

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan perkembangan zaman yang terjadi pada saat ini, berkembang pula berbagai macam permasalahan baik di bidang hukum, maupun di luar bidang hukum. Permasalahan demi permasalahan tak kunjung habis untuk dibahas, mencari seluk beluk dalam penyelesaiannya menjadi hal yang utama, apalagi dalam kehidupan masyarakat pada saat sekarang. Perkembangan zaman menjadi modal utama dalam timbulnya sebuah permasalahan baik di bidang hukum, maupun di luar bidang hukum. Permasalahan tersebut terkadang tidak hanya bersumber dari diri seseorang, organisasi maupun badan hukum tertentu yang ada dalam sebuah negara, namun sering juga permasalahan itu timbul atau disebabkan oleh negara sebagai penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Pasal 100 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang berbunyi: “Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia”.

Zaman globalisasi membawa pengaruh terhadap hukum yang ada di Indonesia, baik itu mencakup hukum formil maupun materiil. Hal ini tercermin dari perkembangan sistem-sistem hukum yang ada dimana sistem hukum ini memberikan legitimasi terhadap kebijakan-kebijakan yang bersifat menyeluruh, terutama pada sistem hukum *common law*, walaupun pada prinsipnya Indonesia di kenal menganut sistem hukum *Eropa Continental* (Mutia CH, 2008:1) Dapat

dikatakan bahwa fungsi dari sistem hukum itu sendiri ialah sebagai komponen yang digunakan untuk penyelesaian sengketa.

Beberapa perkara yang menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit*, pada umumnya selalu terkait dengan adanya perbuatan melawan hukum, khususnya yang dilakukan oleh pemerintah atau sering disebut juga dengan perbuatan melawan penguasa. Suatu perbuatan melawan hukum akan mengakibatkan kerugian bagi pihak lain, sehingga ganti rugi menjadi poin utama dalam perbuatan melawan hukum.

Sebagai contoh, dalam perkembangan praktek hukum acara perdata di Indonesia, bahwa telah terjadi banyak perubahan. Pengajuan gugatan perdata pada zaman dulu hanya dapat dilakukan oleh orang yang bersangkutan saja atau ahli warisnya seperti yang diatur dalam ketentuan *Het Herzeine Indonesich Reglement Staatsblaad* (HIR) Nomor 16 tahun 1848. Seiring perkembangan zaman, pengajuan gugatan dapat dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama dan mengatasnamakan kepentingan umum. Menurut *Black's Law Dictionary*, yang dimaksud *public interest* atau kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat luas atau warga negara secara umum yang berkaitan dengan negara atau pemerintah. Model-model gugatan yang mengatasnamakan kepentingan umum terbagi menjadi *gugatan Class Action, Actio Popularis, Citizen Lawsuit, NGO Legal Standing, maupun Group Acties* (I Putu Rasmadi Arsha Putra. Et.al., Jurnal Adhaper, 2016:108).

Gugatan *citizen lawsuit* pada dasarnya gugatan warga negara yang menganut sistem hukum *common law*. Pengajuan *citizen lawsuit* pada awalnya

terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1970 dalam permasalahan lingkungan hidup. Penggunaan *citizen lawsuit* mulai dipergunakan di berbagai negara untuk hal yang sama yaitu permasalahan lingkungan hidup. Setelah mengalami perkembangan *citizen lawsuit* tidak lagi diajukan dalam perkara lingkungan hidup saja, namun bisa karena hal lain dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya. Seperti halnya di India terdapat perkembangan *citizen lawsuit* yang lebih progresif. *Citizen lawsuit* merupakan suatu hak gugat warga negara yang dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan negara atau otoritas negara (I Putu Rasmadi Arsha Putra. et.al Jurnal ADHAPER, 2016:109).

Indonesia belum ada aturan yang jelas mengenai *citizen lawsuit* karena pada dasarnya Indonesia menganut sistem hukum *civil law*. Beberapa peraturan perundang-undangan terkait lingkungan hidup telah memperbolehkan adanya gugatan perwakilan. Pertama adalah Pasal 91 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan bahwa “masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan sendiri dan/atau kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup”. Kedua adalah Pasal 71 ayat (1) Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan berbunyi “masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat”. Ketiga Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Meskipun demikian, belum ada undang-undang yang mengatur mengenai bagaimana mekanisme pengajuan gugatan *citizen lawsuit* yang lebih rinci. Untuk mengisi kekosongan peraturan mengenai mekanisme *citizen lawsuit*, Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Lingkungan Hidup dimana isinya memuat persyaratan gugatan *citizen lawsuit*. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan pada intinya hakim dilarang menolak suatu perkara dengan alasan tidak ada hukumnya atau hukumnya tidak jelas. Pengadilan tetap akan memeriksa gugatan *citizen lawsuit* yang diajukan oleh masyarakat meskipun belum ada aturan yang jelas mengatur mengenai *citizen lawsuit* itu sendiri.

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan, seyogianya memiliki ruang untuk menggugat pemerintah demi tercapainya keadilan. Untuk memperjuangkan kepentingan manusia dalam mencari keadilan, norma hukum lingkungan memberikan rute penuntasan permasalahan yang mengharmoniskan kepentingan ekonomi dan sosial berupa *citizen lawsuit*. Pada intinya *citizen lawsuit* adalah mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara. Oleh karena itu, atas dasar kelalaiannya, maka dalam petitum gugatan, negara dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari (Susanti Adi Nugroho, 384:210).

Peraturan perundang-undangan mengamankan perlindungan kepentingan warga negara. Dalam Pasal 17 Undang-Undang No 39 Tahun 1999 Tentang HAM, setiap orang tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang objektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar. Dalam Pasal 28 I ayat (4) secara tegas menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, dengan representasinya adalah organ-organ atau lembaga-lembaga yang ada dalam organisasi negara sebagaimana ditunjuk oleh UUD atau UU untuk mewakili negara dalam mengurus urusan tertentu.

Pengadilan Negeri Rengat kelas II yang mengadili perkara-perkara perdata pada gugatan tingkat pertama dengan Putusan Nomot 17/Pdt.G-LH/2020/PN.Rgt. Penggugat dalam hal ini adalah Slamet Walidi, David Sandi Saputra, yang selanjutnya disebut dengan Penggugat, sedangkan lawan dalam perkara ini adalah Bupati Kabupaten Indragiri Hulu, Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Indragiri Hulu, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah cq Ketua Komisi III DPRD Kabupaten Indragiri Hulu, dan Kepala Dinas Penanaman Modal Daerah dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Indragiri Hulu, untuk selanjutnya disebut dengan Tergugat I, II, III, dan IV.

Kedudukan perkara ini merupakan Gugatan Warga Negara khusus masyarakat di Kecamatan Lubuk Batu Jaya Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi

Riau selaku tokoh masyarakat dan pelanggan air yang bersumber dari PDAM di Desa Rimpian yang ingin mendapatkan hak-hak sebagai Warga Negara Indonesia dan meminta pertanggungjawaban kepada Negara yang telah gagal memenuhi hak-hak warga Negara untuk dapat menarik kembali izin yang telah diberikan kepada perusahaan yang diduga kuat yang mencemarkan air bersih PDAM yang digunakan oleh masyarakat dikarenakan implementasinya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Putusan tersebut Hakim berbeda pendapat mengenai hal kewenangan mengadili *citizen lawsuit* yang diajukan kepada Pengadilan Negeri Rengat.

Dua Majelis Hakim dalam pertimbangannya mengabulkan gugatan Pemohon untuk mencabut izin-izin yang sudah dikeluarkan oleh Tergugat dalam hal ini keputusan izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dan satu Hakim dalam perkara ini berbeda pendapat dalam pertimbangannya menolak gugatan penggugat karena Pengadilan Negeri Rengat tidak berwenang mengadili perkara tersebut melainkan yang berwenang adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Penggugat diartikan sebagai warga masyarakat yang kepentingannya dirugikan oleh tindakan pemerintahan, sedangkan tergugat merupakan pejabat pemerintah atau penyelenggara negara yang tindakannya dalam penyelenggaraan negara digugat. Oleh karena itu, secara singkat dapat dikatakan tidak terjadi perbedaan signifikan mengenai para pihak dalam sengketa TUN berupa KTUN ataupun berupa tindakan pemerintah.

Kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, adalah mengadili sengketa Tata Usaha Negara (TUN) antara orang atau badan hukum perdata melawan badan/pejabat tata usaha negara, akibat diterbitkannya keputusan tata usaha negara. Menurut Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, kewenangan atau kompetensi absolut terbatas pada mengadili dan memutus sengketa tata usaha negara akibat diterbitkannya keputusan tata usaha negara, yaitu penetapan tertulis yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (soebechi, 2014: 5).

Izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu dalam hal ini merupakan keputusan tata usaha Negara yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara oleh sebab itu apabila ingin diajukan gugatan yang bertujuan untuk mencabut izin tersebut maka dilakukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara bukan di Pengadilan Negeri tetapi dalam Putusan Pengadilan Negeri Rengat dalam hal ini mengabulkan dan menerima gugatan dari penggugat dan menyatakan bahwa Tergugat terbukti secara sah melakukan perbuatan melawan hukum. Dengan demikian yang menjadi persoalan dalam gugatan *citizen lawsuit* pada dasarnya gugatan *Citizen Lawsuit* gugatan yang dilakukan oleh warga negara kepada Negara agar Negara mengeluarkan suatu peraturan baru untuk kepentingan umum karena negara lalai dalam melaksanakan tanggungjawabnya akan tetapi persoalan tuntutan dari Penggugat berupa permintaan untuk membatalkan keputusan iin yang telah

diberikan oleh tergugat, seharusnya yang mengadili gugatan ini adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian ada persoalan benturan norma berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa pada intinya Hakim dilarang menolak suatu perkara dengan alasan tidak ada hukumnya atau hukumnya tidak jelas. Dengan demikian Pengadilan Negeri Rengat dalam hal ini Ketua Majelis Hakim dan Hakim Anggota tetap akan memeriksa *gugatan citizen lawsuit* yang diajukan oleh dalam perkara ini.

Berdasarkan problematika yang telah penulis paparkan, maka penulis tertarik untuk membahas dan menganalisa lebih dalam suatu karya tulis ilmiah dengan judul “**Analisis Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) Di Pengadilan Negeri Rengat (Terhadap Perkara Pemberian Izin Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit)**”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan hukum proses pengajuan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pejabat pemerintah?
2. Bagaimana pertimbangan majelis hakim pengadilan negeri rengat terhadap putusan perkara gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) di pengadilan rengat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum dalam proses pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah.
2. Untuk mengetahui pertimbangan majelis hakim pengadilan negeri rangat dalam putusan perkara Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Pengadilan Rengat.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Dapat mengembangkan khasanah keilmuan dan pengetahuan, terutama dalam proses pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap perbuatan melawan hukum.

Apabila dianggap layak diperlukan, tugas akhir ini dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

2. Secara Praktis

Sebagai solusi terhadap berbagai kendala yang dihadapi dalam proses pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap perbuatan melawan hukum.

3. Sebagai rekomendasi upaya yang dapat dilakukan oleh majelis hakim pengadilan negeri dalam mengambil putusan perkara gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) di pengadilan.

E. Metode Penelitian

Menurut Sugiyono (2013:2), metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan dan kegunaan. Menurut Subagyo yang dikutip dalam Syamsul Bahry dan Fakhry Zamzam (2015:3). Metode Penelitian adalah suatu cara atau jalan untuk mendapatkan kembali pemecahan terhadap segala permasalahan yang diajukan, Sedangkan menurut Priyono (2016:1) Metode Penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan. Dari beberapa pengertian terkait dengan metode penelitian menurut para ahli tersebut maka dapat disimpulkan bahwasannya metode penelitian pada dasarnya merupakan suatu cara ataupun langkah guna mendapatkan suatu bahan informasi yang dapat dijadikan sebagai bahan ataupun refleksi terkait suatu penelitian yang diambil.

F. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris yaitu pendekatan yang dilakukan dengan penelitian lapangan sehingga diperoleh data primer yang dalam penelitian ini penulis melaksanakan penelitian terkait dengan penelitian. Selain itu, Penelitian yuridis empiris juga dapat diartikan sebagai suatu penelitian lapangan (penelitian terhadap data primer) yaitu

suatu penelitian meneliti peraturan-peraturan hukum yang kemudian digabungkan dengan data dan perilaku yang hidup ditengah-tengah masyarakat. Data/ materi pokok dalam penelitian ini diperoleh secara langsung dari para responden yang merupakan para pekerja dari lembaga terkait dengan penelitian ini.

1. Sumber Data dan Bahan Hukum

a. Sumber Data

1) Sumber Data Primer

Penulis memperoleh data primer dengan cara yaitu melaksanakan penelitian langsung ke Pengadilan Negeri Rengat. Pengumpulan data yang akurat dengan narasumber yang berhubungan terhadap judul yang akan diteliti oleh penulis yaitu:

- a) Adityas Nugraha, S.H (Hakim Pengadilan Negeri Rengat)
- b) Mudayansyah Simamora, S,H (Advokad)

2) Sumber Data Sekunder

Sumber data yang penulis pilih yaitu sumber data sekunder yang bersumber dari bahan hukum.

b. Bahan Hukum

Bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

1) Bahan hukum primer

Yaitu bahan hukum yang berhubungan dengan peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan yang mengikat secara yuridis:

- a) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia;

- b) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasa Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130);
 - c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
 - d) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5613).
 - e) Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum acara pidana (KUHAP)
 - f) Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- Yaitu bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis yang bersifat memberikan suatu penjelesanan terhadap bahan hukum primer, seperti:
- a) Buku-buku yang relevan dengan masalah yang akan diteliti.
 - b) Jurnal-jurnal hukum
 - c) Karya tulis hukum atau pendapat ahli hukum.
 - d) Internet.
- 3) Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan tersier, yaitu bahan-bahan yang bisa memberikan suatu informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, contohnya seperti kamus, ensiklopedi, rujukan dari media.

3. Metode Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan teknik pengolahan data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Studi Studi dokumen atau kepustakaan

Merupakan kegiatan yang memeriksa, mengumpulkan atau mencari dokumen-dokumen kepustakaan yang bisa memberikan suatu informasi dan pengetahuan yang dibutuhkan dalam penelitian ini, guna untuk menemukan bahan-bahan yang baik yang bersifat primer maupun sekunder untuk dijadikan dasar dalam menilai fakta-fakta yang akan dipecahkan Dokumen Atau Kepustakaan (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010:101).

b. Wawancara dari Narasumber

merupakan proses tanya jawab dengan subyek yang akan dituju agar mendapatkan informasi yang merupakan data primer. Melakukan wawancara dengan secara langsung kepada narasumber sebagai data pendukung yang telah didapatkan dari studi kepustakaan. Pedoman wawancara merupakan alat untuk membantu mengumpulkan data yang akan digunakan dalam penelitian ini (Sartono Kartodirjo, 1983:56)

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan pendekatan:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan ini digunakan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang ada hubungannya dengan masalah hukum yang sedang ditangani.

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan ini merupakan yang beranjak dari pandangan-pandangan, maka dapat membimbing penulis untuk menyusun sehingga dapat menghubungkan antara praktik yang ada dengan teori yang relevan, sehingga selanjutnya penulis dapat menganalisis dalam rangka mencari alternatif solusi terbaik untuk memecahkan permasalahan hukum yang sedang dikaji.

5. Analisis Penelitian

Metode analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah deskripsi kualitatif, yaitu analisis yang diperoleh dari studi pustaka dan diperoleh dari studi lapangan yang dilakukan secara sistematis dan logis, sehingga data yang diperoleh baik secara lisan atau tertulis dapat menjawab permasalahan penelitian dan kemudian dapat disimpulkan. Teknik analisis data dalam penelitian ini digunakan untuk mendeskripsikan penelitian tentang Analisis Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Pengadilan Negeri Rengat (Studi Perkara Pemberian Izin Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit).