute Resolution, Job Creation Act*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang digadang-gadang dapat mendorong investasi serta mempercepat transformasi ekonomi realitanya tidak secara penuh menimbulkan dampak positif bagi keberlangsungan hidup Indonesia. Pembentukan UU Cipta Kerja dilatarbelakangi dari adanya problematika terkait sulitnya pengurusan izin usaha di Indonesia yang berimplikasi pada ketertarikan investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Berbagai problematika tersebut tidak terlepas dari terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan serta kondisi *overlapping* antara satu regulasi dengan

regulasi lainnya. Sehingga, sebagai ikhtiar untuk menyelesaikan problematika tersebut, maka solusi yang dipilih oleh pemerintah ialah melakukan penyederhanaan atau pemangkasan regulasi dengan menggunakan konsep *omnibus law* atau yang kerap disebut juga dengan undang-undang sapu jagat.¹ Konsepsi *omnibus law* berfokus pada simplifikasi sejumlah peraturan karena sifatnya yang meralat dan mencabut banyak undang-undang secara bersamaan.² Berkaitan dengan hal tersebut, UU Cipta Kerja mengatur perubahan atas kurang lebih 82 undang-undang, salah satunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH). Dipermudahnya jalan para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia melalui suatu konsep regulasi yang baru menimbulkan kemungkinan besar terjadinya krisis lingkungan hidup akibat pertumbuhan ekonomi yang lebih diperhatikan dibanding dengan ekologi. Dengan demikian, krisis ekologi ini tidak lagi menjadi kemungkinan masa depan, tetapi telah menjadi suatu kenyataan yang tak mungkin dihindari.³

Apabila kita merujuk pada fundamental negara yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tepat pada Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa “*Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”, maka ketentuan tersebut mengamanatkan agar negara menguasai serta menggunakan lingkungan hidup sebesar-besarnya untuk keperluan rakyat dengan pengelolaan berbasis lingkungan, yakni tidak merusak dan tidak dieksploitasi secara berlebihan. Namun, kenyataan dilapangan menyimpang dari apa yang diamanatkan oleh konstitusi. Faktanya, perencanaan pembangunan yang berkaitan dengan lingkungan seringkali menimbulkan dampak-dampak negatif terhadap lingkungan hidup seperti bencana banjir, longsor, pencemaran sungai dan lain sebagainya. Hal-hal tersebut harus ditanggung oleh masyarakat dan pemerintah dengan kerugian yang jauh lebih besar dibanding dengan manfaat ekonomi yang diperoleh, sehingga tujuan dari Pasal 33 UUD NRI 1945 yakni kemakmuran rakyat belumlah tercapai. Pada dasarnya, memang tidak mudah untuk melakukan dua hal yang bertolak belakang secara bersamaan. Apabila mengutamakan kelestarian lingkungan, maka kesejahteraan masyarakat akan terabaikan, sebaliknya apabila kesejahteraan masyarakat yang diutamakan maka akan menimbulkan malapetaka ekologis yang mengerikan.⁴ Dengan segala problematika lingkungan hidup yang terjadi, maka sengketa lingkungan hidup juga akan muncul seiring dengan bertambahnya problematika tersebut. Menurut UU PPLH yakni dalam Pasal 1 Angka 25 mengatur bahwa: “*Sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup*”. Berdasarkan definisi yuridis tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sengketa lingkungan hidup tidak selalu timbul apabila telah terjadi cedera lingkungan hidup secara nyata, namun juga terjadi apabila terdapat potensi cedera lingkungan hidup didalamnya.

¹ Setiadi, Wicpto. “Simplikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law”. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, No. 1 (2020): 39-53. DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.408>

² Putra, Antoni. “Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi”. *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 1 (2020): 1-10. DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v17i1.602>

³ Wijoyo, Suparto. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan* (Surabaya, Airlangga University Press, 2013),1

⁴ Suhartono, Selamat. “Dinamika Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia”. *Itwodya Yuridika Jurnal Hukum* 1, No. 2 (2018): 129-140.

Penyelesaian sengketa lingkungan bisa ditempuh melalui dua jalur litigasi maupun non-litigasi atau yang dikenal dengan alternatif penyelesaian sengketa⁵ yang diatur pada Pasal 84 ayat (1) UU PPLH. Terkhusus pada jalur litigasi, sarana hukum yang dapat ditempuh apabila terjadi *onrechtmatigedaad* dalam hal tercemar dan rusaknya lingkungan hidup ialah sarana hukum administrasi dengan mengajukan gugatan administratif ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), sarana hukum perdata yang dilakukan dengan mengajukan “gugatan lingkungan” baik itu oleh masyarakat ataupun organisasi lingkungan lewat gugatan perwakilan (*class action*), pemerintah, bahkan perorangan, serta terakhir sarana hukum pidana.⁶

Kilas balik kepada perubahan dalam UU Cipta Kerja, dapat diperhatikan bahwa terdapat beberapa pengaturan yang dirubah dan mengancam keberlangsungan lingkungan hidup. Beberapa diantaranya berkaitan dengan adanya penyederhanaan perizinan yang merubah izin lingkungan menjadi persetujuan lingkungan yang konsekuensinya menghapus gugatan administratif dalam Pasal 93, bergesernya prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*) menjadi *liability based on fault*, serta dibatasinya keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan AMDAL *in casu* hanya melibatkan masyarakat yang terdampak langsung.⁷ Hapusnya gugatan administrasi lewat Pengadilan Tata Usaha Negara ini mengakibatkan sulitnya masyarakat secara luas untuk mencari keadilan. Dengan demikian, penulis menganggap bahwa perlu adanya mekanisme gugatan yang efektif dalam tata hukum acara di Indonesia dalam hal penanganan kasus lingkungan hidup.

Dalam perkembangannya, Indonesia selaku negara *civil law* sempat beberapa kali mentransplantasikan mekanisme hukum *common law* salah satunya *class action* yang sudah diatur secara formil ke dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan *Class Action*. Kemudian dalam perkembangan praktik, jenis gugatan atas kepentingan umum yang awalnya dari sumber peradilan perdata *common law* yang mulanya asing dan mulai berkembang dalam peradilan di Indonesia, yakni *action popularis* atau *citizen lawsuit*. Gugatan *a quo* ditujukan kepada para penyelenggara negara dengan dasar unsur kepentingan umum yang dilanggar dan bukan kepentingan pribadi atau perseorangan. Unsur kepentingan umum membuat gugatan *citizen lawsuit* tidak sama dengan gugatan tata usaha negara⁸, meskipun keduanya sama-sama menggugat penyelenggara negara. Perbedaan tersebut terletak pada tuntutan yang diajukan, yakni dalam *citizen lawsuit* tuntutannya ialah dikeluarkannya suatu kebijakan yang mengatur umum untuk memperbaiki suatu persoalan, sedangkan dalam peradilan tata usaha negara tuntutannya ialah untuk membatalkan suatu keputusan atau tindakan badan/pejabat tata usaha negara. Adapun dasar pengajuan *citizen lawsuit* ialah kelalaian negara dalam hal terpenuhinya hak-hak warga negara yang didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Oleh sebabnya, gugatan *citizen lawsuit* menjadi kewenangan peradilan umum dan diproses dengan hukum acara perdata.

⁵ Nugroho, Susanti Adi. *Penyelesaian Sengketa Arbitrase dan Penerapan Hukumnya* (Jakarta, Prenadamedia, 2015), 15.

⁶ Abubakar, Muzakir. “Hak Mengajukan Gugatan Dalam Sengketa Lingkungan Hidup”. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, No. 1 (2019): 93-108. DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i1.12766>

⁷ Riyanto, Sigit, dkk. *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* (Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), 6.

⁸ Kurniawan, Rizky Ramdhani. “Integrasi Citizen Lawsuit sebagai Hak Prosedural atas Lingkungan Hidup Dimensi HAM”. *Pagaruyuan Law Journal* 1, No. 1 (2017): 92-109. DOI: <https://doi.org/10.31869/plj.v1i1.272>

Permasalahan yang timbul terhadap *citizen lawsuit* ialah belum adanya kejelasan perihal pandangan majelis hakim dalam memutus sengketa dengan prosedur gugatan warga negara, sedangkan terdapat asas *ius curia novit* yang artinya setiap hakim dianggap mengetahui hukum, sehingga majelis hakim atau pengadilan wajib untuk melakukan pemeriksaan dan mengadili suatu perkara yang diajukan.

Dalam penulisan ini, penulis melakukan pengamatan dengan melakukan kajian terhadap beberapa penelitian yang sama, namun topik permasalahan yang berbeda. Adapun penelitian yang pertama berbentuk tesis dengan judul "Urgensi Pengaturan *Citizen Lawsuit* Terhadap Permasalahan Lingkungan Dalam Kerangka Hak Asasi Manusia (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)" oleh Rizky Ramadhani Kurniawan, S.H. yang fokus penelitiannya ialah mengenai urgensi pengaturan *citizen lawsuit* terhadap permasalahan lingkungan di Riau melalui kacamata hak asasi manusia. Penelitian kedua berjudul "Merekonstruksi Paradigma Gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia Sebagai Sengketa Administrasi" yang dibuat oleh Muhammad Adiguna Bimasakti yang lebih fokus kepada gugatan *citizen lawsuit* dalam sengketa administrasi. Maka oleh karena itu, diperlukan sebuah karya tulisan jurnal dengan judul "Urgensi Pengaturan Gugatan *Citizen Lawsuit* sebagai Penyelesaian Sengketa Lingkungan Pasca UU Cipta Kerja" yang pembahasannya lebih mengkerucut kepada urgensi pengaturan gugatan *citizen lawsuit* pasca reduksi UU PPLH melalui UU Cipta Kerja.

1.2. Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang di atas, maka penulis mendapatkan 2 rumusan permasalahan, yaitu:

1. Apa saja problematika yang terjadi mengenai penerapan *citizen lawsuit* di Indonesia?
2. Apa urgensi pengaturan *citizen lawsuit* sebagai penyelesaian sengketa lingkungan pasca UU Cipta Kerja?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui problematika-problematika yang terjadi dalam penerapan *citizen lawsuit* di Indonesia serta untuk mengetahui urgensi pengaturan *citizen lawsuit* sebagai penyelesaian sengketa lingkungan pasca UU Cipta Kerja.

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif dikarenakan penelitian ini mengkaji sebuah produk hukum yaitu peraturan perundang-undangan dengan hukum itu sendiri. Hal mendasar dalam penelitian ini adalah hukum sebagai kaidah atau norma yang berkembang dan dijalankan di masyarakat menjadi patokan dalam bermasyarakat. Hal ini mengakibatkan titik fokusnya adalah asas hukum, ditemukannya hukum dalam perkara konkret, sistematika hukum, sejarah hukum serta membandingkan hukum itu sendiri.⁹

Penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan, yang pertama yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yang menganalisis peraturan

⁹ Purwati, Ani. *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*. (Surabaya, Jakad Media Publishing, 2020), 20.

perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan dan isu yang diangkat¹⁰, pendekatan analisis konsep hukum (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*). Sumber hukum primer yang digunakan antara lain Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dsb, sedangkan bahan sekunder yang digunakan didapat dari jurnal ilmiah, tesis, dan buku-buku kepustakaan lainnya. Bahan-bahan tersebut dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan dengan cara membaca dan menelaah bahan-bahan hukum di atas yang kemudian analisis dengan metode deskriptif.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Problematika Penerapan *Citizen Lawsuit* di Indonesia

Untuk dapat paham akan suatu hal, maka penting untuk mengetahui namanya terlebih dahulu supaya mendapatkan pengetahuan yang benar. Pada intinya, gugatan *citizen lawsuit* adalah suatu hak gugat warga negara yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya dalam hal adanya potensi terjadinya kerugian akibat dari perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh negara.¹¹ Jenis gugatan *a quo* awalnya tidak dikenal dalam *civil law* melainkan pertama kali dikenal dalam sistem *common law* khususnya Amerika Serikat pada tahun 1970 terhadap permasalahan lingkungan. Jenis gugatan *a quo* ini pun diakui secara internasional yakni dalam *Clean Air Act* (Pasal 304), *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response and Liability Act* (Pasal 310), dan *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002). Sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan hukumnya, Indonesia menerapkan *citizen lawsuit* pertama kalinya pada tahun 2003. Gugatan tersebut diajukan atas nama Munir c.s atas perbuatan negara menelantarkan buruh migran yang dipulangkan di Nunukan. Selain itu, gugatan *citizen lawsuit* lainnya yang pernah diajukan di Indonesia ialah kasus penyerahan pengelolaan Blok Cepu kepada Exxon Mobil yang diajukan oleh Dra. Nining, dkk. Meskipun telah beberapa kali diterapkan di Indonesia, *citizen lawsuit* masih terus dihadapkan dengan beberapa problematika yang terjadi, diantaranya:

1. Dasar Hukum Beracara Bagi Hakim

Oleh karena gugatan *citizen lawsuit* merupakan pengadopsian dari *common law system*, maka penulis merasa perlu untuk menyinggung sedikit tentang perbedaan antara sistem hukum *civil law* dan *common law*. Hal yang membedakan sistem hukum eropa continental dengan *anglo saxon* ini terletak pada sumber hukumnya. Apabila *civil law* merujuk dan berpedoman pada peraturan perundangan-undangan yang berlaku (hukum positif) secara tertulis, *common law* menjadikan yurisprudensi, doktrin *state decisis*, dan *adversary system* sebagai sumber hukum dalam proses peradilannya. Dengan demikian, sangatlah sulit apabila menerapkan sistem gugatan *citizen lawsuit* ke dalam hukum Indonesia. Bahkan tidak ada pengaturan secara formil mengenai bagaimana tata beracara gugatan *citizen lawsuit* hingga saat ini, sehingga hakim tidak memiliki dasar beracara serta menimbulkan berbagai macam perbedaan perspektif dari hakim-hakim

¹⁰ Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta, Kencana Prenada, 2019), 93.

¹¹ Putra, I Putu Rasmadi Arsha, dkk. "Tuntutan Hak Dalam Penegakan Hak Lingkungan (*Environmental Right*)". *Jurnal Hukum Acara Perdata* 2, No. 1 (2016): 95-113. DOI: [10.36913/jhaper.v2i1.26](https://doi.org/10.36913/jhaper.v2i1.26)

yang menangani perkara dengan gugatan *citizen lawsuit*. Meskipun Indonesia tidak memiliki regulasi mengenai tata acara gugatan *citizen lawsuit*, namun pengadilan wajib untuk tetap memeriksa gugatan *a quo* apabila diajukan karena diikat dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa “Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya” atau lebih dikenal sebagai asas *ius curia novit*.

Dalam hal penyelesaian sengketa lingkungan, sejauh ini hakim hanya berpedoman pada Surat Ketua Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. Apabila mengacu pada pedoman tersebut, maka syarat-syarat dapat diajukannya gugatan *citizen lawsuit*, yakni “penggugat merupakan satu orang atau lebih warga negara Indonesia dan bukan badan hukum, tergugat adalah pemerintah dan/atau lembaga negara, dasar gugatan adalah untuk kepentingan umum, obyek gugatan adalah pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, notifikasi/somasi wajib diajukan dalam jangka waktu 60 hari kerja sebelum adanya gugatan dan sifatnya wajib yang apabila tidak terdapat notifikasi/somasi maka gugatan wajib dinyatakan tidak diterima, serta notifikasi/somasi dari calon penggugat kepada calon tergugat dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat”. Lebih lanjut, pedoman tersebut menyatakan secara ekspresif verbis bahwa di Indonesia sendiri belum ada pengaturan mengenai gugatan *citizen lawsuit*, sehingga tidak juga diatur mengenai teknis serta tata beracaranya. Namun, setelah mencermati Surat Ketua Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup tersebut, penulis memahami bahwa mekanisme beracara dalam proses persidangan gugatan *citizen lawsuit*, memiliki mekanisme yang sama dengan hukum acara perdata. Masalahnya adalah pedoman tersebut hanya berlaku bagi penanganan perkara lingkungan hidup dan tidak dapat berlaku bagi penanganan perkara lainnya, sehingga apabila nanti terdapat pengajuan gugatan *citizen lawsuit* terhadap perbuatan melawan hukum yang tidak berkaitan dengan lingkungan hidup, hakim tidak dapat berpedoman pada surat ketua mahkamah agung tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, dengan adanya beberapa perkara dengan gugatan *citizen lawsuit* yang diajukan oleh beberapa pihak dan ada juga yang dikabulkan, maka hal tersebut menjadi yurisprudensi. Yurisprudensi inilah yang terkadang dijadikan acuan oleh hakim untuk memeriksa sengketa dengan gugatan *citizen lawsuit*. Permasalahan kembali timbul ketika yurisprudensi dijadikan acuan bagi hakim dalam memutus perkara dengan gugatan *citizen lawsuit*. Hal ini dikarenakan sebagai negara *civil law*, bukan yurisprudensi yang dijadikan dasar hukum bagi Indonesia, melainkan peraturan perundang-undangan. Terlebih pertimbangan-pertimbangan hakim dalam memutus sebuah perkara terkadang tidak didasarkan pada penilaian objektif, melainkan penilaian subjektif. Dengan mengikatnya ketentuan serta asas *ius curia novit* bagi hakim, maka hakim harus memeriksa perkara tersebut meskipun ada risiko terjadinya disparitas putusan.

2. Pergeseran Asas *Pointd’Interet Pointd’Action* Dalam Gugatan *Citizen Lawsuit*

Sebagaimana diuraikan dalam poin sebelumnya, maka dalam memeriksa perkara dengan gugatan *citizen lawsuit* hukum acara yang digunakan ialah hukum acara perdata. Dari segi praktikal, hukum acara perdata dilandaskan pada asas-asas hukum acara yang mengikat secara prosedural yang berdasarkan pada kebenaran formil

(*preponderance of evidence*). Menurut Sudikno Mertokusumo, asas fundamental yang paling primer dalam acara perdata ialah asas *pointd'interet pointd'action*¹² yang berarti bahwa pihak yang memiliki hak untuk mengajukan gugatan adalah mereka yang memiliki kepentingan secara langsung atau memiliki hubungan hukum secara konkret. Bertalian dengan hal tersebut, Pasal 123 HIR pada pokoknya menyatakan bahwa dalam beberapa hal pihak yang bersengketa dapat diwakilkan oleh orang lain dengan syarat orang lain tersebut diberi kuasa melalui surat kuasa khusus. Dengan demikian, dapatlah disimpulkan bahwa dalam peradilan perdata pihak-pihak yang bersengketa haruslah pihak yang berkepentingan, kecuali dikuasakan kepada orang lain melalui surat kuasa khusus maka yang diberi kuasa dapat mewakili pihak yang bersengketa. Namun, hal sebaliknya terjadi dalam gugatan *citizen lawsuit*. Pihak penggugat dalam gugatan ini tidak memiliki kepentingan secara langsung, karena penggugat disini bertindak untuk dan atas nama kepentingan umum (*public interest*) sehingga arti dari kepentingan umum dalam hal ini menjadi kabur. Belum lagi tolak ukur atau batasan-batasan mengenai kepentingan umum belum termaktub secara formil dalam hukum positif Indonesia yang semakin menambah kerancuan tafsiran frasa kepentingan umum. Kendati demikian, Sudikno Mertokusumo memberikan pandangannya mengenai kepentingan umum, yakni menurutnya "*kepentingan yang erat sangkut pautnya dengan kepentingan bangsa dan negara serta rakyat banyak dan/atau pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan, dan pelayanan umum terhadap masyarakat luas dengan tetap mengindahkan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan yang lain*".¹³ Sedangkan definisi kepentingan umum secara yuridis mengacu pada Surat Ketua Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup yang menyatakan bahwa "*kepentingan umum adalah kepentingan yang patut didahulukan daripada kepentingan pribadi, individual, atau kepentingan lainnya, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak, dan/atau pembangunan di berbagai bidang*". Berdasarkan definisi-definisi tersebut, setiap warga negara mempunyai kepentingan untuk menuntut permasalahan yang bersangkutan dengan kepentingan umum. Dengan demikian, karena permasalahan lingkungan merupakan kepentingan yang menyangkut hajat orang banyak, maka setiap warga negara memiliki hak untuk menuntut pertanggungjawaban negara.

Selain itu, asas yang juga paling penting dalam hukum acara perdata ialah asas *actori incumbit probation* yang diatur dalam Pasal 163 HIR, yang berarti bahwa mereka yang mengaku mempunyai hak atau mengemukakan suatu peristiwa harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu. Hal ini berhubungan erat dengan *legal standing* penggugat dalam teknis gugatan *citizen lawsuit* yang hanya perlu dibuktikan apakah benar penggugat adalah warga negara.¹⁴ Dengan adanya penyimpangan asas-asas utama hukum acara perdata dalam gugatan *citizen lawsuit* maka sejatinya akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penanganan kasusnya.

¹² Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia* (Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2013), 53.

¹³ Mertokusumo, Sudikno. *Op. Cit*, 45-46.

¹⁴ Naviah, Faradina. "Penerapan Mekanisme Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia", *Jurnal Verstek* 1, No. 3 (2013): 9. DOI: <https://doi.org/10.20961/jv.v1i3.38815>

3.2. Urgensi Pengaturan *Citizen Lawsuit* Sebagai Penyelesaian Sengketa Lingkungan

Secara historis, gugatan *citizen lawsuit* yang diajukan di Indonesia hanya diterapkan terhadap perkara-perkara lingkungan. Namun, seiring dengan eskalasi problematika yang dihadapi Indonesia, gugatan ini juga meliputi pelbagai bidang dalam hal negara telah lalai dalam memenuhi hak-hak warga negaranya, atau dengan kata lain negara telah melanggar hak-hak warga negara. Adapun beberapa perkara yang pernah diajukan dengan gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia antara lain:

- a. Gugatan *citizen lawsuit* atas nama Munir CS yang berimplikasi pada ditetapkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia
- b. Pengajuan gugatan terhadap melonjaknya harga BBM oleh Lembaga Bantuan Hukum APIK. Perkara ini dinyatakan gagal, karena PN Jakarta Pusat tidak menerima bentuk gugatan *citizen lawsuit*.
- c. Gugatan *Citizen Lawsuit* atas Operasi Yustisi yang diajukan oleh LBH Jakarta. Perkara ini dinyatakan gagal, karena PN Jakarta Pusat tidak menerima bentuk gugatan *citizen lawsuit*.
- d. Gugatan *citizen lawsuit* atas pengguna jalan tol yang dinyatakan tidak dapat terima sebab syarat notifikasi tidak dipenuhi.
- e. Gugatan atas nama warga negara pemilik hak untuk memilih dalam Pemilu tahun 2009, yang mana putusan menyatakan bahwa gugatan para penggugat tidak dapat diterima karena tidak memenuhi syarat formil, *in casu* prasyarat jangka waktu notifikasi.

Apabila diperhatikan, perkara-perkara tersebut di atas sebagian besar tidak dapat diterima oleh hakim. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat disparitas pandangan mengenai bentuk gugatan *citizen lawsuit*. Disparitas pandangan tersebut tentu disebabkan oleh kekosongan pengaturan terhadap bentuk gugatan ini. Disamping itu, kekosongan pengaturan terhadap mekanisme gugatan *citizen lawsuit* mengakibatkan ketidakpastian hukum terhadap putusan yang amarnya mengabulkan perkara. Ketidakpastian hukum ini menyebabkan sulitnya eksekusi putusan dalam perkara *citizen lawsuit*.

In casu terdapat ketidakjelasan dalam suatu peraturan perundang-undangan entah terdapat kekosongan, kekaburan, atau konflik norma maka hakim dituntut menggunakan diskresinya agar suatu perkara dapat diselesaikan. Dengan demikian, hakim harus memiliki kearifan untuk melegitimasi suatu yang menjadi hukum dan bukan hukum meskipun tidak ada regulasi yang dapat menunjang pertimbangannya. Situasi semacam inilah yang dimaksud dalam pemahaman penemuan hukum (*rechtsvinding*). Kendatipun demikian, tidak selamanya metode *rechtsvinding* ini dapat dilakukan dalam untuk mengisi norma kosong tersebut, melainkan perlu juga ditanggulangi dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Tujuannya tidak lain adalah agar tidak terjadi kekacauan hukum akibat dari adanya disparitas pandangan antar hakim. Berkaitan dengan hal tersebut maka penulis menafsirkan bahwa urgensi dibentuknya pengaturan mengenai mekanisme gugatan *citizen lawsuit* melalui 3 (tiga) perspektif, yakni dari segi filosofis, segi yuridis, dan segi sosiologis.

1. Tinjauan Filosofis

Bila merujuk pada UUD NRI 1945, sejatinya telah dinyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945,

sehingga dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia hukum merupakan landasan dan pemberi petunjuk bagi setiap dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹⁵ Sebagaimana dikutip dari B. Arief Sidharta, asas-asas dasar negara hukum menurut Scheltema ialah sebagai berikut:

- a. Koneksi dan perlindungan terhadap HAM (*human dignity*);
- b. Pengutamakan terhadap peraturan perundang-undangan dalam setiap kebijakan negara (asas kepastian hukum)
- c. Asas *similia similibus* atau asas persamaan
- d. Koneksi terhadap partisipasi rakyat dalam pemerintahan (asas demokrasi)
- e. Pemerintah dan pejabat mengemban fungsi pelayanan masyarakat

Namun, yang menjadikan pembeda negara hukum Indonesia dengan negara hukum lainnya yang mana Indonesia menjadikan pandangan hidup bangsanya yakni Pancasila sebagai ideologi negaranya¹⁶ yang lebih lanjut dijabarkan dalam pasal-pasal UUD NRI 1945.

Mencermati muatan yang terkandung dalam UUD NRI 1945, maka dapat diketahui Indonesia memberikan jaminan terhadap hak dan kewajiban asasi manusia secara konstitusional yang termaktub dalam Pasal 28A-J UUD NRI 1945. Khusus terhadap hak asasi terkait lingkungan telah termaktub dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan secara *ekspresif verbis* bahwa setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dengan diaturnya hak asasi manusia secara konstitusional, maka pelanggaran atas HAM merupakan perbuatan yang bersifat inkonstitusional. Kemudian apabila dikerucutkan, Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "*perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*" serta dilanjutkan dalam Pasal 28I ayat (5) menegaskan kembali "*untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan*". Dengan demikian, gugatan *citizen lawsuit* sesuai dengan falsafah hukum negara republik Indonesia baik dari segi fundamental maupun hak asasi manusia.

2. Tinjauan Yuridis

Pada prinsipnya, gugatan *citizen lawsuit* cenderung melibatkan masyarakat atau warga negara untuk bertindak sebagai pengacara sipil dalam menegakkan hukum lingkungan dalam hal tidak adanya tindakan dari pemerintah untuk melakukan penuntutan kepada pelaku perusakan lingkungan atau dengan kata lain pemerintah telah lalai dalam menegakkan hukum lingkungan. Apabila penulis meninjau dari instrument hukum internasional, maka penulis mengacu pada *Rio Declaration* yang seringkali digunakan sebagai pijakan oleh majelis hakim untuk memberikan sanksi bagi pihak yang merusak mutu lingkungan. Sebagaimana termaktub dalam prinsip ke-10 dari deklarasi tersebut, maka dapat diketahui bahwa kanalisasi public terhadap hukum lingkungan mencakup pula penentuan regulasi yang bersifat partisipatoris, akses terhadap informasi, serta akses terhadap keadilan (*access to justice*). Meskipun sampai saat ini Deklarasi Rio belum menjadi hukum positif di Indonesia, tetapi berdasarkan putusan

¹⁵ Kurniawan, Rizky Ramdhani. "Urgensi Pengaturan Citizen Lawsuit Terhadap Permasalahan Lingkungan Dalam Kerangka Hak Asasi Manusia (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)". Tesis Universitas Islam Indonesia (2016): 90.

¹⁶ Ali, Mukti. *Perbandingan Konsep Negara Hukum*. Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Kelautan dan Perikanan (2020): 18.

nomor 1794/K/Pdt/2004 hukum internasional dapat dijadikan acuan oleh hakim nasional apabila telah dipandang sebagai *ius cogen*.

Di sisi lain, dalam instrument hukum nasional khususnya UU PPLH telah diatur mengenai tanggungjawab serta wewenang pemerintah terhadap lingkungan hidup secara jelas yang mana tanggung jawab dan wewenang pemerintah yang harus dititikberatkan ialah:

- (1) Meregulasikan serta meningkatkan kualitas peraturan-peraturan berkaitan dengan pengurusan lingkungan hidup;
- (2) Merumuskan instrument mengenai penangkalan terhadap terkontaminasinya lingkungan hidup;
- (3) Menetapkan pengaturan nasional tentang pengurusan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap mengindahkan norma agama, adat istiadat, dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat.

Berangkat dari tinjauan yuridis di atas, dapat disimpulkan bahwa baik dari instrument hukum internasional maupun hukum nasional telah mengamanatkan adanya penegakan hukum lingkungan yang melibatkan masyarakat didalamnya yakni gugatan *citizen lawsuit*.

3. Tinjauan Sosiologis

Apabila meninjau dari kacamata sosiologis, maka terdapat perkembangan masyarakat dan peraturan perundang-undangan. Kenyataannya, pasca "izin lingkungan" dihapus lewat UU Cipta Kerja yang berimplikasi juga pada hilangnya hak gugat masyarakat lewat PTUN. Padahal, upaya pengajuan gugatan lewat PTUN terhadap izin lingkungan dapat menjadi upaya preventif terhadap kerusakan lingkungan. Karena kembali lagi melihat definisi dari sengketa lingkungan secara yuridis dalam UU PPLH yang juga berlaku terhadap cedera lingkungan yang sifatnya potensial. Di sisi lain, pasca UU Cipta Kerja ditetapkan, terdapat pembatasan secara substansial terhadap akses masyarakat untuk turut serta di dalam proses penentuan rencana kegiatan yang akan berpengaruh pada lingkungan. Contohnya dalam penyusunan AMDAL yang hanya memberikan akses bagi "masyarakat yang terdampak langsung". Disisi lain, unsur masyarakat yang lebih luas yang juga mempunyai kepentingan terhadap kelestarian lingkungan seperti perguruan tinggi dan LSM dihapuskan.¹⁷

Sehingga, menurut penulis salah satu akses masyarakat untuk mencari keadilan ialah melalui gugatan *citizen lawsuit* karena gugatan *citizen lawsuit* menuntut agar pemerintah melakukan tindakan tertentu dan pelaksanaan kewajiban hukum, dalam hal ini maksud penulis ialah pemerintah wajib untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan. Namun, tidak diaturnya mekanisme gugatan *citizen lawsuit* dalam perundang-undangan Indonesia menimbulkan keraguan dari masyarakat untuk mengajukan gugatan ini.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis salah satu upaya pemerintah untuk memulihkan hak warga negara dalam hal lingkungan hidup yang layak adalah mengatur mekanisme tentang gugatan *citizen lawsuit* dengan harapan gugatan *a quo* dapat menjadi substitusi dari gugatan administratif yang telah dihapuskan lewat UU Cipta Kerja, sebab gugatan ini merupakan justifikasi terhadap hak warga negara agar dapat menuntut negara apabila melakukan perbuatan melawan hukum. Gagasan

¹⁷ Riyanto, Sigit, dkk. *Loc. Cit.*

menganai pembentukan peraturan tentang gugatan *citizen lawsuit* tidak hanya ingin mencapai tujuan hukum yakni kepastian hukum, melainkan juga keadilan. Keadilan merupakan persoalan yang hakiki dan genting untuk dipahami baik dalam hidup bernasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Hukum yang berlaku bisa menjamin kepastian hukum, tetapi akan menjadi lebih lengkap bila dilengkapi dengan prinsip keadilan.¹⁸

4. Kesimpulan

Gugatan *citizen lawsuit* memang tidak diatur secara positif dalam regulasi negeri ini, meskipun memang diterapkan dalam dunia peradilan beberapa kali. Dengan tidak diaturnya mekanisme dari gugatan *a quo*, menimbulkan berbagai problematika dalam penerapannya, diantaranya kekosongan dasar beracara dalam penanganan sengketa yang menggunakan jenis gugatan asal *common law* ini serta pergeseran asas *pointd'interet pointd'action* sebagai asas utama dalam peradilan perdata mengingat sampai saat ini hukum acara yang digunakan dalam penerapannya adalah hukum acara perdata. Dengan berbagai problematika yang dihadapi dalam penerapannya, maka urgensi diaturnya mekanisme gugatan *citizen lawsuit* berdasarkan landasan yuridis yang mana tanggung jawab pembentukan kebijakan terkait pengelolaan lingkungan telah dilimpahkan kepada pemerintah berdasarkan UU PPLH, landasan sosiologis berkaitan dengan hilangnya hak gugat administrative masyarakat yang dihapuskan melalui UU Cipta Kerja, dan landasan filosofis berdasarkan hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. (Jakarta, Kencana Prenada, 2019).
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. (Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2013).
- Nugroho, Susanti Adi. *Penyelesaian Sengketa Arbitrase dan Penerapan Hukumnya*. (Jakarta, Prenadamedia, 2015).
- Purwati, Ani. *Metode Penelitian Hukum Teori dan Praktek*. (Surabaya, Jakad Media Publishing, 2020).
- Sinamo, Numenson. *Filsafat Hukum Dilengkapi dengan Materi Etika Profesi Hukum*. (Jakarta, Sinar Grafika, 2014)
- Wijoyo, Suparto. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*. (Surabaya, Airlangga University Press, 2013).

Jurnal:

- Abubakar, Muzakkir. "Hak Mengajukan Gugatan Dalam Sengketa Lingkungan Hidup". *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* 21, No. 1 (2019). DOI: <https://doi.org/10.24815/kanun.v21i1.12766>
- Ali, Mukti. *Perbandingan Konsep Negara Hukum*. Biro Hukum Sekretariat Jenderal Kementerian Kelautan dan Perikanan (2020).

¹⁸ Sinamo, Numenson, *Filsafat Hukum Dilengkapi dengan Materi Etika Profesi Hukum* (Jakarta, Sinar Grafika, 2014), 77.

- Kurniawan, Rizky Ramdhani. "Integrasi Citizen Lawsuit sebagai Hak Prosedural atas Lingkungan Hidup Dimensi HAM". *Pagaruyuan Law Journal* 1, No. 1 (2017). DOI: <https://doi.org/10.31869/plj.v1i1.272>
- Kurniawan, Rizky Ramdhani. "Urgensi Pengaturan Citizen Lawsuit Terhadap Permasalahan Lingkungan Dalam Kerangka Hak Asasi Manusia (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)". Tesis Universitas Islam Indonesia (2016).
- Naviah, Faradina. "Penerapan Mekanisme Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Hukum Acara Perdata di Indonesia", *Jurnal Verstek* 1, No. 3 (2013). DOI: <https://doi.org/10.20961/jv.v1i3.38815>
- Putra, Antoni. "Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi". *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 1 (2020). DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v17i1.602>
- Putra, I Putu Rasmadi Arsha, dkk. "Tuntutan Hak Dalam Penegakan Hak Lingkungan (*Environmental Right*)". *Jurnal Hukum Acara Perdata* 2, No. 1 (2016). DOI: [10.36913/jhaper.v2i1.26](https://doi.org/10.36913/jhaper.v2i1.26)
- Riyanto, Sigit, dkk. *Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2020).
- Setiadi, Wicipto. "Simplikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law". *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, No. 1 (2020). DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.408>
- Suhartono, Selamat. "Dinamika Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia". *Widya Yuridika Jurnal Hukum* 1, No. 2 (2018).

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076