

**URGENSI GUGATAN *CITIZEN LAW SUIT* DALAM KERANGKA HUKUM
KESEJAHTERAAN**

***THE URGENCY OF CITIZEN LAW SUITS IN THE FRAMEWORK OF
WELFARE LAW***

Bitu Gadsia Spaltani dan Siti Zuliyah

Dosen Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta

Korespondensi Penulis : bitu.gadsia@law.uad.ac.id

Citation Structure Recommendation :

Spaltani, Bitu Gadsia dan Siti Zuliyah. *Urgensi Gugatan Citizen Law Suit dalam Kerangka Hukum Kesejahteraan*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.10 (2025).

ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini adalah Pasca hadirnya UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan turut memberikan ruang bagi gugatan advokasi publik seperti *citizen lawsuit* maupun *class action* untuk ikut masuk dalam objek sengketa di peradilan tata usaha negara. Hal tersebut menjadi bukti keseriusan pemerintah dalam meletakkan hak-hak warga negara sebagai subjek yang dapat berperan serta untuk mengkaji dan mengontrol kebijakan-kebijakan pemerintah walaupun selama ini penyelesaian gugatan *citizen lawsuit* masih dipenuhi dengan beragam macam kendala salah satunya adalah tumpang tindih dualisme kewenangan mengadili baik di peradilan umum maupun di peradilan tata usaha negara. Berdasarkan uraian tersebut, maka penting untuk mengkaji lebih dalam tentang urgensi gugatan *citizen lawsuit* dalam kerangka hukum kesejahteraan. Tujuan penelitian ini antara lain: a) menjelaskan pelaksanaan gugatan *citizen lawsuit* secara umum di Indonesia; b) menjelaskan urgensi gugatan *citizen lawsuit* dalam kerangka negara hukum kesejahteraan. Tahapan metode penelitian ini dibedakan menjadi tiga, yakni tahap persiapan, tahap pelaksanaan, dan tahap penyelesaian. Sejak tahap persiapan pada pra penelitian, dilakukan pengumpulan bahan kepustakaan yang berkaitan dengan isu hukum terkait dengan gugatan *citizen lawsuit* untuk merumuskan permasalahan penelitian. Tahap kedua adalah tahap pelaksanaan yang dilanjutkan dengan melakukan kajian pustaka, yang diarahkan pada rekonsepsi gugatan *citizen lawsuit* dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara. Mekanisme selanjutnya dilaksanakan penyusunan konsep dalam bentuk sinkronisasi hukum UU Peratun dan UU Administrasi Pemerintah.

Kata Kunci: *Citizen Lawsuit*, Gugatan Advokasi Publik, Negara Kesejahteraan, UUAP

ABSTRACT

The background to this research is that the enactment of Law No. 30 of 2014 concerning State Administration has provided space for public advocacy lawsuits, such as citizen lawsuits and class actions, to be included in the disputes in state administrative courts. This demonstrates the government's commitment to upholding citizens' rights as subjects who can participate in reviewing and controlling government policies. However, the resolution of citizen lawsuits continues to be fraught with various obstacles, one of which is the overlapping dualism of adjudicating authority between general courts and state administrative courts. Based on this description, it is important to further examine the urgency of citizen lawsuits within the framework of welfare law. The objectives of this research are: a) to explain the implementation of citizen lawsuits in general in Indonesia; b) to explain the urgency of citizen lawsuits within the framework of a welfare state. The stages of this research method are divided into three: preparation, implementation, and completion. Starting from the preparation stage during the pre-research phase, literature related to legal issues related to citizen lawsuits was collected to formulate the research problem. The second phase is the implementation phase, which continues with a literature review aimed at reconceptualizing citizen lawsuits in resolving state administrative disputes. The next step is to develop a concept by synchronizing the laws of the State Administrative Law and the State Administration Law.

Keywords: *Citizen Lawsuit, Public Advocacy Lawsuit, Welfare State, UUAP*

A. PENDAHULUAN

Warga negara meletakkan harapan besar kepada pemerintah agar dapat melayani dan mengayomi memberikan yang terbaik di tengah-tengah masyarakat. Yang menjadi indikator menilai dilihat dari apakah keputusan administratif telah sesuai atau belum dengan kepentingan publik. Disini administrasi berfungsi dan berperan terutama bagaimana aparatur pemerintahan negara menjalankan tugasnya untuk mewujudkan tujuan nasional.¹ Jika pemerintah dianggap lalai memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara atau melakukan pembiaran, di situlah warga negara dapat menuntut haknya dengan salah satu mekanisme hukum melalui pengajuan gugatan warga negara atau *citizen lawsuit*.

¹ Adellya Salsabila, *Penerapan Asas-Asas Hukum Administrasi Negara dalam Instrumen Pemerintahan yang Baik*, Jurnal Education Sosial Humaniora dan Pendidikan, Vol.2, No.3 (November 2022), p.59.

Gugatan warga negara atas nama kepentingan publik atau yang dikenal dengan gugatan *citizen lawsuit* dalam perkembangannya di negara-negara Eropa Kontinental dengan tradisi dan sistem hukum *civil law* memang tidak dikenal, sebab gugatan tersebut berasal dari negara-negara Anglo Saxon dengan tradisi hukum *common law*. Gugatan *citizen lawsuit* berkembang di negara-negara seperti Inggris, Amerika Serikat, Australia, dan India. Lahirnya model gugatan ini sendiri di Amerika Serikat diawali dengan hadirnya *Clean Air Act Amendments of 1970* sebagai wujud pengabdian atas permohonan warga masyarakat. Gugatan warga negara di AS dapat meminta *civil penalties* berupa uang paksa yang dibebankan dalam setiap keterlambatan dalam menghentikan dilanggarnya baku mutu. Selain itu, penggugat dapat meminta tergugat untuk menanggung biaya lain seperti hukuman perdata, putusan sela ganti rugi, maupun biaya saksi ahli. Perbedaan skema gugatan warga negara juga turut dipengaruhi dengan perbedaan tujuan masing-masing negara.² Kasus gugatan *citizen lawsuit* di AS yang terkenal adalah gugatan atas kelalaian pemerintah dalam melestarikan spesies kelelawar langka yang kemudian dikabulkan pemerintah AS dengan mengeluarkan *Act* terkait Konservasi Kelelawar Langka. Pengajuan gugatan *citizen lawsuit* dapat ditolak atau tidak dikabulkan apabila Badan Perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection Agency*) telah melakukan tindakan terkait masalah yang akan digugat.

Dilihat dari sifatnya, esensi *citizen lawsuit* adalah dalam rangka semata agar negara tidak dibiarkan lalai dalam memenuhi apa yang menjadi kewajibannya.³ Gugatan *citizen lawsuit* yang diterima di Indonesia salah satunya adalah dalam perkara penelantaran negara terhadap TKI Migran yang diberi deportasi di Nunukan,

² Vicky Zaynul, *Penguatan Hukum Administrasi Negara Pencegah Praktik Korupsi dalam Penyelenggaraan Birokrasi di Indonesia*, Integritas Jurnal Antikorupsi, Vol.7, No.2 (Desember 2021), p.326.

³ Yustina Niken Sharaningtyas, *Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) dan Justiciability Pemenuhan Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat*, Jurnal Kertha Patrika, Vol.38, No.1 (Januari-April 2016), p.36.

yang dikabulkan oleh Majelis Hakim PN Jakpus. Perjuangan dari warga membuahkan hasil dengan keluarnya UU Nomor 39 tahun 2004 tentang penempatan dan perlindungan TKI sementara sebagian besar kasus *citizen lawsuit* masih ditolak dengan dasar hukum bahwa gugatan *citizen lawsuit* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia, hal inilah yang menimbulkan ketidakpastian hukum karena sampai sekarang belum adanya kejelasan payung hukum bagi perkara *citizen lawsuit* dan dalam hal yurisdiksi peradilan mana yang berwenang dalam memutus perkara tersebut. Terlebih pasca hadirnya UUAP, warga masyarakat menjadi bingung dalam menentukan yurisdiksi peradilan mana yang tepat sebagai tempat mereka akan mengadu kepentingan karena tidak ada rambu-rambu yang pasti dari penegak hukum dan juga pembuat undang-undang. Padahal sudah jelas-jelas dalam negara hukum kesejahteraan (*welfarestate*), masyarakat lah yang diberikan kedaulatan guna mendapatkan kepastian hukum yang berkeadilan.

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah mengetahui seberapa efektif selama ini pelaksanaan gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia dikaitkan dengan perubahan terbaru dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Urgensi dilakukannya riset ini adalah menjelaskan lebih dalam terkait pengembangan gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia dalam kerangka negara hukum kesejahteraan. Hal ini disebabkan selama ini skema gugatan tersebut selalu terkendala terutama permasalahan hukum prosedural terkait bagaimana berperkara di pengadilan, dan juga ditemukan kebingungan pencari keadilan dalam memutuskan pengadilan yang berwenang untuk memutus sengketa *citizen lawsuit*. Alasan memilih skema penelitian ini adalah dalam rangka menggali lebih banyak wawasan dan mengembangkan alternatif kebijakan yang mampu dipilih dalam membangun konsep-konsep hukum yang mampu terkait gugatan *citizen lawsuit*. Sehingga arah dari penelitian ini ditujukan untuk merumuskan payung hukum *citizen lawsuit* agar memiliki keberlakuan yang lebih kuat dan memutus rantai ketidakpahaman pencari keadilan dalam memilih peradilan mana yang berwenang mengadili *citizen lawsuit*.

1. Konsep Gugatan *Citizen Law Suit*

Gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) selama ini belum diatur dalam bentuk undang-undang, namun dalam rangka menanggulangi kekosongan hukum Mahkamah Agung menerbitkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup di mana di dalamnya termasuk mengatur terkait pedoman gugatan warga negara. Dasar gugatan warga negara adalah kepentingan umum dan pihak tergugat adalah pemerintah sebagai penyelenggara dari kepentingan umum. Swasta dapat menjadi pihak tergugat apabila ikut menyelenggarakan kepentingan umum.⁴ Walaupun terdapat akses warga masyarakat dalam memperjuangkan keadilan dan haknya di jalur litigasi apabila terjadi pelanggaran pemenuhan kewajiban yang dilakukan pemerintah kepada warga negaranya dengan model gugatan *citizen lawsuit*, ditambah dengan hadirnya UUAP yang semakin memperluas peran dari Peradilan TUN dalam menyelesaikan objek sengketa *citizen lawsuit*, namun dalam penerapan dan praktek peradilan yang dapat dilihat dalam beberapa putusan PTUN di atas tahun 2014, ternyata objek sengketa *citizen lawsuit* tetap menemukan jalan terjal dalam memperoleh kepastian hukum yang adil.

Jaminan kepastian hukum yang adil tertuang dalam konstitusi Pasal 28 D ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil....”. Konsekuensi hukum⁵ dari adanya pasal tersebut adalah bahwa negara memberikan hak yang *equal* terhadap setiap orang dalam upaya mendapatkan perlindungan dan jaminan kepastian hukum yang berkeadilan. Adanya kebingungan yang dalam prakteknya menjadi kendala berkaitan dengan dualisme penyelesaian sengketa *citizen lawsuit* yang terjadi selama ini apakah menjadi domain peradilan umum atau masuk dalam domain peradilan administrasi.

⁴ A'an Efendi, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, p.160.

⁵ Miftahul Huda, *Hak atas Memperoleh Kepastian Hukum dalam Perspektif Persaingan Usaha Melalui Telaah Bukti Tidak Langsung (The Right To Obtain A Legal Certainty In Business Competition, In Perspective Through The Circumstantial Evidence)*, Jurnal HAM, Vol.11, No.2 (Agustus 2020), p.256.

Enrico Simanjuntak mengungkapkan bahwa seiring dengan pergeseran meluasnya kewenangan Peratun dalam pengujian tindakan faktual atau perbuatan melawan hukum pemerintah mendorong kemungkinan pengajuan perkara *citizen lawsuit* di Peratun pasca hadirnya UUAP.

2. Konsep Negara Kesejahteraan

Konsep *welfare state* (negara kesejahteraan) muncul sebagai alternatif demokrasi konstitusional di abad ke-20, hal ini tidak lain merupakan reaksi atas akses paham pluralisme liberal dalam sistem konstitusional di abad ke-19. Pemikiran konsepsi negara penjaga malam melahirkan dalil “*the least government is the best government*” yang diartikan pemerintahan yang sedikit merupakan yang pemerintahan yang paling baik. Namun pemerintahan yang baik tentunya tidak terlepas dari adanya partisipasi masyarakat yang efektif yang dapat memperkuat hubungan pemerintah dan warga negara.⁶

Negara dengan tipe *welfare state* lebih menekankan pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam berbagai aspek baik aturan perizinan, deregulasi kebijakan dan sebagainya. Telah dijelaskan dalam uraian sebelumnya, bahwa awal mula munculnya negara hukum kesejahteraan (*welfare state*) merupakan sebuah perjalanan yang sebelumnya merupakan negara hukum klasik. Negara sebagai lembaga sosial tidak hanya bertujuan dalam pemenuhan kebutuhan golongan tertentu namun juga bertujuan untuk memenuhi kebutuhan seluruh rakyat. Dalam konsep ideal, tujuan dibentuknya sebuah negara adalah untuk mewujudkan terselenggaranya kesejahteraan rakyat sehingga yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan penguasa negara tidak lain adalah kesejahteraan itu sendiri atau yang dikenal dengan adagium, “*Solus populi suprema lex.*” Sebagaimana pendapat Mac Iver dalam bukunya *The Modern State*, yang dikutip oleh Juniarso Ridwan dan A.S. Sudrajat, yang menjelaskan tentang fungsi dan peranan negara sebagai tempat perlindungan (*protection*), ketertiban, pemeliharaan (*conservation*), dan *development*.

⁶ Asma Latifa, dkk., *Penerapan Hukum Administrasi Negara dalam Membangun Pemerintahan yang Baik*, Jurnal Polyscopia, Vol.1, No.3 (Juni 2024), p.120.

Dalam mencapai tujuannya, tentunya negara tidak dapat melakukan dan menempuh segala cara baik yang bersesuaian dengan hukum (legal) maupun yang melanggar hukum (illegal), sebagaimana dalam adagium Machiavelisme yakni *the end justifies the mean*.⁷ Namun tentunya penguasa negara dapat mengadakan aparat-aparat negara yang bertugas membantu dalam pelaksanaan urusan negara atau pemerintahan dengan menghasilkan aturan-aturan hukum dengan menyelaraskan pada tujuan utama yakni mencapai keadilan. Dalam pembahasan konsep negara hukum kesejahteraan selalu berkaitan dengan peran negara dan pemerintah serta hubungannya dengan warga negara, hal ini disebabkan tujuan utama negara kesejahteraan adalah penyelenggaraan kesejahteraan itu sendiri bagi warga negara.

Beberapa penelitian terkait gugatan *citizen lawsuit* adalah sebagai berikut. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Abdul Fatah, dalam jurnal *Lentera Hukum*, Vol. 6, No. 2, (2019), pp. 287-306, yang berjudul, “*Citizen Lawsuit in Environmental Cases*.” Penelitian tersebut mengkaji tentang *citizen lawsuit* sebagai prosedur alternatif yang dinilai efektif dalam penegakan hukum lingkungan. Gugatan warga dalam sengketa lingkungan diatur secara khusus dalam Pasal 91 ayat (1) UUPPLH dan KMA RI No. 36/KMA/SK/II/2013. Hal ini lantaran belum adanya aturan khusus yang mengatur gugatan warga negara di Indonesia karena belum dikenal dalam sistem hukum di Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa setidaknya terdapat 3 kendala praktik gugatan warga negara dalam kasus lingkungan, antara lain: *pertama*, belum adanya aturan hukum yang secara khusus mengatur tentang gugatan warga negara, *kedua*, kurangnya pemahaman dan wawasan aparat penegak hukum (hakim) tentang gugatan warga negara, *ketiga*, minimnya hakim bersertifikasi lingkungan di Indonesia khususnya di daerah. Sehingga direkomendasikan untuk melakukan penyusunan atau pembentukan terkait Undang- Undang yang mengatur secara khusus tentang Gugatan Warga Negara.⁸

⁷ I Gusti Ayu Apsari, *Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan dalam Tindakan Diskresi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Kertha Patrika, Vol.39, No.1 (April 2017), p.34.

⁸ Abdul Fatah, *Citizen Lawsuit in Environmental Cases*, Jurnal Lentera Hukum, Vol.6, No.2 (Juli 2019), p.304.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Enrico Simanjuntak dalam jurnalnya yang berjudul, “Perkara Advokasi Publik Pasca Berlakunya UUAP,” di mana Enrico mengungkapkan bahwa pasca perubahan UUAP, gugatan advokasi publik mendapatkan ruang akses yang lebih luas dalam kerangka hukum acara peradilan tata usaha negara sehingga domainnya beralih dari perkara keperdataan menjadi perkara administrasi.⁹

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Adiguna Bimasakti, dalam jurnal *Hukum dan Pembangunan*, Vol.50, No.1 (2020), pp. 230-244, yang berjudul, “*Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia Sebagai Sengketa Administrasi.*” Penelitian tersebut mengkaji tentang *citizen lawsuit* sebagai prosedur *judicial* alternatif yang dapat digunakan warga negara dalam berperkara di pengadilan. Dalam riset ini dibahas mengenai ketiadaan regulasi yang mengatur terkait kewenangan mengadili dan titik singgung dengan Hak Uji Materiil (HUM) yang merupakan kewenangan konstitusional Mahkamah Agung. Selain itu juga terkait ketidakberwenangan hakim dalam menguji tindakan diskresioner pemerintah. Yang ditekankan dalam riset ini adalah karakter *citizen lawsuit* sebagai sengketa administrasi dan bukan sengketa keperdataan sehingga menjadi ranah wewenang PTUN dan bukan peradilan umum.¹⁰

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Ari Wuisang, dalam jurnal *Palar (Pakuan Law Review)*, Vol.07, No.02 (Juli-Desember 2021), p.132-146, yang berjudul, “*Tanggung Gugat Publik terhadap Tindakan Pemerintahan dalam Kerangka Administrasi Pemerintahan.*” Penelitian tersebut mengkaji tentang perkembangan tanggung gugat publik pasca hadirnya UU Nomor 30 tahun 2014

⁹ Enrico Simanjuntak, *Perkara Advokasi Publik Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP)*, Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS, Vol.6, No.1 (April 2018), p.16.

¹⁰ Muhammad Adiguna Bimasakti, *Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia sebagai Sengketa Administrasi*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol.50, No.1 (2020), p.242.

tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam riset ini dibahas mengenai perluasan kompetensi absolut Peratun dalam hal memeriksa dan memutus terkait sengketa tindakan pemerintah yang dalam pembaharuannya menjadi ranah hukum publik. Dijelaskan terkait dengan tanggung gugat yang merupakan nomenklatur baru yang diabsorbsi dalam UUAP, di mana perlu adanya pembedaan definisi yang tegas antara tanggung gugat dan tanggung jawab.¹¹

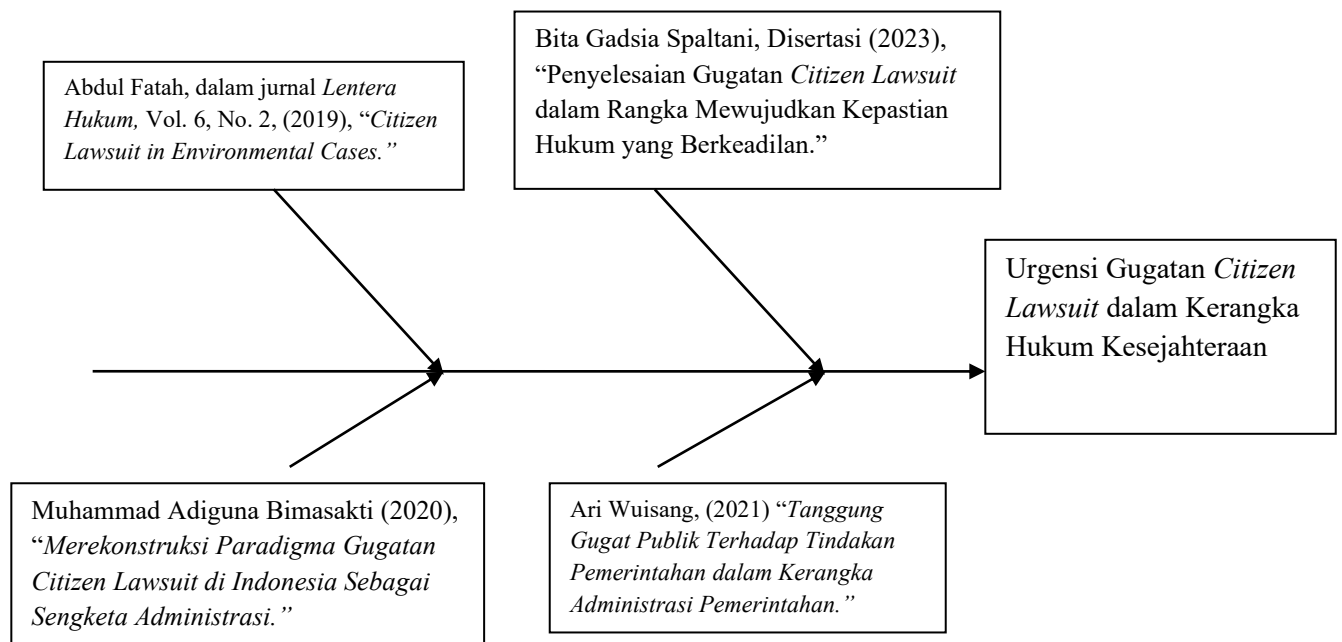
Secara garis besar, karakteristik gugatan *citizen lawsuit* adalah sebagai berikut: *pertama*, pihak penggugat merupakan warga negara yang mengajukan gugatan atas nama warga negara, *kedua*, pihak tergugat adalah para penyelenggara negara mulai dari presiden, wakil presiden, menteri hingga sampai kepada pejabat negara yang berkaitan dengan perkara yang digugat, *ketiga*, dalil yang diajukan di muka pengadilan adalah terkait dengan perbuatan melawan hukum yang dianggap telah bertentangan dengan pemenuhan hak-hak warga negara, *keempat*, berdasarkan praktek yang berkembang di negara-negara *common law*, gugatan *citizen lawsuit* hanya cukup dengan melakukan notifikasi yang diwujudkan dalam bentuk somasi kepada penyelenggara negara tanpa perlu dilakukannya notifikasi *option out* pasca gugatan didaftarkan berdasarkan mekanisme Perma yang mengatur tentang *class action*, *kelima*, petitum dalam gugatan tidak meminta ganti rugi secara materiil, sebab kelompok warga negara yang mengajukan gugatan bukan merupakan kelompok yang dirugikan secara materiil, dan memiliki kesamaan kerugian dan kesamaan fakta hukum, sebagaimana dalam konsep gugatan *class action*.¹²

3. Roadmap Penelitian

Adapun peta jalan atau roadmap dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹¹ Ari Wuisang, *Tanggungjawab Publik terhadap Tindakan Pemerintahan dalam Kerangka Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Palar (Pakuan Law Review), Vol.7, No.2 (Juli-Desember 2021), p.132.

¹² Abdul Fatah, *Gugatan Warga Negara Sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara*, Jurnal Yuridika, Vol.28, No.3 (September-Desember 2013), p.297.



Penelitian ini dilakukan menggunakan metode pendekatan hukum yuridis normatif yang mengkaji asas-asas hukum dan juga peraturan perundang-undangan yang terkait. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dalam mengungkap gambaran secara keseluruhan terhadap permasalahan. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan
- c. Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Bahan hukum sekunder memberikan tafsiran terhadap sumber bahan hukum primer seperti jurnal-jurnal hukum yang relevan dengan isu penelitian dan doktrin hukum. Langkah awal dengan menginventarisasi hukum positif dalam memilah norma hukum yang selanjutnya disinkronisasi dalam tata urutan perundang-undangan.¹³ Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan (*library research*).

¹³ M. H. Nurdin, *Penerapan Hukum Pidana Lingkungan bagi Pelaku Pencemaran Citarum di Karawang*, Ilm. Huk. De'Jure, Vol.1, No.2 (September 2016), p.302–328.

Metode analisis data dilakukan dengan menganalisa bahan kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu penelitian dan jurnal-jurnal hukum serta doktrin hukum.¹⁴ Analisis data dilakukan dengan metode kualitatif¹⁵ dengan logika berpikir deduktif dengan identifikasi aturan hukum pelaksana pasal yang mengatur tentang urgensi gugatan *citizen lawsuit* dikaji dari perspektif *welfare state* yang kemudian ditarik kesimpulan.

B. PEMBAHASAN

Secara garis besar, karakteristik gugatan *citizen law suit* adalah sebagai berikut:¹⁶ *pertama*, pihak penggugat merupakan warga negara yang mengajukan gugatan atas nama warga negara, *kedua*, pihak tergugat adalah para penyelenggara negara mulai dari presiden, wakil presiden, menteri hingga sampai kepada pejabat negara yang berkaitan dengan perkara yang digugat, *ketiga*, dalil yang diajukan di muka pengadilan adalah terkait dengan perbuatan melawan hukum yang dianggap telah bertentangan dengan pemenuhan hak-hak warga negara, *keempat*, berdasarkan praktek yang berkembang di negara-negara *common law*, gugatan *citizen law suit* hanya cukup dengan melakukan notifikasi yang diwujudkan dalam bentuk somasi kepada penyelenggara negara tanpa perlu dilakukannya notifikasi *option out* pasca gugatan didaftarkan berdasarkan mekanisme Perma yang mengatur tentang class action, *kelima*, petitum dalam gugatan tidak meminta ganti rugi secara materiil, sebab kelompok warga negara yang mengajukan gugatan bukan merupakan kelompok yang dirugikan secara materiil, dan memiliki kesamaan kerugian dan kesamaan fakta hukum, sebagaimana dalam konsep gugatan *class action*, *keenam*, petitum *citizen lawsuit* meminta agar negara mengeluarkan kebijakan yang mengatur secara umum (*regeling*) hal ini dalam mengantisipasi agar tidak terjadi perbuatan melawan hukum yang sama di masa mendatang.

¹⁴ H. Muchtar, *Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah dengan Hak Asasi Manusia*, Humanus, Vol.14, No.1 (Maret 2015), p.80–91.

¹⁵ T. Erwinsyahbana, *Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis*, Borneo Law Rev. J., Vol.1, No.1 (Juni 2017), p.1–21, 2017.

¹⁶ Abdul Fatah, *Gugatan Warga Negara sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara*, p.297.

Walaupun terdapat akses warga masyarakat dalam memperjuangkan keadilan dan hak-haknya di jalur litigasi, apabila terjadi pelanggaran pemenuhan kewajiban yang dilakukan pemerintah kepada warga negaranya dengan model gugatan *citizen law suit*, ditambah dengan hadirnya UUAP yang semakin memperluas peran dari Peradilan TUN dalam menyelesaikan objek sengketa *citizen law suit*, namun dalam penerapan dan praktek peradilan yang dapat dilihat dalam putusan PTUN di atas tahun 2014, ternyata objek sengketa *citizen law suit* tetap menemukan jalan terjal dalam memperoleh kepastian hukumnya. Salah satu putusan PTUN yang menolak gugatan *citizen law suit* warga negara adalah dalam Putusan Nomor 83/ G/ 2020/ PTUN. BDG. Gugatan yang diajukan oleh warga Garut, Asep Muhidin sebagai penggugat melawan Bupati Garut sebagai Tergugat I, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Garut sebagai Tergugat II, Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu Kabupaten Garut sebagai Tergugat III, Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Garut sebagai Tergugat IV, serta PT. Profesional Telekomunikasi Indonesia sebagai Tergugat V.¹⁷

Majelis hakim dalam petitumnya menolak gugatan penggugat yang mengatasnamakan kepentingan publik tersebut, serta mengabulkan eksepsi tergugat bahwa penggugat tidak memiliki legal standing atau penggugat tidak mempunyai kepentingan. Majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya mempertimbangkan eksepsi tergugat bahwa penggugat bukanlah sebagai pihak yang secara langsung berkepentingan atau secara langsung dirugikan dengan objek gugatan yang berupa tidak dilakukannya pembongkaran terhadap beberapa bangunan yang sudah tidak memiliki IMB oleh pemda Garut.

Majelis hakim masih mempertimbangkan salah satu syarat *limitative* yang digunakan dalam prosedur beracara di Pengadilan TUN, terkait gugatan yakni dalam ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU No. 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 tahun 1986 tentang Peratun. Dalam pasal tersebut, disebutkan pada intinya bahwa orang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan kepentingannya atas

¹⁷ Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, *Putusan Nomor 83/G/2020/PTUN.BDG.*

keluarnya suatu KTUN dapat melakukan pengajuan gugatan secara tertulis kepada Pengadilan yang berwenang dengan tuntutan agar KTUN yang disengketakan kemudian dinyatakan batal atau tidak sah dengan atau tanpa tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.

Gugatan *citizen law suit* lainnya yang tidak diterima oleh majelis hakim adalah dalam Putusan Nomor 998/Pdt.G/2018/PN.Sby. Pihak penggugat antara lain Mega Mayang Kencana sebagai Penggugat I, Riska Darmawanti Subarja sebagai Penggugat II, dan Daru Setyo Rini sebagai Penggugat III. Para penggugat tersebut melawan Gubernur Provinsi Jawa Timur sebagai pihak Tergugat. Objek sengketa yang dipermasalahkan adalah terkait dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan tergugat berupa tindakan pembiaran atau kelalaian atas pencemaran lingkungan hidup yang diakibatkan oleh pembuangan POSPAK (popok sekali pakai) di banyak kota di Jawa Timur.¹⁸ Dalam petitum yang diajukan penggugat yang bukan merupakan bagian dari OLH (organisasi lingkungan hidup) meminta tuntutan ganti kerugian berupa sejumlah uang kepada pihak tergugat, di mana petitum ganti kerugian dalam perkara lingkungan hidup dengan model gugatan advokasi publik hanya bisa diajukan dengan model gugatan *class action*. Selain itu dalam pertimbangan majelis hakim, disebutkan bahwa proses notifikasi/somasi yang harus ditempuh oleh pihak penggugat sebelum diajukannya gugatan ke PTUN tidak memenuhi syarat formal di mana rentang waktu menyalahi prosedur yang ditentukan selama kurang dari 60 hari serta tidak disertai dengan bukti tembusan surat somasi kepada PN Surabaya, di mana kedua hal tersebut menjadi persyaratan yang diwajibkan dalam pengajuan perkara *citizen law suit* atau *actio popularis* dalam perkara perdata lingkungan.

Selain itu yang menimbulkan ketidakpastian hukum adalah disebabkan pihak majelis hakim dalam putusannya memberikan pertimbangan dengan mengacu pada Keputusan KMA RI Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup yang mengatur salah satunya penyelesaian sengketa gugatan warga negara atau *citizen law suit* dalam perkara lingkungan.

¹⁸ Pengadilan Negeri Surabaya, Putusan Nomor 998/Pdt.G/2018/PN.Sby.

Dalam Keputusan KMA tersebut, dijelaskan bahwa yang dimaksud gugatan warga negara tidak lain merupakan gugatan yang pengajuannya dapat dilakukan oleh setiap orang atas perkara PMH (perbuatan melawan hukum) yang mengatasnamakan kepentingan umum disebabkan tindakan pembiaran atau kelalaian melaksanakan kewajiban hukum oleh penguasa atau negara dalam hal ini pemerintah atau OLH yang tidak memakai haknya untuk mengajukan gugatan.

Jika mengacu pada ketentuan Pasal 87 UUAP, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara selain dimaknai sebagai penetapan tertulis melainkan meliputi tindakan faktual, dalam hal ini yang dimaksud adalah perbuatan melawan hukum pemerintah sehingga secara tidak langsung telah menjadi yurisdiksi dari kewenangan Peratun dalam memutus perkara perbuatan melawan hukum pemerintah baik itu diajukan dalam gugatan perorangan maupun gugatan warga negara dengan jumlah lebih dari 1 orang karena objek sengketa KTUN sudah tidak lagi secara rigid bersifat konkret, individual, final. Dengan adanya ketentuan ini, seharusnya majelis hakim mempertimbangkan kasus-kasus advokasi publik terbaru dengan menggunakan pertimbangan UUAP dan yang menimbulkan ketidakpastian hukum bahwa pihak majelis hakim dalam putusan tersebut tidak menyatakan bahwa perkara yang diperiksa berada di luar kompetensinya terkait dengan perkara perbuatan melawan hukum pemerintah walaupun tergugat tidak mengajukan eksepsi berkaitan dengan kompetensi absolut PTUN dalam memutus sengketa perbuatan melawan hukum.

Berdasarkan pertimbangan hakim dalam putusan-putusan tersebut, dalam penanganan kasus *citizen law suit*, maka penilaian *standing to sue* (kewenangan untuk menggugat secara hukum) masih bertolak ukur pada kerugian yang secara langsung dialami penggugat dan hubungan *causa verband* / sebab akibat antara *legal standing* dan kerugian yang dialami penggugat. Majelis hakim dalam pertimbangannya masih berlandaskan pada pertimbangan asas beracara dengan prinsip “*point d’interest poin d’action*” atau kepentingan yang berhubungan dengan kerugian yang dialami secara langsung atau “*injury in fact*”. Sehingga dengan dikabulkannya eksepsi seluruh tergugat bahwa penggugat tidak memiliki “*ius standi*”,

oleh sebab itu dalil para pihak dalam pokok sengketa menjadi tidak dipertimbangkan dan gugatan penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Dari hasil pembahasan di atas, di mana dalam banyak kasus ternyata gugatan *ciizen law suit*, masih banyak terhambat dengan syarat formil, hal inilah letak urgensi gugatan *citizen law suit* dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan.¹⁹ Negara dengan tipe *welfare state* lebih menekankan pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat dalam berbagai aspek baik aturan perizinan, deregulasi kebijakan dan sebagainya. Dalam konsep ideal, tujuan dibentuknya sebuah negara adalah untuk mewujudkan terselenggaranya kesejahteraan rakyat sehingga yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan penguasa negara adalah kesejahteraan itu sendiri (*solus populi suprema lex*).²⁰ Dalam pembahasan konsep negara hukum kesejahteraan selalu berkaitan dengan peran negara dan pemerintah serta hubungannya dengan warga negara, hal ini disebabkan tujuan utama negara kesejahteraan adalah penyelenggaraan kesejahteraan itu sendiri bagi warga negara. Gugatan *citizen lawsuit* merupakan titik pangkal hubungan antara pemerintah dan warga negara yang menjadi sarana agar hak-hak warga negara dapat terpenuhi. Dalam segi aturan, seharusnya regulasi sebagai payung hukum dalam bentuk undang-undang harus segera dibuat agar baik masyarakat maupun penegak hukum dapat memperoleh dasar hukum yang jelas dalam penanganan perkara di pengadilan.

C. PENUTUP

Penyebab pelaksanaan gugatan *citizen law suit* belum dapat mewujudkan kesejahteraan yaitu: *pertama*, model gugatan *citizen law suit* belum diatur dan belum ada payung hukumnya di Indonesia walaupun telah diakui dalam beberapa sengketa di pengadilan. *Kedua*, timbulnya ketidakpastian hukum dalam proses penyelesaian sengketa gugatan *citizen law suit* dalam sengketa perbuatan melawan hukum

¹⁹ Sri Hastuti, *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, p.315.

²⁰ I Gusti Ayu Apsari, *Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan dalam Tindakan Diskresi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Kertha Patrika, Vol.39, No.1 (April 2017), p.34.

pemerintah pasca hadirnya UU No. 30 tahun 2014 dalam substansi Pasal 87 yang memperluas objek sengketa TUN dan memasukkan tindakan faktual sebagai pemaknaan baru KTUN selain penetapan tertulis. *Ketiga*, adanya ketidakadilan hukum pertimbangan hakim dalam putusan dan ketidakpastian hukum proses penyelesaian sengketa di PTUN terkait dasar pengujian dan amar putusan. *Keempat*, terkait *legal standing* penggugat yang mengajukan gugatan *citizen law suit* di PTUN dengan objek sengketa TUN yang belum menimbulkan akibat hukum atau dengan kata lain berpotensi menimbulkan akibat hukum, berkaitan dengan perluasan objek sengketa TUN yang diatur dalam Pasal 87 UUAP. Gugatan *citizen lawsuit* merupakan titik pangkal hubungan antara pemerintah dan warga negara yang menjadi sarana agar hak-hak warga negara dapat terpenuhi. Dalam segi aturan, seharusnya regulasi sebagai payung hukum dalam bentuk UU harus segera dibuat agar baik masyarakat maupun penegak hukum dapat memperoleh dasar hukum yang jelas dalam penanganan perkara di pengadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Efendi, A'an. 2016. *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan di Peradilan Tata Usaha Negara*. (Jakarta: Sinar Grafika).
- Hastuti, Sri. 2009. *Bunga Rampai Pemikiran Hukum di Indonesia*. (Yogyakarta: FH UII Press).

Publikasi

- Apsari, I Gusti Ayu. *Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan dalam Tindakan Diskresi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Kertha Patrika. Vol.39. No.1 (April 2017).
- Apsari, I Gusti Ayu. *Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan dalam Tindakan Diskresi Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Kertha Patrika. Vol.39. No.1 (April 2017).
- Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia sebagai Sengketa Administrasi*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. Vol.50. No.1 (2020).
- Erwinsyahbana, T.. *Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis*. Borneo Law Rev. J.. Vol.1. No.1 (Juni 2017).
- Fatah, Abdul. *Citizen Lawsuit in Environmental Cases*. Jurnal Lentera Hukum. Vol.6. No.2 (Juli 2019).
- Fatah, Abdul. *Gugatan Warga Negara Sebagai Mekanisme Pemenuhan Hak Asasi Manusia dan Hak Konstitusional Warga Negara*. Jurnal Yuridika. Vol.28. No.3 (September-Desember 2013).
- Huda, Miftahul. *Hak atas Memperoleh Kepastian Hukum dalam Perspektif Persaingan Usaha Melalui Telaah Bukti Tidak Langsung (The Right To Obtain A Legal Certainty In Business Competition, In Perspective Through The Circumstantial Evidence)*. Jurnal HAM. Vol.11. No.2 (Agustus 2020).
- Latifa, Asma, dkk.. *Penerapan Hukum Administrasi Negara dalam Membangun Pemerintahan yang Baik*. Jurnal Polyscopia. Vol.1. No.3 (Juni 2024).
- Muchtar, H.. *Analisis Yuridis Normatif Sinkronisasi Peraturan Daerah dengan Hak Asasi Manusia*. Humanus. Vol.14. No.1 (Maret 2015).
- Nurdin, M. H.. *Penerapan Hukum Pidana Lingkungan bagi Pelaku Pencemaran Citarum di Karawang*. Ilm. Huk. De'Jure. Vol.1. No.2 (September 2016).
- Salsabila, Adellya. *Penerapan Asas-Asas Hukum Administrasi Negara dalam Instrumen Pemerintahan yang Baik*. Jurnal Education Sosial Humaniora dan Pendidikan. Vol.2. No.3 (November 2022).
- Sharaningtyas, Yustina Niken. *Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) dan Justiciability Pemenuhan Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat*. Jurnal Kertha Patrika. Vol.38. No.1 (Januari-April 2016).

Bitu Gadsia Spaltani dan Siti Zuliyah

Urgensi Gugatan Citizen Law Suit dalam Kerangka Hukum Kesejahteraan

Simanjuntak, Enrico. *Perkara Advokasi Publik Pasca Berlakunya Undang-Undang Administrasi Pemerintahan (UUAP)*. Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS. Vol.6. No.1 (April 2018).

Wuisang, Ari. *Tanggungugat Publik terhadap Tindakan Pemerintahan dalam Kerangka Administrasi Pemerintahan*. Jurnal Palar (Pakuan Law Review). Vol.7. No.2 (Juli-Desember 2021).

Zaynul, Vicky. *Penguatan Hukum Administrasi Negara Pencegah Praktik Korupsi dalam Penyelenggaraan Birokrasi di Indoensia*. Integritas Jurnal Antikorupsi. Vol.7. No.2 (Desember 2021).

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor:

36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.

Putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor 998/Pdt.G/2018/PN.Sby.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung Nomor 83/G/2020/PTUN.BDG.