

NASKAH PUBLIKASI

**ANALISIS GUGATAN WARGA NEGARA (*CITIZEN LAWSUIT*)
DI PENGADILAN NEGERI RENGAT
(Studi Perkara Pemberian Izin Pembangunan
Perkebunan Kelapa Sawit)**



Oleh:

SONI SEPTIYANDA

1800024078

Skripsi Ini Disusun Untuk Melengkapi Persyaratan dalam

Memperoleh Sarjana Hukum

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN

2023

JOURNAL

**AN ANALYSIS OF CITIZEN LAWSUIT IN RENGAT STATE COURT (A
Case Study on the Granting of Oil Palm Plantation Development Permits)**



Written by:

SONI SEPTIYANDA

1800024078

This thesis submitted as a fulfillment of the requirements to attain the

Bachelor Degree of Legal Studies

FACULTY OF LAW

UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN

YOGYAKARTA

2023

**ANALISIS GUGATAN WARGA NEGARA (*CITIZEN LAWSUIT*) DI
PENGADILAN NEGERI RENGAT (Studi Perkara Pemberian Izin
Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit)**

Soni Septiyanda
Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan

ABSTRAK

Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) merupakan gugatan Warga Negara kepada Negara yang lalai terhadap kewajiban yang harus dilakukan oleh Negara. Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum dalam proses pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintah dan untuk mengetahui pertimbangan majelis hakim Pengadilan Negeri Rengat dalam putusan perkara Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Pengadilan Rengat.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode Penelitian yuridis empiris dengan melakukan pendekatan perundang-undangan dan melakukan wawancara dengan informan. Sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder dan primer yang diperoleh dari baham hukum primer, sekunder, dan tersier. Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan yang kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan hukum dalam melakukan Gugatan *Citizen Law suit* harus warga negara yang mendapatkan kerugian atas kebijakan Pemerintah dimana warga negara tersebut harus bertempat tinggal di wilayah objek yang menjadi permasalahan atas kebijakan dan atau kelalaian Pemerintah atas tanggung jawab nya hal demikian sejalan dengan teori tanggung jawab dan perbuatan melawan hukum, sesuatu kelalaian dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum dan sudah terpenuhi kedudukan hukum dalam melakukan gugatan citizen lawsuit. Gugatan Citizen Lawsuit oleh Penggugat ke Pengadilan Negeri Rengat dikabulkan oleh Pengadilan Negeri Rengat akan tetapi anggota Hakim II berbeda pendapat dengan Hakim lainnya dalam pertimbangannya, yaitu terletak pada kewenangan mengadili pokok perkara, Hakim II dalam pertimbangannya yang berwenang adalah Pengadilan Tata Usaha Negara sedangkan Hakim lainnya menyatakan bahwa yang berwenang adalah Pengadilan Negeri Rengat, sejalan dengan teori hukum lingkungan bahwa hal demikian diatur oleh pemerintah dengan hukum publik oleh sebab itu yang berwenang mengadili adalah Pengadilan Tata Usaha Negara

Kata Kunci: *Citizen Law Suit*, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tata Usah Negara

**AN ANALYSIS OF CITIZEN LAWSUIT IN RENGAT STATE COURT
(A Case Study on the Granting of Oil Palm Plantation Development Permits)**

Soni Septiyanda
Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan

ABSTRACT

Citizen Lawsuit is a lawsuit against the state that is deemed negligent and unable to fulfill its obligations towards the citizen. The purpose of this study is to determine the legal position in the process of filing a citizen lawsuit against unlawful acts committed by government officials and to determine the considerations of the panel of judges in the decision of the citizen lawsuit case at the Rengat District Court.

This study was conducted using empirical legal research method by taking a statutory approach and conducting interviews with informants. The data sources consisted of secondary and primary data sources obtained from primary, secondary, and tertiary legal materials. The data collection method was carried out by library research which was then analyzed using descriptive qualitative analysis method.

The results of this study indicate that to file a citizen lawsuit, the citizen must be at a disadvantage position due to the policy of the government and the negligence of the government to fulfill its responsibility. In addition, the citizen must also reside in the area where the problem occurs. This is in line with the theory of responsibility and unlawful acts. Any negligence can be said to be an unlawful act and thus the legal standing of a citizen lawsuit can be considered fulfilled if there any negligence involved. The citizen lawsuit by the plaintiff to the Rengat District Court was granted, but the judge II made a different consideration that the authority to adjudicate the principal case belonged to the State Administrative Court while the other judges considered that the authority fell into the Rengat District Court. According to the theory of environmental law, such matters are regulated by the government under public law and therefore the authority to adjudicate belongs the State Administrative Court.

Keywords: Citizen Lawsuit, District Court, State Administrative Court

Has been translated by Ahmad Dahlan Language Center	On:
	12/8/2020
	03/08/2023

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 mencangkup 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 mengamanatkan 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 :

- a) Secara Teoritis
 1. Dapat mengembangkan khasanah keilmuan dan pengetahuan, terutama dalam proses pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap perbuatan melawan hukum.
 2. Apabila dianggap layak diperlukan, tugas akhir ini dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.
- b) Secara Praktis
 - a. Sebagai solusi terhadap berbagai kendala yang dihadapi dalam proses pengajuan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) terhadap perbuatan melawan hukum.
 - b. 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.

1. 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.

2. 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.

1. **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 peundang-undangan ini digunakan untuk menelaah semua undang-undang dan regulasi yang ada hubungannya dengan masalah hukum yang sedang ditangani.

b. Pendekatan konseptual (*conseptual 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).

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penelusuran kepustakaan secara langsung maupun melalui media elektronik yang dilakukan oleh penulis, belum ada penelitian yang membahas secara spesifik mengenai kewenangan notaris dalam pelaksanaan e-rups dan kekuatan pembuktian aktanya di pengadilan, akan tetapi sebagai bahan perbandingan, telah terdapat penelitian yang berkaitan,

B. Kerangka Teori

1. Teori Pertanggungjawaban

Tanggung jawab menurut kamus umum Bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Tanggung jawab berdasarkan definisi dari *responsibility* adalah kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakannya dan memperbaiki kerusakan yang ditimbulkannya. Menurut Hans Kelsen, tanggung jawab yang diterjemahkan oleh Somardi dalam bukunya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan (Kelsen, 2007:81).

Sanksi ini merupakan tindakan paksa dari aturan hukum supaya kewajiban dapat dilaksanakan dengan baik oleh subyek hukum. Menurut Hans, subyek hukum yang dikenakan sanksi tersebut dikatakan “bertanggung jawab” atau secara hukum bertanggung jawab atas pelanggaran (Kelsen, 2008: 136).

Selanjutnya menurut Abdulkadir Muhammad dalam bukunya Hukum Perusahaan Indonesia tentang teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu: (Muhammad, 2010: 503).

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan.

Adapun menurut Shidarta tentang teori tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajibannya. Prinsip tanggung jawab merupakan perihal yang sangat penting di dalam hukum perlindungan (Shidarta, 2000: 59).

2. Teori Lingkungan Hidup

a. Pengertian Lingkungan Hidup

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 1 ayat 1, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain (Agoes Soegianto, 2010 : 1).

Beberapa pakar lingkungan memberikan definisi tentang lingkungan hidup, antara lain: (NHT Siahaan, 2009 : 3).

- 1) S.J. MC Naughton dan Larry L. Wolf : “Lingkungan hidup adalah semua faktor eksternal yang bersifat biologis dan fisika yang langsung memengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan, dan reproduksi organisme”.
- 2) Michael Allaby : “Lingkungan hidup diartikan sebagai: *The physical, chemical, and biotic condition surrounding and organism* (fisik, kimia, dan kondisi biotik organisme di sekitar)”.
- 3) Munadjat Danusaputro : “Lingkungan hidup sebagai semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan tingkah perbuatannya, yang terdapat dalam ruang tempat manusia berada dan memengaruhi hidup serta kesejahteraan manusia dan jasad hidup lainnya”.
- 4) Sri Hayati : "Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda dan keadaan makhluk hidup, termasuk di dalamnya manusia dan perilakunya yang melangsungkan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya”.
- 5) Jonny Purba : “Lingkungan hidup adalah wilayah yang merupakan tempat berlangsungnya bermacam - macam interaksi sosial antara berbagai kelompok beserta pranatanya dengan simbol dan nilai”

b. Hak atas Lingkungan Hidup

Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyebutkan “setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”, demikian juga dalam Undang-Undang Nomor

39 Tahun 1999 tentang HAM, Pasal 3 menyebutkan “ masyarakat berhak atas lingkungan hidup yang lebih baik dan sehat”. Makna dari ketentuan ini adalah negara memberikan jaminan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik sehat sebagai hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia agar setiap orang terhindar dari pencemaran yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat. Termasuk hak untuk mendapatkan udara yang baik dan sehat.

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi juga dimuat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga Negara Indonesia. Oleh karena itu, Negara, pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain”.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 mengatur hak-hak masyarakat terhadap lingkungan hidup ataupun terhadap pengelolaan lingkungan hidup. Pasal 65 mengatur adanya lima hak atas lingkungan hidup, yaitu :

- 1) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.
- 2) Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- 3) Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.
- 4) Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 5) Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

c. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik

- 1) Pengertian Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Menurut Jazim Hamidi, berdasarkan rumusan pengertian para pakar dan tambahan pemahaman penulis (Jazim Hamidi) tentang Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), maka dapat ditarik unsur-unsur yang membentuk pengertian tentang AAUPB secara komprehensif, yaitu : (Jazim Hamidi, 1999 : 14)

- a) AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan hukum administrasi Negara;
- b) AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi Pejabat Administrasi Negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan/*beschikking*), dan sebagai dasar pengajuan gugatan bagi pihak penggugat.;
- c) Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan di masyarakat.
- d) Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaidah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif. Sebagian asas telah berubah menjadi kaidah hukum tertulis, namun sifatnya tetap sebagai asas hukum.

Konsepsi AAUPB menurut Crinice le Roy yang meliputi: asas kepastian hukum, asas keseimbangan, asas bertindak cermat, asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintah, asas tidak boleh mencampur adukkan kewenangan, asas kesamaan dalam pengambilan keputusan, asas permainan yang layak, asas keadilan atau kewajaran, asas menanggapi pengharapan yang wajar, asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal, dan asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi. Koentjoro menambahkan dua asas lagi, yakni: asas kebijaksanaan dan asas penyelenggaraan kepentingan umum (Muhammad Azhar, 2015 : 274–87).

a) Kedudukan AAUPB dalam Sistem Hukum

Menurut Philipus M. Hadjon AAUPB harus dipandang sebagai norma-norma hukum tidak tertulis, yang senantiasa harus ditaati oleh pemerintah, meskipun arti yang tepat dari AAUPB bagi tiap keadaan tersendiri tidak selalu dapat dijabarkan dengan teliti. Dapat dikatakan bahwa AAUPB adalah asas-asas hukum tidak tertulis, dari mana untuk keadaan-keadaan tertentu dapat ditarik aturan-aturan hukum yang dapat diterapkan (Philipus M. Hadjon and Et.al, 1993 : 24).

Pada kenyataannya, AAUPB ini meskipun merupakan asas, namun tidak semuanya merupakan pemikiran yang umum dan abstrak, dan dalam beberapa hal muncul sebagai aturan hukum yang konkret atau tertuang secara tersurat dalam Pasal undang-undang serta mempunyai sanksi tertentu (SF. Marbun, 2001 : 64). Apabila asas-asas umum pemerintahan yang baik dimaknakan sebagai asas atau sendi hukum, maka asas-asas umum pemerintahan yang baik dapat dimaknakan sebagai asas hukum yang digali dan ditemukan dari unsur susila, etika, kesopanan, dan kepatutan berdasarkan norma yang berlaku. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa sebagian AAUPB

masih merupakan asas hukum, dan sebagian lainnya telah menjadi norma hukum atau kaidah hukum.

b) Fungsi dan Arti penting AAUPB

Pada awal kemunculannya, AAUPB hanya dimaksudkan sebagai sarana perlindungan hukum dan dijadikan sebagai instrumen untuk peningkatan perlindungan hukum bagi warga negara dari tindakan pemerintah. Fungsi asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik. Dalam hubungan ini, Muin Fahmal mengemukakan bahwa asas umum pemerintahan yang layak sesungguhnya adalah rambu-rambu bagi para penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Rambu-rambu tersebut diperlukan agar tindakan-tindakan tetap sesuai dengan tujuan hukum yang sesungguhnya.

AAUPB dapat di ibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah. Dalam perkembangannya, AAUPB memiliki arti penting dan fungsi sebagai berikut. Bagi administrasi negara, bermanfaat sebagai pedoman dalam melakukan penafsiran dan penerapan terhadap ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang bersifat sumir, samar atau tidak jelas kecuali itu sekaligus membatasi dan menghindari kemungkinan administrasi negara mempergunakan *freies ermessen*/ melakukan kebijakan yang jauh menyimpang dari ketentuan perundang-undangan. Dengan demikian, administrasi negara diharapkan terhindar dari perbuatan *onrechtmatige daad*, *detournement de pouvoir*, *abus de droit*, dan *ultravires*.

- 1) Bagi warga masyarakat, sebagai pencari keadilan, AAUPB dapat dipergunakan sebagai dasar gugatan sebagaimana disebut dalam Pasal 53 UU No. 5 Tahun 1986.
- 2) Bagi Hakim TUN, dapat dipergunakan sebagai alat menguji dan membatalkan keputusan yang dikeluarkan badan atau Pejabat TUN.
- 3) AAUPB juga berguna bagi badan legislatif dalam merancang suatu Undang-Undang.

Menurut Indroharto, AAUPB merupakan bagian dari asas-asas hukum yang umum yang secara khusus berlaku dan penting artinya bagi perbuatan-perbuatan hukum pemerintahan. Arti penting dari keberadaan AUPB disebabkan oleh beberapa hal: (Indroharto, 1994 : 145-146)

- a) AUPB merupakan bagian dari hukum positif yang berlaku;

- b) AUPB merupakan norma bagi perbuatan-perbuatan administrasi Negara, di samping norma-norma dalam hukum tertulis dan tidak tertulis;
 - c) AUPB dapat dijadikan alasan untuk mengajukan gugatan, dan pada akhirnya AUPB dapat dijadikan “alat uji” oleh Hakim administrasi, untuk menilai sah atau tidaknya, atau batal atau tidaknya keputusan administrasi Negara.
- c) **Perkembangan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik**
- Tata kelola pemerintahan yang baik selalu berkembang serta mengikuti perkembangan global, tidak mungkin hanya bersifat nasional saja. Penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, yang dipengaruhi oleh dinamika politik, ekonomi, perkembangan teknologi informasi, sosial budaya yang kesemuanya bercampur dan memberi pengaruh penyelenggaraan pemerintahan. (Aju Putrijanti, Lapon T. Leonard, and Kartika Widya Utama, 2018 : 277)

Penyelenggaraan pemerintahan di negara maju tentu berbeda dengan negara berkembang, beberapa faktor penting memberi pengaruh, yaitu cara berpikir yang mengutamakan kualitas pelayanan, transparansi, integritas, kapasitas pengembangan kemampuan dan didukung oleh hal lain bersifat non-teknis tetapi sangat menunjang terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya ditentukan oleh bagaimana pemerintah bekerja tetapi juga ditentukan oleh kebijakan yang diambil untuk kesejahteraan warga. Kebijakan yang dilaksanakan pun tetap harus berdasarkan AUPB dan peraturan perundangan yang berlaku.

Hotma P. Sibuea mengemukakan AAUPB lahir dari praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan sehingga bukan produk formal suatu negara seperti undang-undang. AAUPB lahir sesuai dengan perkembangan zaman untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Fungsi AAUPB dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah sebagai pedoman atau penuntun bagi pemerintah atau pejabat administrasi negara dalam rangka pemerintahan yang baik atau *good governance* (Hotma P. Sibuea, 2002 : 62).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sangat diperlukan bagi semua pihak, baik pemerintah, masyarakat serta PTUN dengan faktor kepentingan yang berbeda tetapi secara keseluruhan memiliki persamaan yaitu untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain berdasarkan peraturan perundang-undangan, penyelenggaraan pemerintahan juga berdasarkan AUPB baik yang telah dicantumkan dalam perundang-

undangan, maupun putusan hakim yang telah berkekuatan hukum tetap serta praktik pemerintahan (Ichsan Syuhudi, 2017 : 10–19).

Asas-asas umum pemerintahan yang baik berkembang menjadi wacana yang dijadikan kajian para sarjana dan ini menunjukkan bahwa AAUPB merupakan konsep terbuka (*open begrip*). Sebagai konsep terbuka, maka akan berkembang dan disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep ini berada. Atas dasar ini tidaklah mengherankan jika secara kontemplatif maupun aplikatif AAUPB ini berbeda-beda antara satu dengan lainnya.

d. Prinsip-prinsip HAM

Terdapat Prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM), yaitu :

1) Universal HAM

Harus diberikan kepada semua orang tanpa pengecualian dan tanpa diskriminasi. Alasan mengapa semua orang berhak atas pemenuhan HAM adalah karena mereka manusia.

2) Kesetaraan/*equality*

Konsep kesetaraan menekankan penghargaan terhadap martabat seluruh insan manusia. Manusia dilahirkan setara, hal ini diakui dalam Deklarasi Universal HAM 1948.

3) Non-diskriminatif

Non diskriminatif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsep kesetaraan. Konsep ini mendorong bahwa tidak seorangpun dapat diingkari hak asasinya karena alasan faktor eksternal, seperti: ras, warna kulit, seks, bahasa, agama, politik dan pandangan lain, asal nasionalitas atau sosial, kepemilikan, kelahiran atau status lain. HAM harus dijamin bebas dari segala bentuk diskriminasi baik yang sengaja ditujukan bagi kelompok tertentu (*purposed discrimination*) atau diskriminasi yang diakibatkan oleh kebijakan tertentu.

4) Martabat manusia

Prinsip-prinsip HAM didasarkan atas pandangan bahwa setiap individu, patut untuk dihargai dan dijunjung tinggi, tanpa memandang usia, budaya, kepercayaan, etnik, ras, jender, orientasi seksual, bahasa, ketidakmampuan atau kelas sosial.

5) *Inalienability* (tidak dapat direnggut)

Hak yang dimiliki individu tidak dapat dicabut, diserahkan atau dipindahkan. Namun dengan demikian tidak berarti HAM tidak dapat dibatasi atau dikurangi. Hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah dengan alasan tertentu, misalnya keamanan nasional.

6) Kewajiban (*Obligation*) dan tanggung jawab (*responsibility*)

Pemerintah merupakan pemegang tanggung jawab utama (*duty bearer*) dalam pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM warga Negara. Pemerintah harus mampu menjamin bahwa HAM dipenuhi tidak secara

diskriminatif. Pemerintah juga wajib untuk mengatur agar aktivitas pihak swasta tidak mengganggu individu dalam menikmati haknya. Kewajiban ini dikenal dengan Kewajiban untuk pemajuan (*to promote*), untuk melindungi (*to protect*), dan untuk memenuhi (*to fulfill*).

7) *Indivisibility* (tidak dapat dipisah-pisahkan) dan *Interdependensi* (saling bergantung)

HAM harus dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan termasuk diantaranya, hak sipil, politik, sosial, ekonomi, budaya serta hak-hak kolektif. Demikian pula bahwa pemenuhan hak yang satu dapat mempengaruhi pemenuhan ham lainnya, sebaliknya pelanggaran salah satu HAM juga akan melanggar HAM yang lain.

e. Penegakan Hukum dalam Hukum Administrasi Negara

Menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt yang dikutip Ridwan HR dalam bukunya menjelaskan bahwa Hukum Administrasi Negara (HAN), hukum tata pemerintahan adalah keseluruhan hukum yang berkaitan dengan mengatur administrasi, pemerintah, dan pemerintahan. Secara glonal dikatakan bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan Instrumen yuridis yang digunakan oleh pemerintah untuk secara aktif terlibat dalam kehidupan kemasyarakatan, dan di sisi lain HAN merupakan hukum yang dapat digunakan oleh anggota masyarakat untuk memengaruhi dan memperoleh perlindungan dari pemerintah. Jadi HAN memuat peraturan mengenai aktivitas pemerintahan (Ridwan HR, 2014 : 35).

Selain itu SF.Marbun dan Moh.Mahfud MD dalam bukunya menukil pendapat dari Rochmat Soemitro yang menjelaskan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Pemerintahan itu meliputi segala sesuatu mengenai pemerintahan, yakni seluruh aktivitas pemerintah yang tidak termasuk pengundangan dan peradilan. Hukum Administrasi Negara bersumber pada sumber hukum materiil dan formil dalam bukunya SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD menyebutkan setidaknya ada tiga sumber hukum materiil dalam Hukum Administrasi Negara (SF.Marbun dan Moh.Mahfud MD, 2009 : 21-23).

1) Sumber Historik (Sejarah)

Sejarah hukum atau sejarah lainnya dapat menjadi sumber hukum materiil dalam arti ikut berpengaruh dalam penentuan materi aturan hukum. Dari sudut sejarah ini terbagi menjadi dua jenis yaitu pertama Undang-undang dan sistem hukum tertulis yang berlaku pada masa lampau di suatu tempat. Karena ada unsur yang dianggap baik maka hukum tersebut dijadikan metaeri undang-undang. Kedua adalah dokumen-dokumen dan surat-surat serta keterangan lain dari masa itu sehingga diperoleh gambaran tentang hukum yang berlaku

di masa itu yang mungkin dapat diterima untuk dijadikan hukum positif sekarang.

2) Sumber Sosiologis/Antropologis

Dari segi ini ditegaskan bahwa sumber hukum materil itu adalah seluruh masyarakat. Dapat dikatakan bahwa dari sudut sosiologis/antropologis ini yang dimaksud dengan sumber hukum adalah faktor-faktor dalam masyarakat yang ikut menentukan isi hukum positif seperti faktor ekonomi, agamis, dan psikologis.

3) Sumber Filosofis

Dari sudut filsafat terdapat dua poin penting yang dapat dijadikan sumber hukum, yaitu pertama ukuran untuk menentukan bahwa sesuatu itu bersifat adil karena hukum dimaksudkan untuk menciptakan keadilan. Kedua adalah faktor-faktor yang mendorong seseorang mau tunduk pada hukum, karena hukum diciptakan untuk ditaati.

Kemudian yang menjadi sumber hukum formal adalah sumber hukum yang berasal dari aturan-aturan hukum yang sudah mempunyai bentuk sebagai pernyataan berlakunya hukum. Dengan demikian sumber hukum formal ini merupakan pemberian bentuk pernyataan bahwa sumber hukum materil bisa berlaku. Sumber-sumber hukum formal tersebut antara lain adalah Undang-undang (Hukum Administrasi Negara tertulis), Praktik Administrasi Negara (Konvensi), Yurisprudensi, dan Doktrin.

Studi ilmu hukum Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari hukum publik karena berisi pengaturan yang berkaitan dengan masalah-masalah umum (kolektif). Kepentingan umum yang dimaksudkan adalah kepentingan nasional (bangsa), masyarakat, dan negara. Dalam kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah terlibat tidak hanya dalam aktivitas bidang hukum publik, tapi juga dalam bidang hukum perdata. Hal tersebut karena pemerintah tampil tidak hanya sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik tapi juga wakil dari badan hukum (*rechtspersoon*) yang tunduk pada hukum privat (Ridwan HR., 2014 : 69). Hal tersebut yang mempengaruhi perbuatan hukum yang dilakukan pemerintah yaitu bisa melakukan perbuatan menurut hukum privat maupun menurut hukum publik. Berikut penjelasannya:

- 1) Perbuatan Hukum Menurut Hukum Privat: dalam pandangan ini terdapat dua pandangan pertama pendapat yang menyatakan

bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintahan tidak dapat menggunakan hukum privat. Hal itu dikarenakan sifat hukum privat yang mengatur hubungan hukum yang merupakan kehendak dari kedua belah pihak, dan tindakan tersebut tidak mungkin dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan umum (SF.Marbun dan Moh.Mahfud MD, 2009 : 69).

- 2) Perbuatan Hukum Menurut Hukum Publik: dalam pandangan ini terdapat dua macam perbuatan hukum yaitu :
 - a) Perbuatan Hukum Bersegi Dua: aliran ini berpendapat bahwa perbuatan Hukum Publik/Hukum Administrasi Negara adalah perbuaan atau perjanjian yang diatur oleh hukum publik (Victor Situmorang, 1989 : 106). Contohnya adalah *kortverband contract* (perjanjian jangka pendek yang diadakan swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi kerja). Pada perjanjian ini ada persesuaian kehendak antara pekerja dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya dalam hukum privat biasa.
 - b) Perbuatan Hukum Bersegi Satu: perbuatan ini diakui oleh S.Sybenga yang mengakui adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu. Dalam perbuatan ini hukum publik merupakan perbuatan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah.

Setelah adanya penjelasan-penjelasan di atas tentu perlu adanya penjelasan terkait penegakan hukum dalam hukum administrasi negara. Menurut P.Nicolai dan kawan-kawan yang dikutip oleh Ridwan HR dalam bukunya sarana penegakan Hukum Administrasi Negara berisi:

- a. pengawasan bahwa organ pemerintah dapat melaksanakan ketaatan pada atau berdasarkan undang-undang yang diterapkan secara tertulis dan pengawasan terhadap keputusan-keputusan yang meletakkan kewajiban kepada individu.
- b. Penerapan kewenangan sanksi pemerintah.

Dapat disimpulkan dari pendapat P.Nicolai tersebut bahwa penegakan Hukum Administrasi Negara memiliki dua instrumen yaitu pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan

penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

Menurut Paulus E.Lotulung yang juga dikutip Ridwan HR dalam bukunya menjelaskan bahwa ditinjau dari segi kedudukannya pengawasan dibagi menjadi dua yaitu pengawasan intern dan ekstern yang penjelasannya sebagai berikut (Paulus E.Lotulung, 2014 : 296):

- a. pengawasan Intern artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri.
- b. pengawasan Ekstern artinya pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah.

Selain itu pengawasan juga bisa dibedakan dari segi objek yang diawasi yang terdiri dari kontrol dari segi hukum (*rechtmatigheid*) dan pengawasan dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum dimaksudkan untuk menilai segi-segi atau pertimbangan yang bersifat hukumnya saja (segi legalitas) yaitu segi *rechtmatigheid* dari perbuatan pemerintah. Kemudian kontrol dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah itu dari segi atau pertimbangan kemanfaatannya (A'an Effendi dan Freddy Poenomo, 2017 : 271).

Penegakan sanksi sebagai instrumen lainnya dalam penegakan Hukum Administrasi hanya dapat terjadi apabila pemerintah atau badan yang bersangkutan mengetahui adanya pelanggaran perundang-undangan, dan hal tersebut tidak terjadi sendirinya. Oleh karena itu dipekerjakan pegawai-pegawai yang bertugas untuk mengawasi. Pengawasan sebagaimana dimaksud di dalam praktek merupakan syarat bagi dimungkinkannya penerapan sanksi (Philipus M.Hadjon, et.al., 2005 : 248).

Seperti yang sudah dijelaskan selain pengawasan instrumen lain dalam penegakan Hukum Administrasi Negara adalah penerapan sanksi. Bagi pembuat peraturan penting untuk tidak hanya melarang tindakan-tindakan yang tanpa disertai izin, tetapi juga tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang dapat dikaitkan pada suatu izin, termasuk sanksi-sanksi hukum administrasi yang khas antara lain:

- a. *bestuurdswang* (paksaan pemerintah);

- b. penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. pengenaan denda administratif; dan
- d. pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Sanksi-sanksi merupakan bagian penutup yang penting di dalam hukum, juga dalam hukum administrasi. Pada umumnya tidak ada gunanya memasukan kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan bagi para warga di dalam peraturan perundang-undangan tata usaha negara, manakala aturan-aturan tingkah laku itu tidak dapat dipaksakan oleh tata usaha negara (Andi Hamzah, 2016 : 8).

f. Penegakan Hukum Lingkungan

Dalam siklus pengaturan lingkungan, Andi Hamzah dalam bukunya menjelaskan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan siklus terakhir dalam mata rantai pengaturan (*regulatory chain*) perencanaan kebijakan (*policy planning*) tentang lingkungan yang urutannya sebagai berikut (Andi Hamzah, 2016 : 9). :

- a. Perundang-undangan (*legislation, wet en regelgeving*) ;
- b. Penentuan standar (*standar setting, norm setting*);
- c. Pemberian izin (*licensing, vergunning verlening*);
- d. Penerapan (*implementation, uilvoering*); dan
- e. Penegakan hukum (*law enforcement, rechtshandhaving*).

Hukum lingkungan memiliki arti sebagai bagian hukum yang bersangkutan dengan lingkungan fisik yang dapat diterapkan untuk mengatasi pencemaran, pengurusan, dan perusakan lingkungan. Masalah lingkungan bukan hanya meliputi lingkungan secara fisik, melainkan berkaitan juga dengan gejala sosial seperti pertumbuhan penduduk, migrasi, tingkah laku sosial, juga perkembangan teknologi. Hal tersebut yang menunjukkan adanya singgungan antara manusia dan lingkungan hidup. Hal ini yang menjadikan hukum lingkungan memiliki letak yang strategis karena menempati posisi yang bersinggungan dengan tiga zona hukum yaitu hukum administrasi, pidana, dan perdata Ridwan HR., 2014 : 3165.

Hukum lingkungan pada umumnya bertujuan untuk menyelesaikan masalah lingkungan khususnya yang disebabkan oleh ulah manusia. Masalah lingkungan bagi manusia dapat dilihat dari segi menurunnya kualitas lingkungan. Kualitas lingkungan menyangkut nilai lingkungan

untuk kesehatan, kesejahteraan, dan ketentraman manusia (Ridwan HR., 2014 : 316). Dilihat dari fungsinya, hukum lingkungan berisi kaidah-kaidah tentang perilaku masyarakat yang positif terhadap lingkungannya langsung atau tidak langsung.

Ruang nasional, hukum lingkungan menempati titik silang pelbagai bagian hukum klasik yaitu hukum publik dan hukum privat. Termasuk dalam hukum publik karena berkaitan juga dengan hukum pidana, hukum pemerintahan (administratif), hukum pajak, hukum tata negara, bahkan bagi beberapa ahli dianggap berkaitan dengan hukum agraria. Dalam kaitannya dengan hukum perdata hukum lingkungan bersinggungan terkait pemenuhan hak dan kewajiban, pertanggungjawaban, ganti kerugian, perbuatan melanggar hukum dan hukum kontrak. (Andi Hamzah, 2016 : 9)

Penegakan hukum lingkungan pun akan menjadi titik silang penggunaan instrumen hukum tersebut, terutama instrumen hukum pemerintahan atau administratif, perdata, dan hukum pidana. Hal itu yang menjadikan hukum lingkungan menjadi hukum fungsional karena bertujuan untuk menanggulangi pencemaran, pengurusan, dan perusakan lingkungan sehingga tercipta lingkungan yang baik, sehat, indah, dan nyaman bagi seluruh rakyat. Agar terwujudnya fungsi tersebut maka harus dipergunakan instrumen hukum (hukum administrasi, perdata, dan pidana) secara selektif sesuai kebutuhan dan kenyataan yang terjadi di masyarakat. Oleh karena hukum lingkungan bersinggungan dengan ilmu hukum lain menyebabkan penagakannya melibatkan pelbagai instansi pemerintah sekaligus polisi, jaksa, dan lembaga non pemerintah yang memiliki fokus terhadap permasalahan lingkungan (M.Hadin Muhjad, 2015 : 201).

Penegakan Hukum Lingkungan melalui sarana administratif dapat bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan. Dari perspektif Hukum Administrasi sebagai upaya preventif dalam rangka pengendalian dampak lingkungan hidup perlu dilaksanakan dengan mendayagunakan secara maksimal instrumen pengawasan dan perizinan (M.Hadin Muhjad, 2015 : 201).

Perancangan persyaratan lingkungan yang baik untuk menghasilkan penegakan hukum dan penataan yang efektif dan efisien paling relevan menggunakan pendekatan atur dan awasi atau *command and control*. Pendekatan atur dan awasi ini menekankan pada upaya pencegahan pencemaran melalui pengaturan dengan peraturan perundang-undangan, termasuk juga pengaturan melalui izin yang menetapkan persyaratan-persyaratan lingkungan hidup. Setidaknya ada enam instrumen yang dapat dipergunakan untuk mewujudkan pendekatan atur dan awasi ini, berikut penjelasannya (Sukanda Husin, 2009 : 93) :

a. Baku Mutu Lingkungan

Baku mutu lingkungan adalah ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup. Apabila baku mutu tidak terpenuhi atau bila jumlah zat atau energi tertentu yang masuk ke media lingkungan melebihi daya dukung lingkungan (*environmental carrying capacity*), maka media lingkungan sudah dirusak atau sudah mengalami degradasi yang membahayakan kehidupan.

b. Perizinan

Perizinan merupakan instrumen hukum lingkungan yang mempunyai fungsi preventif, yaitu mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan.

c. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

AMDAL adalah suatu studi yang mendalam tentang dampak negatif dari suatu kegiatan. AMDAL mempelajari dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup dan dampak lingkungan terhadap pembangunan yang didasarkan pada konsep ekologi, yaitu ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup. Oleh karena itu AMDAL dapat dikatakan sebagai konsep ekologi pembangunan, yang mempelajari hubungan timbal balik antara pembangunan dan lingkungan hidup.

d. Audit Lingkungan

Pada praktiknya audit terbagi dua yaitu audit wajib dan audit sukarela. Di Indonesia audit lingkungan diatur dalam Pasal 29 ayat (1) UUPPLH. Fungsi *command* dalam Pasal ini mulai berlaku saat Menteri Lingkungan Hidup mengeluarkan perintah terhadap fasilitas yang menunjukkan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup yang berlaku.

e. Pengawasan Penataan (*Monitoring Compliance*)

Pengawasan penataan menjadi faktor yang sangat krusial dalam penegakan hukum lingkungan. Tanpa pengawasan hukum lingkungan materiil tidak akan berarti untuk pengelolaan lingkungan hidup. UUPPLH baru mengatur pengawasan penataan yang minimum karena undang-undang ini hanya menonjolkan pengawasan yang dilakukan oleh pejabat administratif. Bentuk pengawasan ini bisa berupa inspeksi, pengawasan sendiri,

pencatatan sendiri, pelaporan sendiri, pengaduan masyarakat, dan pemantauan kondisi lingkungan.

3. Teori Perbuatan Melawan Hukum

a. Pengertian Perbuatan Melawan Hukum

Menurut Pasal 1365 KUHPerdara pengertian perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Pengertian perbuatan melawan hukum di Indonesia diterjemahkan dari istilah “*onrechtmatige daad*”, yang menurut M.A Moegni Djojodirjo, dalam istilah “melawan” melekat pada sifat aktif dan pasif, sikap aktif dapat dilihat apabila dengan sengaja melakukan perbuatan yang menimbulkan kerugian pada orang lain, jadi sengaja melakukan gerakan sehingga Nampak dengan jelas sifat aktifnya dari istilah “melawan” tersebut. Sebaliknya apabila ia dengan sengaja diam saja atau dengan lain perkataan apabila ia dengan sikap pasif saja sehingga menimbulkan kerugian pada orang lain maka ia telah “melawan” tanpa harus menggerakkan badannya (Djojodirjo Moegni, 1970:12-13).

Secara klasik yang dimaksud dengan “perbuatan” dengan perbuatan melawan hukum adalah :

- 1) *Nonfeasance*, yakni merupakan tidak berbuat sesuatu yang diwajibkan oleh hukum.
- 2) *Misfeasance*, yakni merupakan perbuatan yang dilakukan secara salah, perbuatan mana merupakan kewajibannya atau merupakan perbuatan yang dia mempunyai hak untuk melakukannya.
- 3) *Malfeasance*, yakni merupakan perbuatan yang dilakukan padahal pelakunya tidak berhak untuk melakukannya.

Sejak 1919 perbuatan melawan hukum telah diartikan secara luas, yakni mencakup salah satu perbuatan-perbuatan berikut : (Satrio J, 1993:165).

b) Perbuatan yang melanggar hak orang lain

Perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain adalah termasuk salah satu perbuatan yang dilarang oleh undang-undang yaitu didalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata, Pasal 1365 termasuk tetapi tidak terbatas pada hak-hak sebagai berikut :

- 1) Hak-hak pribadi
- 2) Hak-hak kekayaan
- 3) Hak atas kebebasan
- 4) Hak atas kehormatan nama baik

b. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri

Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri juga termasuk kedalam kategori perbuatan hukum dengan istilah “kewajiban hukum” ini, yang dimaksudkan adalah merupakan suatu kewajiban yang diberikan oleh hukum terhadap orang tersebut. Baik itu adalah hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, jadi bukan hanya bertentangan dengan hukum tertulis saja namun juga bertentangan dengan hak orang lain menurut undang-undang.

c. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan

Tindakan yang melanggar kesusilaan yang oleh masyarakat telah diakui sebagai hukum tidak tertulis juga dianggap Perbuatan Melawan Hukum. Karena itu, apabila dengan perbuatan yang menderita kerugian atas tindakan tersebut dapat meminta ganti rugi kepada orang yang menimbulkan kerugian tersebut berdasarkan atas perbuatan melawan hukum.

d. Perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik

Perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan didalam kehidupan pergaulan masyarakat yang baik, juga dianggap sebagai perbuatan melawan hukum. Jika seseorang melakukan tindakan yang merugikan orang lain, walaupun tindakan itu diatur dalam suatu peraturan yang tertulis. Maka dia tetap dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum, karena tindakannya tersebut bertentangan dengan prinsip kehati-hatian.

b. Unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum

Menurut ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara, suatu perbuatan melawan hukum haruslah mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1) Adanya suatu perbuatan

Suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan si pelakunya, umumnya diterima anggapan bahwa dengan perbuatan di sini dimaksudkan, berbuat sesuatu, (dalam arti aktif) maupun tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif), misalnya tidak berbuat sesuatu padahal dia mempunyai kewajiban hukum untuk membuatnya, kewajiban mana timbul dari hukum yang berlaku (karena ada juga kewajiban timbul dari adanya suatu kontrak). Karena itu, terhadap perbuatan melawan, tidak ada unsur “persetujuan atau kata sepakat” dan tidak ada juga unsur “causa yang diperbolehkan” sebagaimana yang terdapat dalam kontrak.

2) Perbuatan tersebut melawan hukum

Perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah melawan hukum. Sejak tahun 1919, unsur melawan hukum ini diartikan dalam arti yang seluas-luasnya, yakni meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku.
2. Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum
3. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku.
4. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan.
5. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan orang lain.
6. Adanya kesalahan dari pihak pelaku

Karena Pasal 1365 KUHPerdara menyatakan adanya unsur “kesalahan” dalam suatu perbuatan melawan hukum, maka perlu diketahui bagaimanakah cakupan dari unsur kesalahan tersebut. Suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung

unsur kesalahan sehingga dapat dimintakan tanggung jawabnya secara hukum jika memenuhi unsur unsur sebagai berikut : (Fuady Munir, 2005: 10).

7. Adanya unsur kesengajaan

Unsur kesengajaan dalam perbuatan melawan hukum dianggap ada apabila dengan perbuatan yang dilakukan dengan sengaja tersebut telah menimbulkan konsekuensi tertentu terhadap fisik dan mental atau harta benda korban, meskipun belum merupakan kesengajaan untuk melukai dari korban tersebut (Djojodirjo Moegni, 1970, 68).

Unsur kesengajaan dianggap eksis dalam suatu tindakan manakala memenuhi elemen elemen sebagai berikut : (Fuady Munir, 2005: 47).

- 1) Adanya kesadaran (*state of mind*) untuk melakukan;
- 2) Adanya konsekuensi dan perbuatan. Jadi, bukan hanya adanya perbuatan saja.
- 3) Kesadaran untuk melakukan, bukan hanya untuk menimbulkan konsekuensi, melainkan juga adanya kepercayaan bahwa dengan tindakan tersebut “pasti” dapat menimbulkan konsekuensi tersebut.

Suatu perbuatan dilakukan dengan sengaja jika terdapat maksud dari pihak pelakunya. Dalam hubungan dengan akibat yang ditimbulkan oleh adanya tindakan kesengajaan tersebut, artinya hukum lebih melihat kepada akibat dari tindakan tersebut kepada para korban, daripada melihat apa yang maksud sesungguhnya dari si pelaku, meskipun masih dengan tetap menyatakan adanya unsur kesengajaan tersebut.

c. Ada unsur kelalaian (*nonligence culpa*)

Perbuatan melawan hukum dengan unsur kelalaian berbeda dengan perbuatan melawan hukum dengan unsur kesengajaan. Dengan kesengajaan ada niat dalam hati dari pihak pelaku untuk menimbulkan kerugian tertentu bagi korban, atau paling tidak dapat mengetahui secara pasti bahwa akibat dari perbuatannya tersebut akan terjadi. Akan tetapi, dalam kelalaian tidak ada niat dalam hati dari pihak pelaku untuk menimbulkan kerugian tersebut. Dengan demikian, dalam perbuatan melawan hukum dengan unsur kesengajaan, niat atau sikap mental menjadi faktor dominan, tetapi dalam kelalaian, yang di pentingkan adalah sikap lahiriah dan perbuatan yang dilakukan tanpa terlalu mempertimbangkan apa yang ada dalam pikirannya. Dalam ilmu hukum diajarkan bahwa agar suatu perbuatan dapat dianggap sebagai kelalaian, haruslah memenuhi unsur pokok sebagai berikut : (Fuady Munir, 2005: 73).

- 1) Adanya suatu perbuatan;
 - 2) Adanya suatu kewajiban kehati hatian;
 - 3) Tidak dijalankan kehati hatian tersebut;
 - 4) Adanya kerugian bagi orang lain;
 - 5) Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang timbul.
- c. Tidak adanya alasan pembenar atau alasan pemaaf (*rechtvaardigingsgrond*), seperti keadaan *overmacht*, membela diri, tidak waras, dan lain lain.

Timbul pertanyaan dalam hal ini, yakni apakah perlu dipersyaratkan unsur “melawan hukum” saja. Untuk menjawab pertanyaan ini, berkembang 3 (tiga) aliran sebagai berikut : (Fuady Munir, 2005: 12-13).

- a. Aliran yang menyatakan cukup unsur melawan hukum saja. Aliran ini menyatakan bahwa dengan unsur melawan hukum terutama dalam arti yang luas, sudah inklusif unsur kesalahan didalamnya, sehingga tidak diperlukan lagi unsur kesalahan terhadap suatu perbuatan melawan hukum.
- b. Aliran yang menyatakan cukup hanya unsur kesalahan saja. Sebaiknya, aliran ini menyatakan bahwa dengan unsur kesalahan, sudah perbuatan melawan hukum didalamnya, sehingga tidak mencakup unsur diperlukan lagi unsur “melawan hukum” terhadap suatu perbuatan melawan hukum perbuatan.
- c. Aliran yang menyatakan diperlukan, baik unsur melawan hukum maupun unsur kesalahan. Kesalahan yang disyaratkan oleh hukum dalam perbuatan melawan hukum, baik kesalahan dalam arti “kesalahan hukum” maupun “kesalahan social”. Dalam hal ini hukum menafsirkan kesalahan sebagai suatu kegagalan seseorang untuk hidup ideal, yakni sikap yang biasa dan normal dalam suatu pergaulan masyarakat. Sikap yang demikian kemudian mengkristal dalam istilah hukum yang disebut dengan standar “manusia normal dan wajar”(*reasonable man*).

Jadi yang perlu di ingat adalah, bahwa “unsur salah” disini (dalam Pasal 1365 KUHPerdara) adalah unsur yang harus ada dalam kaitannya dengan tuntutan ganti rugi. Bukan dalam rangka untuk menetapkan adanya perbuatan melawan hukum.

d. Adanya Kerugian bagi Korban Adanya kerugian (*schade*)

Korban merupakan syarat agar gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara dapat dipergunakan. Kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan melawan hukum disamping kerugian materiil, yurisprudensi juga mengakui konsep kerugian immaterial, yang juga dapat dinilai dengan sejumlah uang (Satrio J, 1993: 239).

e. Adanya Hubungan Kausal Antara Perbuatan dan Kerugian.

Hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dalam kerugian yang terjadi juga merupakan syarat dari suatu perbuatan melawan hukum.

Untuk menghubungkan sebab akibat ada 2 (dua) teori yang berkembang yaitu: (Fuady Munir, 2005: 14).

a. Teori Hubungan Faktual

Hubungan sebab akibat faktual hanyalah merupakan masalah “fakta” atau apa yang secara faktual telah terjadi. Setiap penyebab yang menyebabkan timbulnya kerugian dapat merupakan penyebab secara faktual, asalkan kerugian (hasilnya) tidak akan pernah terdapat tanpa penyebabnya.

b. Teori Penyebab Kira-kira

Teori ini bertujuan agar lebih praktis dan agar tercapainya elemen kepastian hukum dan hukum yang lebih adil, maka diciptakan konsep “sebab kira-kira” (*proximate cause*) *Proximate cause* merupakan bagian yang paling membingungkan dan paling banyak pertentangan pendapat dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum

**ANALISIS GUGATAN WARGA NEGARA (*CITIZEN LAWSUIT*) DI
PENGADILAN NEGERI RENGAT (Studi Perkara Pemberian
Izin Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit)**

A. Penjelasan Umum Mengenai *Citizen Lawsuit*

1. Gambaran Umum Kabupaten Indragiri Hulu

Pembentukan Kabupaten Indragiri Hulu pada awalnya ditetapkan dengan Undang-Undang nomor 12 Tahun 1956 tentang pembentukan daerah Otonom Kabupaten dalam lingkungan Provinsi Sumatera Tengah yang diberi nama Kabupaten Indragiri yang meliputi wilayah Rengat dan Tembilahan disebelah Hilir. Pada tahun 1965 Kabupaten Indragiri telah dimekarkan menjadi Kabupaten Indragiri Hulu dan Hilir berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1965 tentang pembentukan daerah otonom. Tahun 1999 Kabupaten Indragiri Hulu dimekarkan lagi menjadi dua kabupaten yaitu Kabupaten Kuantan Singingi dan Kabupaten Indragiri Hulu. Setelah pemekaran Kabupaten Indragiri Hulu menjadi 2 Kabupaten. (BPS Kab. Indragiri Hulu, 2023).

Satu tahun kemudian tepatnya tahun 2000 Kecamatan yang ada di Kabupaten Indragiri Hulu dimekarkan pula, waktu pemekaran Kabupaten Indragiri Hulu Tahun 1999 Kecamatan di Kabupaten Indragiri Hulu tinggal 6 Kecamatan. Setelah dimekarkan 3 Kecamatan, maka Kecamatan di Kabupaten Indragiri Hulu sekarang menjadi 9 Kecamatan berdasarkan Peraturan Daerah No. 9 tahun 2000. Selanjutnya Kabupaten Indragiri Hulu mengalami beberapa pemekaran wilayah Kecamatan lagi pada tahun 2006 sehingga sekarang menjadi 14 Kecamatan, 16 Kelurahan dan 178 Desa (BPS Kab. Indragiri Hulu, 2022).

Tabel 1.1

Nama Ibukota Kecamatan Kabupaten Indragiri Hulu, 2022.

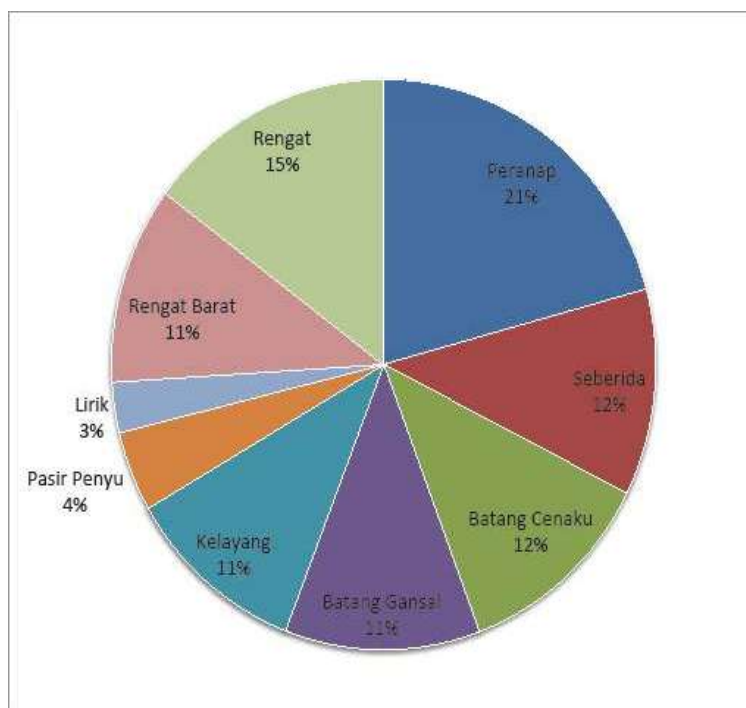
Kecamatan <i>Subdistrict</i>	Ibukota Kecamatan <i>Capital of Subdistrict</i>	L u a s T o t a l A r e a (k m 2/
--	---	---

		(2)	(3)	s q. k m)
Peranap	Peranap		1 700,98	
Batang Peranap	Selunak			.
				.
				.
Seberida	Pangkalan Kasai		960,2 9	
Batang Cenaku	Aur Cina		970,0 0	
Batang Gansal	Seberida		950,0 0	
Kelayang	Simpang Kelayang		879,8 4	
Rakit Kulim	Petongan			.
				.
				.
Pasir Penyu	Air Molek		372,5 0	
Lirik	Lirik Area		233,6 0	
Sungai Lala	Kelawat			.
				.
				.

Lubuk Batu Jaya	Lubu k Batu Tingg al	.	.	.
Rengat Barat	Pemat ang Reba	921,0 0		
Rengat	Renga t	1 210,50		
Kuala Cenaku	Kuala Cenak u	.	.	.
In dr ag iri H ul u		.	.	.

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Indragiri Hulu 2022

Tabel 1.2
Luas Daerah menurut Kecamatan Kabupaten Indragiri Hulu, 2022



a. Lokasi dan Keadaan Geografis Luas

Wilayah Kabupaten Indragiri Hulu meliputi 8.198.26 Km² (819.826,0 Ha) yang terdiri dari daratan rendah, daratan tinggi rawa - rawa dengan ketinggian 50 – 100 M diatas permukaan laut. Wilayah Kabupaten Indragiri Hulu terletak pada:

- 0 o 15 'Lintang Utara
- 1 o 5 'Lintang Selatan
- 101o 10 'Bujur Timur
- 102o 48 'Bujur Timur

Batas – batas wilayahnya sebagai berikut:

- sebelah Utara dengan Kabupaten Pelalawan
- Sebelah Selatan dengan Kabupaten Bungo Tebo (Provinsi Jambi)
- Sebelah Barat dengan Kabupaten Kuantan Singingi
- Sebelah Timur dengan Kabupaten Indragiri Hilir

Ibukota kecamatan dengan jarak terjauh dari Ibukota kabupaten adalah Ibukota Kecamatan Batang Peranap dengan jarak 96 Km, sedangkan jarak terdekat dengan ibukota kabupaten adalah ibukota Kecamatan Rengat yaitu 0 Km. Kabupaten Indragiri Hulu memiliki letak yang sangat strategis karena berada persis di Jalur Lintas Timur yang merupakan salah satu jalur terpadat serta urat nadi ekonomi di Indonesia. Kabupaten Indragiri Hulu memiliki lahan potensial tidak hanya untuk usaha pertanian, perkebunan dan kehutanan tetapi pada kawasan-kawasan tertentu dapat dikembangkan sebagai kawasan industri dan pemukiman. Selain itu, Kabupaten Indragiri Hulu juga memiliki sumber daya wisata, baik wisata alam,

binaan, sejarah dan budaya yang sangat potensial untuk dikembangkan (BPS Kab. Indragiri Hulu, 2023).

b. Penduduk

Penduduk Indragiri Hulu pada tahun 2022 sebesar 464.076 jiwa dengan penduduk laki-laki sebanyak 238.119 jiwa (51,40%) dan penduduk perempuan 225.957 jiwa (48,60%). Penduduk laki-laki di kabupaten Indragiri Hulu lebih besar dibandingkan penduduk perempuan, dengan seks ratio di Kabupaten Indragiri Hulu sebesar 105 artinya terdapat 105 penduduk laki-laki untuk setiap 100 penduduk perempuan (BPS Kab Indragiri Hulu, 2022).

Kepadatan penduduk Indragiri Hulu tahun 2022 sebanyak 55 jiwa per kilometer persegi. Kepadatan penduduk tertinggi masih terdapat di kecamatan Lirik yang mencapai 120 jiwa per kilometer persegi, tetapi kondisi ini dikarenakan luas wilayah dan jumlah penduduk kecamatan Lirik masih tergabung dengan kecamatan Sungai Lala dan kecamatan Lubuk Batu Jaya. Kepadatan penduduk terendah di Kecamatan Peranap yaitu 21 jiwa per kilometer persegi, dengan kondisi luas wilayah dan jumlah penduduk Kecamatan Peranap masih tergabung dengan kecamatan Batang Peranap (BPS Kab Indragiri Hulu, 2022).

2. Citizen Law Suit

a. Sejarah Lahir *Citizen Law Suit*

Sejarah *Citizen Lawsuit*, tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*. Kasus, pertama terjadi pada tahun 1970 di Amerika Serikat dalam permasalahan lingkungan (Indro Sugianto, 2004 : 34) dan kemudian dimuat dalam peraturan perundangan yaitu *Clean Air Act*, Pasal 304, *Clean Water Act* , Pasal 505, *Comprehenship Environmental Response and Liability Act* (Pasal 310), *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002) Kemudian *citizen lawsuit* juga terjadi di Australia khususnya di negara bagian *New South Wales* dengan permasalahan yang sama, yaitu lingkungan (Mas Achmad Santosa, 1997 : 10).

Perkembangannya, di India terjadi episode yang lebih progresif. Mahkamah Agung India memutuskan bahwa *citizen lawsuit* tidak lagi hanya dapat diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kesalahan dalam memenuhi hak warga negaranya. *Citizen lawsuit* pun turut masuk dan diterapkan di Indonesia, meskipun Indonesia adalah negara dengan sistem hukum *civil law*. Pengadopsian mekanisme hukum *common law* oleh Indonesia bukan yang kali pertama terjadi, ada mekanisme hukum *class action* dan *legal standing* yang telah diadaptasi sebelumnya, bahkan khusus *class action* telah mendapatkan legitimasi yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). *Citizen lawsuit* dikembangkan di Amerika Serikat dan India, berdasarkan pada suatu pemikiran bahwa kenyataannya pemerintah kerap kali tidak

melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum, melalaikan kewajiban hukum yang dibebankan oleh Undang-Undang kepadanya (Defenders og Wildlife, 2000: 4).

Citizen Lawsuit merupakan klaim atau tuntutan atau kehendak dari masyarakat terorganisir menyangkut kepentingan umum yang dilanggar oleh siapapun. Secara sederhana *Citizen Lawsuit* diartikan sebagai gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara tanpa pandang bulu dengan pengaturan oleh negara. *Citizen lawsuit*, merupakan mekanisme yang ditemukan dalam sistem hukum di Indonesia masuk kedalam wilayah hukum perdata, karena dalam beberapa putusannya merupakan gugatan terhadap perbuatan melawan hukum pemerintah yang mengakibatkan kerugian terhadap warga negara (E. Sundari, 2000: 15).

Pada perkembangannya, *Citizen Lawsuit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya

b. Pengertian *Citizen Lawsuit*

Citizen Lawsuit atau dikenal juga dengan *Actio Popularis*, menurut Gokkel adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara (E. Sundari, 2000 : 15). Menurut Kotenhagen-Edzes, dalam *Action Popularis* setiap orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1365 BW (E. Sundari, 2000 : 7).

Menurut Achmad Sentosa, *Citizen Lawsuit* adalah hak warga atau perorangan untuk berontak karena mengalami kerugian atas masalah hak kepentingan umum. Suatu Contoh yang dapat dikemukakan adalah dalam hal P seorang warga negara DKI Jakarta dapat menggugat Q perusahaan pembangunan rumah mewah karena menimbun (reklamasi) wilayah pantai utara Jakarta untuk membangun areal perumahan, sehingga menimbulkan banjir dan membuat jalan utama tidak dapat dilalui karena sering tergenang air sebagai akibat reklamasi (N.H.T. Siahaan, 2004 : 230).

Menurut pendapat Michael D Axline, *citizen lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu (*private*) yang melanggar Undang-undang selain kekuatan kepada warga Negara untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga (*federal*) yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan undang-undang, *Citizen lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi 10 warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara.

Citizen lawsuit merupakan kehendak dari masyarakat terorganisir menyangkut kepentingan umum yang dilanggar oleh siapapun. Atas pelanggaran kepentingan umum ini maka diperlukan kontrol dari warga negara melalui *citizen lawsuit*. Secara singkat

dapat dikatakan bahwa *citizen lawsuit* merupakan gugatan yang diajukan oleh setiap warga negara tanpa membedakan masyarakat dan dengan pengaturan negara. Dalam Laporan Penelitian *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* Mahkamah Agung RI Tahun 2009, *Citizen Lawsuit* adalah mekanisme bagi Warga Negara untuk menggugat tanggung jawab Penyelenggara Negara atas kelalaian negara dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan hukum (Julaidin dan Henny Puspita Sari, 2019 : 6).

c. Landasan Yuridis *Citizen Lawsuit* di Indonesia

Memahami kerangka negara hukum dalam perlindungan hak-hak asasi manusia, sejatinya keberadaan konsep dan implementasi Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) tidak perlu dipermasalahkan. Hal ini dapat dilihat pada pijakan dan landasan yuridis atau hukum praktis dan teoritis atas pengakuan konsep Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) antara lain:

- 1) Pasal 28 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tentang Hak Asasi Manusia;
- 2) Pasal 92 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 3) Pasal 5 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

d. Praktek *Citizen Lawsuit* Di Beberapa Negara

Aplikasi *Citizen Lawsuit* juga terjadi di Australia khususnya di negara bagian *New South Wales*. Prosedur gugatan *Citizen Lawsuit* tercakup dalam *Civil Environment Proceedings*, pada prosedur pemeriksaan di Pengadilan Pertanahan & Lingkungan (*Land & Environment Court- Sydney*). Prosedur tersebut dibatasi hanya kepada pemulihan lingkungan atau pembatasan dari kerusakan lingkungan (*remedy or restrain*) (Muhammad Adiguna Bimasakti. 2020 : 9).

Tata cara pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit*, sama dengan pengajuan gugatan pada umumnya, yaitu terbagi dalam tahap administratif dan tahap yudisial. Pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* juga mensyaratkan adanya proses Pemberitahuan (Notifikasi). Peraturan yang mengatur tentang *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat mensyaratkan bahwa warga negara harus melakukan pemberitahuan (*notice*) terlebih dahulu tentang maksud dan tujuan dari pengajuan *Citizen Lawsuit* tersebut sebelum pendaftaran dan pengajuan gugatan dilakukan. Notifikasi atau pemberitahuan tersebut harus mengidentifikasi pelanggaran dan tuntutan spesifik yang kemudian menjadi dasar pengajuan gugatan, disusun oleh Penggugat untuk diberikan kepada pelanggar dan instansi yang bertanggung jawab menerapkan peraturan perundang-undangan yang memberi hak *Citizen Lawsuit* (Michael D. Axline, 1995 : 41).

Dengan demikian sistem hukum yang berlaku di Amerika Serikat, pemberitahuan harus dikirimkan selambat-lambatnya 60 hari sebelum tuntutan hukum diajukan. Batas waktu pemberitahuan ini menjadi hal penting dalam prosedur pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* karena pelanggaran terhadap batas pemberitahuan ini akan dapat dipergunakan sebagai dasar alasan untuk mengajukan mosi penolakan *Citizen Lawsuit*. Pemberitahuan *Citizen Lawsuit* harus dibuat dalam bentuk tertulis dan harus dikirimkan kepada pelanggar yang dituduh maupun kepada instansi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan undang-undang yang dilanggar. Walaupun demikian, ada pula beberapa ketentuan *Citizen lawsuit* mensyaratkan pemberitahuan ini juga dikirimkan kepada lembaga negara yang bertanggung jawab dalam penegakkan hukum (Michael D. Axline, 1995 : 42).

Seperti halnya prosedur *Citizen Lawsuit* di beberapa negara, maka dalam praktek *Citizen Lawsuit* di Indonesia, disyaratkan adanya notifikasi terlebih dahulu dari Penggugat kepada Tergugat. Dalam Laporan Penelitian *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* Mahkamah Agung tahun 2009, notifikasi atau pemberitahuan merupakan proses khusus semacam somasi, dimana dalam bentuk *statement* dari Penggugat kepada Tergugat, yang sudah berisi dasar pelanggaran dan tuntutan spesifik yang dimintakan. Notifikasi ini harus dilakukan terlebih dahulu sebelum gugatan memasuki tahap administratif. Notifikasi di Indonesia sekurang-kurangnya memuat ST. Paul Minn, 1990: 1061).

- 1) Informasi tentang pelanggar yang dituduh dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran, yang berdasar hal tersebut Penggugat atau para Penggugat berniat untuk menggugat Tergugat/Para Tergugat.
- 2) Jenis pelanggaran yang menimbulkan *Citizen Lawsuit* (objek gugatan).

e. Unsur-Unsur Gugatan *Citizen Lawsuit*

- 1) Setiap Orang atau Setiap Warga Negara

Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya bahwa dalam *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* yaitu setiap orang yang merupakan warga negara memiliki *standing* untuk mengajukan gugatan, tanpa mensyaratkan adanya kerugian yang bersifat nyata dan langsung pada dirinya. Dengan demikian setiap orang dapat tampil sebagai Penggugat dalam kasus *Citizen Lawsuit/Actio Popularis*.

Setiap warga negara memiliki hak untuk mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* tercantum dalam ketentuan:

- a) Pasal 28D ayat 1 UUD NRI 1945, yaitu hak setiap orang atas pengakuan, jaminan, perlindungan, kepastian hukum dan perlakuan sama dihadapan hukum)

- b) Pasal 2 Undang-undang nomor 39 tahun 1999, yaitu Negara Indonesia menjunjung tinggi HAM)
 - c) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 dan UU Nomor 12 tahun 2005, yaitu menguatkan pengakuan hak sipil dan ekso sebagai hak warga negara.
- 2) Kepentingan Umum

Kepentingan umum secara sederhana dapat diartikan adalah keperluan, kebutuhan atau kepentingan orang banyak dengan tujuan yang luas. Kepentingan umum yaitu termasuk kepentingan rakyat dengan memperhatikan segi-segi sosial. Pada prinsipnya setiap warga negara mempunyai hak membela kepentingan umum, dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum (*on behalf of the publik interest*) dapat menggugat negara atau Pemerintah yang melakukan perbuatan melawan hukum yang nyata-nyata merugikan publik dan merugikan hak asasi manusia (*occes to justice*), apabila negara diam dan tidak melakukan tindakan apapun untuk kepentingan warga Negaranya tersebut. Oleh karena *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* bersifat memperjuangkan kepentingan umum atau hajat orang banyak dalam hal negara tidak melakukan kewajiban untuk melindungi, menghormati, menegakkan dan memajukan hak-hak warga negaranya, sehingga menimbulkan kerugian bagi warga negaranya. Unsur kepentingan umum ini merupakan salah satu unsur utama yang harus dibuktikan Penggugat bahwa kepentingan yang menjadi dasar gugatannya dalam pengajuan *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* adalah kepentingan umum(Djodirjo, 205: 190).

3)Perbuatan Melawan Hukum

Perbuatan Melawan Hukum adalah akibat dari suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum, meskipun akibat itu memang tidak dikehendaki oleh yang melakukan perbuatan tersebut. Siapa yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum harus mengganti kerugian yang diderita oleh yang dirugikan karena perbuatan tersebut. Jadi, dapat dikatakan karena perbuatan melawan hukum maka timbulah suatu ikatan (*verbintenis*) untuk mengganti kerugian yang diderita oleh yang dirugikan. Asas ini terdapat dalam Pasal 1365 KUH Perdata, yang berbunyi :“Tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”

Secara yuridis, di Indonesia sendiri *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* belum ada pengaturannya secara tertulis, Mahkamah Agung juga belum mengakomodir dengan Peraturan Mahkamah Agung atau Surat Edaran Mahkamah Agung, tidak seperti pengaturan *Class Action*, namun tidak adanya hukum tidak lantas penegakkan hukum berhenti. *Citizen Lawsuit/Actio Popularis*

hanya boleh diajukan bila ada hak-hak warga negara yang dilanggar oleh Pemerintah. Pelanggaran terhadap hak-hak warga negara tersebut haruslah merupakan perbuatan melawan hukum. Dengan demikian perbuatan melawan hukum tersebut menjadi salah satu syarat dalam mengajukan *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* (Nugroho, 2010: 387).

4) Tidak Mengajukan Ganti Rugi Berupa Uang

Sesuatu gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya adalah Penggugat akan menuntut ganti rugi materiil yang berupa sejumlah besar uang. Si penderita dalam suatu kasus mengajukan gugatan untuk menuntut ganti kerugian berupa sejumlah uang dan harus membuktikan besarnya kerugian yang telah dideritanya (Nugroho, 2010: 387).

f. **Perbandingan *Citizen Lawsuit* di Beberapa Negara Perdata Biasa, *Class Action* dan *Legal Standing***

1) Gugatan Perdata Biasa

Gugatan perdata adalah gugatan *contentiosa* yang mengandung sengketa di antara pihak yang bersengketa yang pemeriksaan penyelesaiannya diberikan dan diajukan kepada Pengadilan Negeri. Para pihak yang berperkara disebut dengan Penggugat dan Tergugat, dapat bentuk perorangan atau badan hukum, yang dalam hal ini diwakili oleh orang yang ditunjuk sesuai Anggaran Dasar badan hukum tersebut (M. Yahya Harahap, 2004 : 47).

Suatu gugatan perdata biasa para pihak baik Penggugat maupun Tergugat haruslah pihak yang benar-benar memiliki kedudukan dan kapasitas yang tepat menurut hukum, yaitu pihak yang memiliki kepentingan hukum secara langsung atas sengketa yang terjadi karena merupakan pihak yang dirugikan secara langsung. Diantara para pihak yang bersengketa harus memiliki hubungan hukum (M. Yahya Harahap, 2004 : 47).

Objek gugatan perdata biasa tidak hanya perbuatan melawan hukum, tetapi juga wanprestasi. Suatu gugatan perdata biasa jenisuntutannya sangat luas. Untuk perkara perbuatan melawan hukum diantaranya: pengajuan tuntutan ganti rugi materiil atau immateriil yang berupa uang, pemulihan dalam keadaan semula, pelaksanaan tindakan tertentu, sedangkan untuk perkara wanprestasi diantaranya: pemenuhan prestasi dan/atau ganti rugi. Di samping itu, dalam suatu gugatan perdata biasa tidak dikenal istilah notifikasi (M. Yahya Harahap, 2004 : 48).

Pada dasarnya *Citizen Lawsuit* adalah perdata karena suatu gugatan perdata terdapat sengketa diantara para pihaknya dan keterlibatan pengadilan negeri untuk menyelesaikan sengketa tersebut, akan tetapi dalam *Citizen Lawsuit* pihak yang tidak memiliki kepentingan langsung dapat mengajukan gugatan karena terkait dengan adanya kelalaian negara dalam memenuhi

keajiban hukumnya, maka objek gugatan dalam *Citizen Lawsuit* yang paling memungkinkan hanyalah perbuatan melawan hukum. Dalam *Citizen Lawsuit* tidak dapat mengajukan tuntutan ganti rugi materiil atau immateriil yang berupa uang, seperti halnya dalam gugatan perdata biasa, karena Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* bukanlah orang yang dirugikan secara langsung (M. Yahya Harahap, 2004 : 48).

2) Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*)

Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) adalah sebagai suatu prosedur dalam pengajuan gugatan keperdataan telah dikenal di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law* sejak tahun 1800-an dan kemudian berkembang ke negara-negara lainnya. *Class Action* pertama kali diperkenalkan di *Court of Chancery*, Inggris. Negara Inggris sendiri mula-mula memperkenalkan prosedur *Class Action* berdasarkan *Judge Made Law* yang diperiksa. Pengertian *Class action* menurut Mas achmad Sentosa adalah Mas Achmad Sentosa, : 1997 : 2) :

“Prosedur beracara dalam persidangan perdata yang memberikan hak prosedural terhadap satu atau sejumlah kecil orang untuk bertindak sebagai Penggugat mengatasnamakan kepentingan puluhan, ratusan, ribuan, ratusan ribu, bahkan jutaan orang lainnya yang mengalami penderitaan dan kerugian yang sama dengan yang mewakilinya.”

Syarat dalam pengajuan *Class Action* yaitu: adanya jumlah orang yang sangat banyak (*numerosity*), adanya kesamaan fakta hukum (*commonality*), adanya kesamaan kepentingan atau tuntutan antara wakil kelas dan anggota kelas (*typicality*), adanya kelayakan perwakilan/wakil kelompok yang jujur dan benar-benar mewakili kepentingan kelompoknya (*adequacy of representation*). Adapun syarat prosedural yang harus dipenuhi setelah gugatan ditetapkan oleh Pengadilan sebagai *Class Action* (sertifikasi) adalah melakukan pemberitahuan (notifikasi) kepada publik mengenai adanya gugatan *Class Action* tersebut (Rambe, 2002: 6).

Pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa yang menjadi persamaan antara *Citizen Lawsuit* dan *Class Action* adalah dalam hal pihak yang mengajukan gugatan. Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* dan *Class action* adalah perorangan dan pada umumnya dalam jumlah yang sangat banyak dibandingkan dengan gugatan perdata biasa, oleh karena itu baik *Citizen Lawsuit* maupun *Class Action* sama-sama termasuk gugatan yang menyangkut kepentingan publik.

Perbedaan *Citizen Lawsuit* dan *Class Action* adalah dalam hal kepentingan atas sengketa, jenis tuntutan, dan notifikasi. Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* bukan pihak yang memiliki kepentingan langsung yang bersifat riil dan tangible atas sengketa

yang terjadi dan bukan korban yang mengalami kerugian langsung (*aggrieved party*), sedangkan dalam *Class Action*, Penggugat adalah wakil dan sekaligus korban yang menderita kerugian, sehingga memiliki kepentingan langsung atas sengketa. Jenis tuntutan dalam *Citizen Lawsuit* tidak boleh mengajukan ganti rugi materiil atau immateriil berupa uang, sedangkan dalam lingkungan hidup, pemasangan atau perbaikan fungsi unit pengolahan limbah, ataupun menghilangkan penyebab timbulnya perusakan lingkungan (Susanti, 2012: 395).

5)Gugatan Organisasi (*Legal Standing*)

Legal Standing pertama kali diakui oleh dunia peradilan Indonesia pada tahun 1988, yaitu ketika Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menerima gugatan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) terhadap lima instansi Pemerintah dan PT Inti Indorayon Utama (PT. IIU). Gugatan WALHI tersebut merupakan gugatan dimana pertama kalinya Penggugat tidak tampil di Pengadilan sebagai penderita dan juga bukan sebagai kuasa para penderita. akan tetapi sebagai organisasi mewakili kepentingan publik yaitu kepentingan mengupayakan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup. 188 Setelah pengakuan Standing WALHI dalam kasus tersebut, peradilan Indonesia kemudian mengakui standing organisasi dalam kasus-kasus lingkungan hidup berikutnya(Putu Bagus Dananjaya, Ni Gusti Ayu Made Nia Rahayu. 2022 : 13).

Saat ini *Legal Standing* telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diperbaharui dengan Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 92 ayat (1). Pasal 46 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, organisasi lingkungan, organisasi perlindungan konsumen, dan organisasi di bidang kehutanan dapat mengajukan gugatan perdata dengan mekanisme *Legal Standing* (Putu Bagus Dananjaya, Ni Gusti Ayu Made Nia Rahayu. 2022 : 14).

Dengan demikian, tidak semua organisasi dapat mengajukan *Legal Standing*, hanya organisasi-organisasi yang memenuhi persyaratan seperti yang terdapat dalam Undang-Undang yang menunjuk organisasi tersebut. Syarat-syarat tersebut antara lain: (Putu Bagus Dananjaya, Ni Gusti Ayu Made Nia Rahayu. 2022 : 14) :

- 1) Berbentuk badan hukum atau yayasan.

- 2) Tujuan didirikannya organisasi adalah untuk kepentingan hal yang menjadi obyek sengketa, dimana tujuan tersebut harus tercantum dalam Anggaran Dasar organisasi yang bersangkutan.
- 3) Telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggaran Dasarnya.
- 4) Organisasi tersebut harus cukup representatif.

Dengan demikian, adapun persamaan antara *Citizen Lawsuit* dengan *Legal Standing* adalah dalam hal ini pihak yang mengajukan gugatan, yaitu bukan pihak yang memiliki kepentingan langsung atas sengketa yang terjadi. Di samping itu, baik *Citizen Lawsuit* maupun *Legal Standing* menyangkut kepentingan publik, sehingga keduanya sama-sama tidak mengajukan tuntutan ganti rugi materiil atau imateriil yang berupa uang, namun setidaknya dalam *Legal Standing* masih dimungkinkan untuk meminta ganti rugi berupa uang, sebatas dalam jumlah riil yang telah dikeluarkan Penggugat dalam mengajukan gugatan (*out of pocket expenses*) (Putu Bagus Dananjaya, Ni Gusti Ayu Made Nia Rahayu. 2022 : 15) :

Perbedaan diantara keduanya adalah dalam hal Penggugat. Dalam *Citizen Lawsuit*, setiap orang atau setiap warga negara mempunyai kapasitas untuk menggugat, sedangkan dalam *Legal Standing* yang mempunyai kapasitas untuk menggugat haruslah organisasi yang telah memenuhi persyaratan Undang- Undang.

B. Kedudukan Hukum Dalam Proses Pengajuan Gugatan Warga Negara atau *Citizen Lawsuit* Terhadap Perbuatan Melawan Hukum

Penggugat merupakan pihak yang secara langsung memiliki kepentingan dan terhadapnya timbul kerugian (*poind'interest poind'action*). konsep gugatan warga negara yang mengharapkan bahwa kedudukan hukum bagi penggugat dapat didasari pada kepentingan yang lebih bersifat umum atau publik.

Menjawab hal tersebut maka dapat dilihat dalam Peraturan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019 yang mana menentukan mengenai tata beracara terkait penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Berdasarkan wawancara kepada Bapak Adityas Nugraha, S.H, Hakim Pengadilan Negeri Rengat, menyebutkan bahwa Peraturan Mahkamah Agung tersebut telah dirumuskan ketentuan mengenai syarat atau kedudukan hukum seorang penggugat untuk dapat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Rumusan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019 yang menentukan bahwa warga masyarakat dimungkinkan untuk mengajukan

gugatan tindakan pemerintah dengan alasan bahwa tindakan pemerintah yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan asas umum pemerintahan yang baik.

Term 'warga masyarakat' diartikan sebagai seseorang atau badan hukum perdata yang terkait dengan tindakan pemerintah, sedangkan term 'tindakan pemerintah' diartikan sebagai perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan mengenai kedudukan hukum penggugat dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019 tersebut dapat ditarik benang merah yang menghubungkannya dengan kedudukan hukum gugatan warga negara. Dalam hal ini frasa 'warga masyarakat' memang dilimitasi hanya kepada pihak yang terkait dengan tindakan pemerintah. Akan tetapi karena tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai makna dari kata terikat, maka sepanjang penggugat dapat menghubungkan dan mencari keterkaitan baik secara langsung ataupun tidak langsung dengan tindakan pemerintah, penggugat telah memiliki kedudukan hukum.

Dengan demikian menentukan kepentingan bagi penggugat hanya perlu dilihat dari luas wilayah keberlakuan norma yang menjadi objek gugatan (Bima Sakti Adiguna:2019, 12). Jadi kepentingan penggugat dilihat dan dilimitasi berdasarkan wilayah tertentu, misal ada permasalahan sungai didaerah kecamatan di Kabupaten Indragiri Hulu rentang maka kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan hukum adalah warga masyarakat sekitar didaerah tersebut saja. Esensi dari gugatan warga negara adalah untuk menegakan hukum secara kolektif, maka dengan dibukanya kemungkinan bagi setiap warga negara untuk mengajukan gugatan warga negara akan memperbesar tujuan kolektif penegakan hukum tersebut. Menurut penulis selama dapat dibuktikan unsur-unsur perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, maka sudah sepatutnya tidak dilakukan limitas.

Meskipun belum memiliki landasan hukum yang jelas, namun setidaknya seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, saat ini sudah terdapat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 yang mengatur mengenai tata beracara penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan. Dengan keberadaan peraturan tersebut, penyelesaian sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan kini menjadi terang berada di bawah wewenang absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Oleh karena menjadi bagian dari wewenang absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara, maka prosedur beracara gugatan warga negara akan mengikuti dan sejalan dengan prosedur beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pada konteks sengketa perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, akibat terjadinya penegasan kewenangan mengadili Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap sengketa tersebut, maka secara mutatis mutandis menjadikan para pihak yang terlibat

sama dengan keterlibatan para pihak dalam Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 1 angka 6 dan 7 Peraturan Mahkamah Agung 2 Tahun 2019 pihak 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 Tata Usaha berupa Keputusan Tata Usaha Negara ataupun berupa tindakan pemerintah.

Berdasarkan wawancara kepada Bapak Adityas Nugraha, S.H, Hakim Pengadilan Negeri Rengat, disebutkan bahwa gugatan warga negara dimungkinkan bagi siapapun untuk bertindak sebagai penggugat mewakili kepentingan umum, sedangkan dalam rumusan penggugat dalam Peraturan Mahkamah Agung 2 Tahun 2019 hanyalah warga masyarakat yang kepentingannya dirugikan akibat tindakan pemerintah.

Terlihat jelas perbedaannya, di satu sisi penggugat yang mengajukan gugatan warga negara berdiri dalam konteks kepentingan umum, sedangkan dalam konteks peraturan yang ada berdiri dalam konteks kepentingan pribadi. Lantas dengan demikian apakah penggugat yang mengajukan gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, tidak dimungkinkan berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019.

Mengajukan gugatan terhadap tindakan pemerintah yang bersifat melawan hukum, hanya perlu didasari atas keterkaitan antara pengaju gugatan dengan tindakan pemerintah tersebut tanpa perlu dilandasi kepentingan yang dirugikan. Dengan tidak adanya landasan kepentingan yang dirugikan, menjadikan dimungkinkan bagi siapa saja (orang ataupun badan hukum perdata) untuk mengajukan gugatan selama dapat menghubungkan keterkaitannya dengan tindakan pemerintah yang melawan. Bentuk pengajuan yang demikian maka dapat dikatakan telah sesuai dengan konsep gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yang memungkinkan pengajuan gugatan bagi siapa saja, terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Pada siklus pengaturan lingkungan, Andi Hamzah dalam bukunya menjelaskan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan siklus terakhir dalam mata rantai pengaturan (*regulatory chain*) perencanaan kebijakan (*policy planning*) tentang lingkungan yang urutannya sebagai berikut (Andi Hamzah, 2016 : 9). :

- a. Perundang-undangan (*legislation, wet en regelgeving*) ;
- b. Penentuan standar (*standar setting, norm setting*);
- c. Pemberian izin (*licensing, vergunning verlening*);
- d. Penerapan (*implementation, uilvoering*); dan
- e. Penegakan hukum (*law enforcement, rechtshandhaving*).

Hukum lingkungan memiliki arti sebagai bagian hukum yang bersangkutan dengan lingkungan fisik yang dapat diterapkan untuk mengatasi

pencemaran, pengurasan, dan perusakan lingkungan. Masalah lingkungan bukan hanya meliputi lingkungan secara fisik, melainkan berkaitan juga dengan gejala sosial seperti pertumbuhan penduduk, migrasi, tingkah laku sosial, juga perkembangan teknologi. Hal tersebut yang menunjukkan adanya singgungan antara manusia dan lingkungan hidup. Kemudian hal ini yang menjadikan hukum lingkungan memiliki letak yang strategis karena menempati posisi yang bersinggungan dengan tiga zona hukum yaitu hukum administrasi, pidana, dan perdata Ridwan HR., 2014 : 3165.

Ketentuan perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan termasuk kategori sengketa administrasi pemerintahan. Sengketa tersebut merupakan sengketa yang timbul dalam ranah administrasi pemerintahan yang berkenaan dengan akibat dari dikeluarkannya keputusan dan/atau dilakukannya tindakan pemerintah berdasarkan hukum publik.

Kedua penyebab sengketa administrasi pemerintahan di atas, secara lebih spesifik perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan negara merupakan bagian dalam sengketa akibat tindakan pemerintah. Sengketa tindakan pemerintah sendiri berdasarkan Pasal 1 Angka 3 Peraturan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019 diartikan sebagai sengketa yang timbul antara warga masyarakat ataupun badan hukum perdata dengan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara akibat dilakukannya tindakan pemerintahan. Selain itu, dalam Peraturan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019 juga diberikan pengertian mengenai sengketa perbuatan melawan (melanggar) hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan, yakni sengketa yang di dalamnya terdapat tuntutan untuk menyatakan tidak sah dan/atau batal tindakan pejabat pemerintahan, atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat beserta ganti rugi.

Meskipun antara sengketa tindakan pemerintah dengan sengketa perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan diartikan secara terpisah, namun pada intinya kedua hal tersebut adalah sama. Kesamaan tersebut ialah objek sengketa keduanya diakibatkan dari tindakan badan dan/atau pejabat pemerintah yang telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Rumusan dalam gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) maka objek sengketannya pun tetaplah sama, yakni tindakan pemerintahan. Rumusan mengenai objek sengketa ini dapat dilihat dalam Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung 2 Tahun 2019 yang mana menentukan bahwa pengajuan gugatan tindakan pemerintah haruslah dilandasi oleh tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Dari rumusan ketentuan tersebut maka dapat dipahami antara tindakan pemerintah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan AUPB berlaku sifat pembuktian yang kumulatif. Dalam hal ini maka penggugat dalam gugatan warga negara haruslah mampu membuktikan bahwa tindakan yang dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan negara, telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Bahwa pengajuan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) atas perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara (*onrechtmatig overheidsdaad*) dapat dikatakan memiliki kedudukan hukum. Dalam hal ini kedudukan hukum gugatan warga negara tidaklah didasari atas keterkaitan langsung ataupun kerugian langsung yang dialami oleh pengaju gugatan, melainkan didasari oleh keterkaitan langsung atau kerugian tidak langsung akibat perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintah dalam rangka penyelenggaraan negara. Kedudukan hukum yang demikian didasari atas dasar penafsiran terhadap frasa 'warga masyarakat' dalam Peraturan Mahkamah Agung nomor 2 Tahun 2019, yang mana frasa 'warga masyarakat' dipandang sebagai pihak yang terkait dengan tindakan pemerintah.

Bahwa dapat dikatakan dengan diundangkannya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019, pengajuan gugatan warga negara terhadap perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintah telah memiliki legalitas. Peraturan tersebut merupakan hukum acara yang secara khusus mengatur mengenai proses peradilan terhadap perbuatan melawan hukum badan dan/atau pejabat pemerintahan di lingkup Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal demikian sejalan dengan konsep *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* hanya boleh diajukan apabila ada hak-hak warga negara yang dilanggar oleh Pemerintah. Pelanggaran terhadap hak-hak warga negara tersebut haruslah merupakan perbuatan melawan hukum. Dengan demikian perbuatan melawan hukum tersebut menjadi salah satu syarat dalam mengajukan *Citizen Lawsuit/Actio Popularis* (Nugroho, 2010: 387). Selanjutnya dalam teori pertanggungjawaban Abdul kadir muhammad menyebutkan Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of ault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*) (Muhammad, 2010: 503), sebab itu sepanjang penggugat dapat menghubungkan dan mencari keterkaitan baik secara langsung ataupun tidak langsung dengan tindakan pemerintah, penggugat telah memiliki kedudukan hukum.

Citizen Lawsuit pada dasarnya adalah mekanisme bagi Warga Negara untuk menggugat tanggung jawab Penyelenggara Negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga Negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum, sehingga *Citizen Lawsuit* diajukan pada lingkup peradilan umum dalam hal ini perkara Perdata. Oleh karena itu atas kelalaiannya, dalam petitum gugatan, Negara diwajibkan mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur umum (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari.

Berdasarkan perkara gugatan *citizen lawsuit* yang pernah diajukan, dapat dijabarkan kedudukan hukum proses dari gugatan *citizen lawsuit* sebagai berikut:

Pertama, Dalam gugatan *citizen lawsuit* yang menjadi pihak tergugat adalah penyelenggara negara atau pemerintahan yang dianggap telah melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya. Apabila dalam

gugatan tersebut terdapat unsur pihak lain selain penyelenggara negara maka gugatan tersebut bukan merupakan *citizen lawsuit* lagi karena terdapat unsur warga negara melawan warga negara dan tidak dapat diperiksa dengan mekanisme *citizen lawsuit*.⁶ ...gugatan harus diajukan terhadap Pemerintah Republik Indonesia, mewakili Negara Republik Indonesia....⁷ dan mengerucut hingga bagian yang dianggap melakukan kelalaian.

Pada kasus yang diangkat dalam penelitian terdapat temuan fakta lapangan dimana pihak tergugat melakukan perbuatan melawan hukum terhadap para penggugat dan seluruh masyarakat di Kecamatan Lubuk Batu Jaya, Kabupaten Indragiri Hulu. Masalah lainnya yang disebutkan oleh penggugat kepada Tergugat I, II, III, dan IV adalah bahwa dilapangan ditemukan fakta bahwa:

1. sungai rimpian dihilangkan didalam dokumen UKL – UPL PT. Sanling Sawit Sejahtera,
2. angkutan yang digunakan oleh PT. Sanling Sawit Sejahtera melebihi tonase dan kapasitas jalan yang berada di Kecamatan Lubuk Batu Jaya,
3. kolam Ipal yang dibangun oleh PT. Sanling Sawit Sejahtera tidak sesuai dengan dokumen UKL – UPL PT. Sanling Sawit Sejahtera,
4. tidak terdapat hasil baku mutu air sungai batang lalo dan sungai ati ati, yang mana sungai ati ati tempat pembuangan limbah PT. Sanling Sawit Sejahtera, yang mana sunga ati ati bermuara ke sunga batang lalo, dimana sungai batang lalo sebagai sumber utama air bersih yang dihasilkan oleh PDAM di rimpian, dan dikonsumsi oleh Penggugat dan masyarakat Lubuk Batu Jaya
5. dokumen UKL-UPL PT Sanling Sawit Sejahtera yang disetujui oleh Tergugat II, Tidak lengkap dan cacat hukum, dan kegiatan pembangunan Pabrik Pengelolaan Kelapa sawit PT. Sanling Sawit Sejahtera, adalah kegiatan yang merusak lingkungan, terutama terhadap sungai batang lalo yang menjadi sumber air bersih PDAM, yang digunakan oleh Para Penggugat dan masyarakat Lubuk Batu Jaya, oleh karena itu sudah seharusnya Tergugat I, Tergugat II, Tergugat IV, melakukan peninjauan ulang terhadap Izin Usaha Perkebunan Produksi yang diberikan Tergugat I, Izin Lingkungan yang diberikan oleh Tergugat II, dan izin Mendirikan Bangunan yang diberikan oleh Tergugat IV Kepada PT. Sanling Sawit Sejahtera, dan memerintahkan PT. Sanling Sawit Sejahtera untuk menghentikan kegiatan Pembangunan Pabrik Kelapa Sawit PT. Sanling Sawit Sejahtera.

Kedua, dalam gugatan *citizen lawsuit* yang didalilkan adalah kelalaian penyelenggara negara dalam memenuhi hak-hak warga negara yang harus diuraikan bentuk kelalaian apa yang telah dilakukan dan hak apa yang gagal dipenuhi oleh negara dan penggugat harus membuktikan dalilnya tersebut.

Ketiga, Penggugat adalah warga negara yang mengatasnamakan warga negara dan cukup membuktikan bahwa dirinya adalah warga negara Indonesia. Penggugat tidak harus merupakan warga negara yang dirugikan

secara langsung, oleh karena itu penggugat tidak harus membuktikan kerugian materiil yang dirasakan sebagai dasar gugatan.

Keempat, *Citizen Lawsuit* tidak memerlukan adanya pemberitahuan atau notifikasi dan Option-Out seperti halnya gugatan class action. Dalam praktiknya citizen lawsuit cukup hanya dengan memberikan notifikasi berupa somasi kepada penyelenggara negara yang berisi bahwa akan diajukan suatu gugatan warga negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara dan memberikan kesempatan bagi negara untuk memenuhi hak-hak tersebut jika tidak ingin gugatan diajukan. Kelima, Petition dalam gugatan warga negara hanya berisi permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan yang mengatur agar kelalaian dalam pemenuhan hak-hak warga negara tidak terulang lagi di masa yang akan datang.

Secara normatif tidak ada regulasi di Indonesia yang mengatur *Citizen Lawsuit*. Akan tetapi dengan banyaknya perkara *Citizen Lawsuit* yang pernah ada, ini menunjukkan ada legitimasi dari lembaga peradilan, dalam hal ini Peradilan Umum di bawah naungan Mahkamah Agung, ditambah lagi ada perkara yang dikabulkan dan ini menjadi yurisprudensi di Indonesia.

C. Pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Rengat dalam Putusan Perkara Gugatan Citizen Lawsuit di Pengadilan Negeri

Pengadilan Negeri Rengat dengan Putusan Nomor 17/Pdt.G-LH/2020/PN.Rgt dalam gugatan tersebut penggugat telah mengajukan alasan-alasan gugatan kepada Pemerintah terkait izin-izin yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Indragiri Hulu Riau yaitu:

1. Izin usaha perkebunan produksi atas nama PT. Sanling Sawit Sejahtera di Desa Rimpian Kecamatan Lubuk Batu Jaya;
2. Izin lingkungan PT. Sanling Sawit Sejahtera sebagaimana Surat Keputusan Kepala Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Inhu Nomor : 58 Tahun 2017 Tentang izin lingkungan atas kegiatan pembagnunan dan pengoperasian pabrik kelapa sawit kapasitas 45 Ton/jam pada lahan seluas lebih kurang 16,40 Ha di Desa Rimpian Kecamatan Lubuk Batu Jaya Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau oleh PT. Sanling Sawit Sejahtera;
3. Izin mendirikan bangunan nomor : 691/DPMPTSP/BP-IMB/V/2019, tanggal 27 Juni 2019.

Penggugat dalam gugatannya menyebutkan bahwa Tergugat telah gagal melindungi hak konstitusional serta telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap para penggugat dan seluruh masyarakat di Kecamatan Lubuk Batu Jaya, Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau, sebagaimana hak konstitusional Para Penggugat dan seluruh masyarakat tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Hak Asasi Manusia.

Pertimbangan Hakim dalam memutuskan perkara ini terdapat perbedaan Hakim. Tidak ada kesepakatan Hakim dalam memutuskan perkara ini bahwa Hakim II menilai bahwa gugatan ini seharusnya ditujukan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara

Menimbang bahwa atas gugatan Penggugat, Pihak Para Tergugat eksepsi yang pada pokoknya sebagai berikut :

Menimbang bahwa didalam jawabannya para Tergugat telah mengajukan jawaban dan eksepsinya, akan tetapi didalam jawabanya Tergugat I dan Tergugat III ada mengajukan tangkisan atau eksepsi yang menyangkut kompetensi atau kewenangan mengadili secara absolut;

Menimbang, bahwa didalam menjatuhkan putusan sela tersebut Majelis Hakim tidak menemukan kata sepakat, karna menurut Hakim Anggota II sepatutnya gugatan ini diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara;

Menimbang, bahwa didalam musyawarah Majelis Hakim dalam perkara ini karena tidak ditemukan kata sepakat sehingga pendapat yang suaranya paling banyaklah yang akan dibacakan dalam putusan sela tersebut;

Menimbang, bahwa terhadap eksepsi Tergugat I dan Tergugat III tersebut telah dijatuh putusan sela oleh Majelis Hakim pada Hari Senin tanggal 5 Oktober 2020 yang pada pokoknya :

1. Menolak eksepsi Tergugat I dan Tergugat III tentang kewenangan mengadili secara Absolut;
2. Menyatakan Pengadilan Negeri Rengat Kelas II berwenang mengadili perkara.
3. Memerintahkan kedua belah pihak melanjutkan pemeriksaan perkara;
4. Menanggihkan biaya perkara hingga putusan akhir;

Pertimbangan Hakim dalam pokok perkara adalah sebagai berikut:

Menimbang bahwa maksud dan tujuan gugatan Penggugat adalah sebagaimana tersebut diatas; Menimbang, bahwa sesuai dengan dalil gugatan Penggugat yang menjadi dasar hukum gugatan Penggugat adalah Penggugat sebagai warga negara Republik Indonesia (*citizen lawsuit*) telah dirugikan oleh perbuatan Para Tergugat sehingga ia menuntut melalui pertanggungjawaban perdata karena adanya perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 jo Pasal 1366 jo Pasal 1367 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata);

Menimbang, bahwa oleh karena Penggugat mendalilkan ia mengajukan gugatan terkait haknya sebagai warga negara (*citizen lawsuit*), maka Majelis Hakim akan menguraikan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan hak gugatan warga negara atau (*citizen lawsuit*) tersebut;

Menimbang, bahwa gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) adalah gugatan terhadap penyelenggara Negara sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Lawsuit* atau gugatan Warga Negara sendiri lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law* dan dalam sejarahnya *Citizen Lawsuit* atau gugatan Warga Negara pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan, namun pada perkembangannya *Citizen Lawsuit* atau gugatan Warga Negara tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup tetapi pada semua bidang dimana Negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya; Gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) pada intinya adalah mekanisme bagi Warga Negara untuk menggugat tanggung jawab Penyelenggara Negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-

hak warga Negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum, sehingga *Citizen Lawsuit* atau gugatan Warga Negara diajukan pada lingkup peradilan umum dalam hal ini perkara Perdata. Oleh karena itu Atas kelalaiannya, dalam petitum gugatan, Negara dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan atau meninjau kebijakan yang bersifat mengatur umum (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari;

Menimbang, bahwa Penggugat dalam mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* harus memiliki legal standing. “*Standing*” seseorang (individu) atau organisasi diatur dan ditentukan sesuai dengan norma “*any person*” (siapa pun) atau “*any citizen*” (setiap warga negara) yang ada di dalam peraturan perundang-undangan yang memberikan pengaturan tentang *Citizen Lawsuit* secara khusus dirumuskan adanya hak “*any person*” (siapa pun) untuk melakukan gugatan terhadap pelanggar;

Menimbang, bahwa untuk “*Standing*”, Majelis hakim berpendapat perlu adanya penafsiran yang lebih luas dengan tidak perlu membuktikan adanya kerugian secara langsung yang bersifat riil, hal tersebut bertujuan untuk membuka akses keadilan bagi setiap warga negara dengan alasan telah terjadinya kejahatan terhadap konstitusi atau hak hukum.

Menimbang bahwa berdasarkan pengertian, dasar tujuan, dan batasan *Citizen Lawsuit* dapat ditarik kesimpulan bahwa *Citizen Lawsuit* mempunyai karakteristik antara lain sebagai berikut:

1. *Citizen Lawsuit* merupakan akses orang perorangan atau warga negara untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik;
2. *Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara;
3. *Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang; .
4. Orang perorangan warga negara yang menjadi penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil;
5. Secara umum, peradilan cenderung *reluctant* atau enggan terhadap tuntutan ganti kerugian jika diajukan dalam gugatan *Citizen Lawsuit*;

Menimbang, bahwa menyangkut gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) ini, Hukum Acara Perdata yang berlaku di Indonesia belum mengatur tentang prosedur gugatan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*), dan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) ini juga belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun demikian dalam praktek peradilan hal tersebut sangat dibutuhkan;

Menimbang, bahwa dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan : “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”. Bahwa Pasal 10 ayat (1)

menyatakan : “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”; Menimbang, bahwa hal tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan : “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.”, dan pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”; Menimbang, bahwa ketentuan tersebut mengamanatkan kepada hakim dan pengadilan bahwa hakim harus terus menerus mempelajari dan mengikuti perkembangan hukum yang ada di tengah masyarakat sebagai sumber hukum dalam pengambilan keputusan atas perkara konkrit yang sedang ditanganinya, dalam konteks yang demikian hakim harus menemukan hukumnya, maka dengan alasan tersebut ternyata dalam praktek peradilan di Indonesia telah dikenal dan diakui adanya beberapa perkara gugatan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*);

Menimbang, bahwa namun oleh karena penerapan prosedur gugatan “Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Lawsuit* atau *Actio Popularis*)” di Indonesia belum diatur dalam Hukum Acara yang bersifat permanen, maka sepanjang relevan Majelis Hakim dalam memeriksa dan mengadili gugatan *a quo* akan menggunakan hukum acara yang berlaku sepanjang relevan dengan perkara ini yakni Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediasi, pendapat para ahli dan praktek peradilan di negara lain yang telah lama menerapkan gugatan *Citizen Lawsuit* untuk dijadikan sebagai sumber hukum acara dan sebagai perbandingan. Namun demikian oleh karena belum ada hukum acara perkara gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yang bersifat permanen, maka dalam perkara ini Majelis Hakim akan lebih menitikberatkan pada penggunaan hukum acara perdata yang berlaku pada peradilan perdata;

Menimbang, bahwa hal mendasar tentang hak gugat dari seorang warga negara dalam perkara *Citizen Lawsuit* adalah Pasal 17 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang menyebutkan : “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”. Sehingga karenanya *access to justice* dari masyarakat harus mendapat ruang yang cukup melalui lembaga yang kompeten dan sah, yaitu Pengadilan; Menimbang, bahwa berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup Persyaratan gugatan warga negara :

- a) Penggugat adalah satu orang atau lebih Warga Negara Indonesia, bukan badan hukum;
- b) Tergugat adalah pemerintah dan/atau lembaga negara;
- c) Dasar gugatan adalah untuk kepentingan umum;
- d) Obyek gugatan adalah pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum;
- e) Notifikasi/somasi wajib diajukan dalam jangka waktu 60 hari kerja sebelum adanya gugatan dan sifatnya wajib. Apabila tidak ada notifikasi/somasi gugatan wajib dinyatakan tidak diterima;
- f) Notifikasi/somasi dari calon penggugat kepada calon tergugat dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat. Isi Pemberitahuan singkat / notifikasi / somasi secara tertulis yang berisi :
 - 1) Informasi pelaku pelanggaran dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran;
 - 2) Jenis pelanggaran;
 - 3) Peraturan perundang-undangan yang telah dilanggar;

Menimbang, bahwa selanjutnya Hakim Anggota II akan mempertimbangkan satu persatu petitum gugatan Para Penggugat ;

Menimbang, bahwa terhadap petitum nomor 2 (dua) yang menyatakan Para Tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum, menurut Hakim Anggota II karena Para Penggugat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum kepada Para Tergugat yang merupakan bagian dari Pemerintah dan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum diatas maka gugatan Perbuatan Melawan Hukum Para Penggugat bukanlah kewenangan dari Pengadilan Negeri, tetapi merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan demikian petitum Nomor 2 (dua) tersebut ditolak;

Menimbang, bahwa terhadap petitum nomor 3 (tiga) yang menyatakan menghukum Tergugat I, Tergugat II, Tergugat IV untuk menghentikan kegiatan Pembangunan Kelapa sawit PT. Sanling Sawit Sejahtera di Desa Rimpian Kecamatan Lubuk Batu Jaya, Kabupaten Inhu Provinsi Riau, Hakim Anggota II sepakat dengan pertimbangan Majelis Hakim bahwa Para Tergugat bukanlah orang yang melakukan kegiatan Pembangunan Pabrik Kelapa sawit PT. Sanling Sawit Sejahtera di Desa Rimpian Kecamatan Lubuk Batu Jaya akan tetapi Tergugat I, Tergugat II, Tergugat IV adalah instansi yang memberi izin usaha terhadap PT. Sanling Sawit Sejahtera, maka Hakim Anggota II sepakat dengan Majelis Hakim bahwa petitum nomor 3 (tiga) gugatan tersebut tidak dapat dikabulkan atau ditolak;

Berdasarkan wawancara kepada Bapak Mudayansyah Simamora, S,H, selaku advokad dari tergugat II menyatakan bahwa PT Sanling Sawit sejahtera belum melakukan kegiatan, jadi tidak dapat dikatakan bahwa melakukan perbuatan yang menyebabkan kerusakan lingkungan.

Namun difakta persidangan dan pendapat Hakim menyatakan dalam keputusan Hakim memutuskan Majelis Hakim berpendapat bahwa PT. Saling sawit terbukti melakukan perbuatan melawan hukum sehingga merugikan warga negara.

Menurut penulis dalam pokok perkara penggugat dalam hal ini menggugat pemerintah dalam memberikan izin kepada Perusahaan dalam melakukan suatu usaha yang pada pokoknya usaha tersebut telah membuat kerusakan lingkungan dan merugikan warga negara dan atau masyarakat setempat yang menggunakan air dari PDAM yang pada awalnya bersih sekarang menjadi kotor karena akibat dari perusahaan tersebut yang diberikan izin operasi oleh Pemerintah sehingga merugikan masyarakat banyak hal ini Pemerintah harus bertanggung jawab kepada Warga Negara dan Warga Negara berhak mendapatkan perlindungan oleh Pemerintah sesuai ketentuan mendapatkan lingkungan yang bersih dan air yang bersih. Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyebutkan “setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”, demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, Pasal 3 menyebutkan “ masyarakat berhak atas lingkungan hidup yang lebih baik dan sehat”. Makna dari ketentuan ini adalah negara memberikan jaminan terhadap hak atas lingkungan hidup yang baik sehat sebagai hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia agar setiap orang terhindar dari pencemaran yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat. Termasuk hak untuk mendapatkan udara yang baik dan sehat. Oleh sebab itu pemerintah apabila tidak melakukan suatu perbuatan hukum yang bersifat mengatur untuk kepentingan umum dan melindungi masyarakat artinya dapat dikatakan suatu kelalaian pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya oleh sebab itu apabila pemerintah lalai maka pemerintah dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum.

Abdul Kadir Muhammad dalam bukunya Hukum Perusahaan Indonesia tentang teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu: (Muhammad, 2010: 503).

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan.

Berdasarkan ilmu hukum bahwa agar suatu perbuatan dapat dianggap sebagai kelalaian, haruslah memenuhi unsur pokok sebagai berikut : (Fuady Munir, 2005: 73)

- a. Adanya suatu perbuatan;
- b. Adanya suatu kewajiban kehati hatian;

- c. Tidak dijalankan kehati hatian tersebut;
- d. Adanya kerugian bagi orang lain;
- e. Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan atau tidak melakukan perbuatan dengan kerugian yang timbul.

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).

Pemerintah harus melakukan perbuatan hukum yang bersifat mengatur berdasarkan gugatan *citizen lawsuit* pemerintah harus mengeluarkan suatu kebijakan atau aturan dalam melaksanakan perlindungan kepada masyarakat dalam hal ini karena pemerintah harus bertanggung jawab.

Dengan demikian dalam konsep prinsip HAM Pemerintah merupakan pemegang tanggung jawab utama (*duty bearer*) dalam pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM warga Negara. Pemerintah harus mampu menjamin bahwa HAM dipenuhi tidak secara diskriminatif. Pemerintah juga wajib untuk mengatur agar aktivitas pihak swasta tidak mengganggu individu dalam menikmati haknya. Kewajiban ini dikenal dengan Kewajiban untuk pemajuan (*to promote*), untuk melindungi (*to protect*), dan untuk memenuhi (*to fulfill*).

Pertimbangan hakim dalam gugatan *citizen lawsuit* di atas bahwa Hakim Anggota II dalam pertimbangannya menolak mengadili perkara tersebut karena tergugat merupakan pemerintah, yang berhak untuk mengadili perkara ini adalah pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan Majelis Hakim lainnya menerima gugatan tersebut karena Hakim wajib memeriksa dan menggali hukum dalam mengadili perkara ini.

Untuk menghindari adanya sengketa kompetensi mengadili di lingkungan Peradilan, maka perlu adanya satu cara penyelesaian yang menentukan apakah Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan perbuatan perdata tersebut tetap merupakan Keputusan Tata Usaha Negara atau sudah merupakan perbuatan perdata dan diadili oleh peradilan umum.

Penulis setuju dalam hal ini gugatan tersebut harus dilakukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara karena pada gugatan penggugat menggugat pemerintah mencabut izin yang diberikan oleh pejabat negara, Keputusan Pejabat Negara harus digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal untuk membatalkan keputusan pejabat Negara yang melanggar ketentuan atau tidak sesuai aturan yang berlaku. Oleh sebab itu penulis sepakat dengan Hakim II yang menyatakan pengadilan Negeri tidak berwenang memeriksa perkara tersebut melainkan kewenangan itu ada pada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pasal 53 pada ayat (1) menyatakan” Seseorang atau Badan Hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu

keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Hal demikian juga sejalan dengan teori hukum lingkungan menurut Helle Tegner Anker dan Annika Nilsson menyatakan bahwa perlindungan hukum lingkungan adalah tanggung jawab utama badan-badan publik menurut hukum publik (Paulus, 1993: 4). Selanjutnya sengketa lingkungan yang bersifat hukum publik meliputi juga sengketa berupa permohonan kepada badan yang berwenang mengelola lingkungan agar keputusan atau tindakannya diperbaiki dalam rangka meminimalkan kerugian warga negara. Oleh sebab itu Helle Tegner menyebutkan sengketa lingkungan yang bersifat hukum publik menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan sengketa lingkungan yang bersifat hukum privat menjadi kompetensi peradilan umum.

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan atas hasil penelitian dan pembahasan, maka dengan ini penulis menarik beberapa kesimpulan mengenai “Analisis Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) di Pengadilan Negeri Rengat (Terhadap Perkara Pemberian Izin Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit) ”yaitu sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum dalam mengajukan Gugatan *Citizen Lawsuit* terkait dengan adanya perbuatan melawan hukum atas kelalaian pemerintah dalam melaksanakan tanggungjawabnya yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat. Diajukannya gugatan *Citizen Lawsuit* yang dibahas pada penelitian ini disebabkan oleh adanya temuan fakta dilapangan yang yaitu UKL-UPL yang disetujui oleh tidak lengkap dan cacat hukum serta kegiatan pembangunan pabrik pengelolaan kelapa sawit PT. Sanling Sawit Sejahtera adalah kegiatan yang merusak lingkungan, terutama terhadap sungai batang lalo yang menjadi sumber air bersih PDAM, yang digunakan oleh para penggugat dan masyarakat Lubuk Batu Jaya.
2. Pertimbangan majelis hakim pengadilan negeri rengat terhadap gugatan *Citizen Lawsuit* terdapat perbedaan. Hakim Anggota II dalam pertimbangannya menolak mengadili perkara tersebut karena tergugat merupakan pemerintah, yang berhak untuk mengadili perkara ini adalah pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan Majelis Hakim lainnya menerima gugatan tersebut karena Hakim wajib memeriksa dan menggali hukum dalam mengadili perkara ini dan menyatakan dalam keputusan bahwa PT. Saling sawit terbukti melakukan perbuatan melawan hukum sehingga merugikan masyarakat.

B. Saran

Saran yang dapat penulis berikan pada hasil penelitian ini dengan harapan bahwa dapat dijadikan bahan pertimbangan ataupun koreksi oleh pihak terkait:

1. Pemerintah harus membuat aturan yang tegas bahwa kedudukan hukum yang dapat melakukan gugatan tidak pada dimana warga negara itu tinggal tetapi harus bebas karena Gugatan *Citizen Lawsuit* adalah gugatan Warga Negara untuk kepentingan umum.
2. Pemerintah harus membuat regulasi yang pasti tentang kewenangan Pengadilan yang mengadili dan memeriksa terhadap gugatan terhadap kelalaian pemerintah dalam memenuhi kewajibannya dalam melindungi Warga Negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A'an Effendi dan Freddy Poenomo. 2017. *Hukum Administrasi*, Ctk.Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- Abdulkadir Muhammad. 2010, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Agoes Soegianto. 2010. *Ilmu Lingkungan, Sarana Menuju Masyarakat Berkelanjutan*, Surabaya : Airlangga University Press.
- Andi Hamzah. 2016. *Penegakan Hukum Lingkungan(Environmental Law Enforcement)*, Ctk Pertama. Bandung : P.T. Alumni.
- Djodjodirjo. 1970. M.A Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita
- Defenders og Wildlife and Center for Wildlife Law. 2000. *"The Public in Action: Using State Citizen Lawsuit to Protect Biodiversity"*, United State of America.
- E. Sundari. 2000. *Pengajuan Gugatan secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Hans Kelsen. 2007. *General Theory Of law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Jakarta: BEE Media Indonesia

- Hans Kelsen. 2008, *Pure Theory of Law, Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Cetakan Keenam, Bandung: Penerbit Nusa Media
- Shidarta. 2014, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Grasindo
- Hotma P. Sibuea. 2002. *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga.
- Indroharto. 1994. "Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik", dimuat dalam Paulus Effendi Lotulung (Ed.), *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*" Cet. Pertama. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Jazim Hamidi. 1999. *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak (AAUPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- M.Hadin Muhjad. 2015. *Hukum Lingkungan Pengantar untuk Konteks Indonesia*, Ctk.Pertama. Yogyakarta : Genta Publishing.
- M. Yahya Harahap. 2004. *Hukum Acara Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Michael D. Axline. 1995. "Environmental Citizen Lawsuit". United States of America.
- Mas Achmad Santosa. 1997. *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*. Jakarta : ICEL.
- Munir Fuady. 2005 *P,erbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontenporer)*, Bandung: Citra Aditya Bakti,.
- N.H.T. Siahaan. 2004. (a). *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta: Erlangga.
- , 2009. *Hukum Lingkungan*, Jakarta : Pancuran Alam.
- Nikolas Simanjuntak, 1996. "Definisi Pelanggaran Kepentingan Umum," Marion Elisabeth.
- Paulus E.Lotulung. 2014. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk 11. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Philipus M. Hadjon and Et.al, 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*,
Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Ridwan HR. 2014. *Hukum Administrasi Negara*, Ctk 11. Jakarta : Raja
Grafindo Persada.

Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata. 1997. *Hukum Acara
Perdata dalam Teori dan Praktek*, cet. VII. Bandung: Mandar Maju.

SF. Marbun. 2001. *Pembentukan, Pemberlakuan, dan Peranan Asas-Asas
Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan
Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia*. Bandung : Citra Aditya Bakti.

-----, dan Moh.Mahfud MD. 2009. *Pokok-Pokok Hukum
Administrasi Negara*, Ctk.Kelima, Yogyakarta : Liberty.

Satrio J, 1993. *Hukum Perikatan yang Lahir dari Undang-Undang, bagian
pertama*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti

Sudikno Mertokusumo. 2002. (b), *Hukum Acara Perdata Indonesia*,
Yogyakarta: Liberty.

Sukanda Husin. 2009. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*,
Ctk.Pertama.
Jakarta : Sinar Grafika.

Victor Situmorang. 1989. *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*,
Ctk.Pertama. Jakarta : Bina Aksara.

B. Jurnal

Indro Sugianto. 2004. *Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit)
terhadap Negara - Kajian Putusan No. 28 Pt G/2001/PN Jkt Pusat*.
Majalah Dictum Jurnal Kajian Putusan Pengadilan, edna 2.

Julaiddin dan Henny Puspita Sari. 2019. Citizen Lawsuit (Gugatan Warga
Negara) Terhadap Penyelenggara Negara Dalam Mencari Keadilan,
jurnal Fakultas Hukum, Universitas Ekasakti, Volume, 1, Issue 1,
Maret.

Tri Handayani , Albertus Joko Santoso , Yudi Dwiandiyanta
*“Pemanfaatandata terramodisuntukidentifikasitikapi pada
kebakaranhutan gambut(Studi kasus kota Dumai provinsi Riau)”*
Program Studi Magister Teknik Informatika, Program Pascasarjana
Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Geovani Meiwanda *“Kapabilitas pemerintah daerah provinsi Riau:
Hambatan dan tantangan pengendalian kebakaran hutan dan lahan”*
JSP Vol.19,NO.3 maret 2016.

Doni Wijaya Chandra *“Analisis dampak bencana kabut asapkebakaran
hutandan lahan terhadap PDRB sektortransportasiangkutan udaradi
provinsi Riau tahun 2005 – 2014”*Faculty of Economics, Universitas
Riau, Pekanbaru

C. Peraturan Perundang-Undang :

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum acara pidana

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan
Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik
Indonesia Nomor 5059)

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan
Pemberantasa Perusakan Hutan (Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun 2013 Nomor 130)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (Lembaran
Negara Republik Indonesia Nomor 5613).