



CITIZEN LAWSUIT: PELINDUNG HAK KONSTITUSIONAL DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Stefany Ismantara

Universitas Tarumanagara, Indonesia, stefanism0404@gmail.com

Abstract

The 1945 Constitution established constitutional rights for citizens and emphasized the need for public participation to safeguard these rights. Citizen lawsuits serve as a form of public participation, but the absence of a legal basis in Indonesia has created uncertainty in their implementation. This study aims to examine the mechanism of citizen lawsuits within the Indonesian legal system, presenting it as a juridical alternative for protecting citizens' constitutional rights. The author utilized a normative legal research method with a qualitative and case-based approach through literature review. Citizen lawsuits enable citizens to take legal action against state officials who have neglected their rights. Courts have relied on jurisprudence and guidelines for handling environmental cases, such as the Chief Justice of the Supreme Court of the Republic of Indonesia Decree Number 36/KMA/SK/II/2013. Unlawful acts falling under the executive's jurisdiction serve as the subject of citizen lawsuits. Research on various citizen lawsuit cases demonstrates their effectiveness in defending citizens' constitutional rights. However, financial and knowledge limitations pose obstacles. Financial challenges can be addressed through community collaborations, pooling resources. To overcome knowledge limitations in filing citizen lawsuits, a dedicated regulation outlining the mechanism should be established.

Keywords: Constitutional Rights, Citizen Lawsuit, Citizens

Abstrak

UUD 1945 telah mengatur hak konstitusional masyarakat. Namun perlindungan akan hak konstitusional tersebut memerlukan partisipasi publik. Gugatan citizen lawsuit adalah salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam memperjuangkan hak konstitusionalnya. Namun, belum adanya dasar hukum mengenai citizen lawsuit di Indonesia mengakibatkan ambiguitas dalam implementasinya. Penulisan kajian ini bertujuan meneliti mekanisme citizen lawsuit menurut sistem hukum di Indonesia sebagai alternatif yuridis dalam melindungi hak konstitusional warga negara. Dalam mewujudkan tujuan tersebut, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif juga pendekatan kasus melalui studi pustaka. Citizen Lawsuit adalah jenis gugatan yang diajukan warga negara kepada penyelenggara negara yang lalai dalam menjalankan kewajibannya untuk memenuhi hak warga negara. Selama ini, pengadilan menggunakan yurisprudensi dan Lampiran SK KMA No.36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup dalam pelaksanaan citizen lawsuit. Objek pada citizen lawsuit berupa perbuatan melawan hukum dalam ranah eksekutif. Penelitian terhadap beberapa kasus citizen lawsuit membuktikan bahwa citizen lawsuit efektif melindungi hak konstitusional warga negara. Akan tetapi masih terdapat beberapa hambatan, diantaranya yakni keterbatasan finansial dan wawasan. Keterbatasan finansial dapat diatasi dengan kerja sama antar masyarakat dengan sumber daya lebih. Sedangkan dalam mengatasi keterbatasan wawasan dalam



pengajuan citizen lawsuit, perlu dirancang suatu peraturan yang secara khusus mengatur mengenai mekanisme citizen lawsuit.

Kata kunci: Hak Konstitusional, Citizen Lawsuit, Warga Negara

A. Pendahuluan

Sejak tahun 1945, usai dideklarasikannya kemerdekaan Negara Indonesia, Indonesia telah ditetapkan sebagai negara demokratis. Hal ini tepatnya dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) pada alinea keempat dengan bunyi, "...Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan..." yang juga merupakan sila keempat dalam Pancasila sebagai dasar negara.

Sebagai negara demokratis, hak konstitusional warga negara krusial dalam menjalankan pemerintahan. Hak konstitusional dapat didefinisikan sebagai hak warga negara dalam konstitusi negaranya masing-masing.¹ Dalam hal ini, Indonesia telah menuangkan norma tersebut

dalam UUD 1945, khususnya pada Bab XA mengenai Hak Asasi Manusia dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I. Beberapa dari hak tersebut diantaranya hak untuk mempertahankan hidup (Pasal 28A), hak untuk berkeluarga (Pasal 28B ayat (1)), hak untuk memperoleh pendidikan (Pasal 28C), hak atas keadilan dan kepastian hukum (Pasal 28D ayat (1)), hak untuk bekerja (Pasal 28D ayat (2)), hak untuk beragama (Pasal 28E ayat (1)), hak untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E ayat (3)), hak menerima dan menyebarkan informasi (Pasal 28F), hak untuk dilindungi kehormatannya (Pasal 28G), hak atas kesejahteraan dan jaminan sosial (Pasal 28H), dan hak untuk tidak mendapatkan perlakuan diskriminatif (Pasal 28I). Namun, hak-hak tersebut juga dibatasi oleh undang-undang agar tidak bertabrakan dengan hak asasi orang lain dengan pertimbangan moral, nilai keagamaan, keamanan, dan ketertiban umum.²

¹ M. Guntur Hamzah. (2022). "JAMINAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA DAN HUKUM ACARA MAHKAMAH KONSTITUSI." Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 3.

² Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28J.



Dalam buku yang berjudul “*How to Save a Constitutional Democracy*” karya Aziz Huq dan Tom Ginsburg (2018), tertulis bahwa perlindungan terhadap hak konstitusi masyarakat memerlukan partisipasi aktif dari masyarakat sipil.³ Partisipasi publik didukung dengan adanya hak untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat yang ada dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945. Partisipasi publik hadir dalam berbagai bentuk dan cara, baik dalam bentuk forum dan diskusi terbuka, mimbar dan demonstrasi, penandatanganan petisi, unggahan di media sosial, dan lain sebagainya. Salah satu bentuk partisipasi publik dalam ranah perdata yang masih tergolong jarang dieksekusi adalah gugatan *Citizen Lawsuit* atau sering disebut dengan Gugatan Warga Negara.

Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) merupakan prosedur bagi warga negara untuk menggugat pertanggungjawaban penyelenggara negara yang lalai dalam melaksanakan tanggung jawabnya untuk melindungi hak warga

negara.⁴ Saat ini, belum ada payung hukum yang secara khusus mengatur perihal gugatan *Citizen Lawsuit*, baik dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), maupun peraturan perundang-undangan lainnya.⁵ Namun mekanismenya telah diterapkan dalam beberapa kasus, yang kemudian menjadi yurisprudensi bagi hakim-hakim setelahnya untuk memutus perkara sejenis.⁶

Mengutip dari perkataan John Emerich Edward Dalberg Acton yaitu, “*Power tends to corrupt, and absolut power corrupts absolutely*” yang memiliki arti bahwa kekuasaan itu cenderung korup, dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut, maka semestinya sistem *check and balance* diperlukan demi melindungi hak-hak konstitusional

³ Ginsburg, Tom, dan Aziz Z. Huq, “How to Save a Constitutional Democracy”, *University of Chicago Press, Chicago*, Oktober 2018, hlm. 3.

⁴ Julaidin dan Henny Puspita Sari, “*Citizen Lawsuit* (Gugatan Warga Negara) terhadap Penyelenggara Negara dalam Mencari Keadilan”, *UNES Journal of Swara Justisia* Vol. 1 No. 1, Maret 2019, hlm. 14.

⁵ Ermania Chobelia Fitriana dan Nabilla Farah Quraisyta, “Juridical Review of Citizen Lawsuit in its Application in Indonesia”, *Randwick International of Social Science Journal* Vol. 3 No. 2, April 2022, hlm. 422.

⁶ Angela Christina Natalia Kaunang et al, “*Citizen Lawsuit* dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia”, *Jurnal Lex Privatum* Vol.10 No.3, Juni 2022, hlm. 7.



masyarakat yang berpotensi tergerus oleh praktik pemerintahan yang korup.⁷

Dalam mengemukakan kritik dan keluhan kepada pemerintah, masyarakat Indonesia masih condong untuk melakukan aksi protes seperti aksi demonstrasi, mogok kerja, boikot, dan lain sebagainya. Namun sering kali aksi protes tidak membuahkan hasil. Belum lagi dengan terbitnya berbagai peraturan baru yang dianggap membatasi kebebasan berekspresi, masyarakat menjadi harus lebih hati-hati dan selektif dalam mengkritik pemerintah.

Citizen Lawsuit dapat menjadi alternatif utama dalam mengakomodasi sistem *check and balance* dalam ranah perdata, karena masyarakat dapat mendapatkan kompensasi yang nyata atas kerugian yang dialami apabila gugatan yang diajukan dinyatakan benar adanya dan memenuhi syarat oleh pengadilan. Namun tujuan dari *citizen lawsuit* ini bukanlah untuk menerima ganti rugi, tapi untuk menuntut tanggung jawab dari pemerintahan.⁸ Akan tetapi, masih terdapat

kekosongan hukum karena tidak terdapat substansi hukum yang mengatur tentang jenis gugatan ini, yang mana seringkali memberikan ambiguitas dalam proses beracara di pengadilan. Sehingga yang menjadi urgensi kajian ini adalah untuk meneliti ranah dan mekanisme *citizen lawsuit* dalam sistem hukum di Indonesia sebagai alternatif yuridis dalam melindungi hak konstitusional warga negara.

B. Rumusan Masalah

Dalam penulisan kajian ini, masalah yang ingin diteliti yaitu mengenai bagaimana ranah dan mekanisme *citizen lawsuit* berdasarkan praktik yang telah dilaksanakan dalam sistem hukum Indonesia, serta mencari tahu apakah *citizen lawsuit* yang selama ini diimplementasikan telah berhasil melindungi hak konstitusional warga negara. Penulis juga menawarkan solusi terhadap tantangan-tantangan yang ada dalam implementasi *citizen lawsuit* di Indonesia.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui ranah dan mekanisme *citizen lawsuit* berdasarkan

⁷ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Merekonstruksi Paradigma Gugatan *Citizen Lawsuit* di Indonesia sebagai Sengketa Administrasi", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 50 No. 1, Juli 2020, hlm. 266.



praktik yang telah dilaksanakan dalam sistem hukum Indonesia, serta mencari tahu apakah citizen lawsuit yang selama ini diimplementasikan telah berhasil melindungi hak konstitusional warga negara. Penelitian ini juga bertujuan untuk mencari solusi terhadap tantangan-tantangan yang ada dalam implementasi citizen lawsuit di Indonesia.

D. Metode Penelitian

Tulisan ini dikaji dengan berdasar pada metode penelitian hukum normatif yang disertai dengan pendekatan kualitatif yang berfokus pada studi kepustakaan sehingga jenis data yang diperoleh dalam penulisan adalah data sekunder. Penelitian ini juga dilakukan dengan melakukan pendekatan kasus (case approach) dengan metode analisis deskriptif kualitatif agar dapat memperoleh pemahaman akan kasus yang diperoleh dari studi kepustakaan dan hubungannya terhadap gejala-gejala terkait citizen lawsuit sebagai pelindung hak konstitusional dalam sistem hukum Indonesia.

E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Gugatan *Citizen Lawsuit* dalam sistem hukum di Indonesia

Citizen lawsuit pada awalnya lahir dan berkembang di negara-negara *Anglo Saxon* (penganut *common law system*). Namun, mekanisme ini perlahan diadopsi oleh berbagai negara dengan sistem *civil law*, termasuk Indonesia. Kasus *citizen lawsuit* pertama di Amerika Serikat yang diakomodasikan ke dalam peraturan perundang-undangan yaitu *Clean Air Act*, *Clean Water Act*, dan sejenisnya.⁹

Hingga kini, *citizen lawsuit* belum memiliki aturan khusus di Indonesia. Namun *Citizen Lawsuit* diakui sebagai jenis gugatan perdata yang sah oleh Pengadilan di Indonesia, sebab pelaksanaannya sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman) yang menyatakan bahwa hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai dan rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat. Pasal 10 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman juga menyatakan bahwa pengadilan dilarang

⁹ Satmiadji, Edra, et al, CITIZEN LAWSUIT DI INDONESIA: Tinjauan terhadap Substansi, Prosedur, serta Eksekusi, Indonesia Center for Environmental Law, Jakarta, 2022, hlm. 101.



menolak untuk memeriksa perkara dengan alasan kekosongan hukum.¹⁰

Citizen lawsuit menjadi bagian dalam hukum acara perdata di Indonesia melalui proses transplantasi hukum karena adanya kebutuhan masyarakat untuk meraih keadilan (*justiciabelen*).¹¹ Dasar pengajuan *citizen lawsuit* yakni Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang meletakkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Latarbelakang kelahiran *citizen lawsuit* di Indonesia ialah gerakan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), di mana yang mengajukan gugatan *citizen lawsuit* untuk pertama kalinya adalah Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta) atas kasus Nunukan. Perkara tersebut dimenangkan oleh LBH Jakarta dalam Putusan Nomor 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST dan mengakibatkan dipulangkannya ratusan ribu TKI di Nunukan. Kasus tersebut juga kemudian mempengaruhi pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004

tentang Perlindungan dan Penempatan TKI.¹²

Dalam memahami perkara apa saja yang dapat diajukan sebagai *citizen lawsuit*, perlu pemahaman mengenai persyaratan dalam mengajukan *citizen lawsuit* berdasarkan kasus-kasus yang sudah diputus (yurisprudensi) terkait gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia. Hal ini diperlukan sebab secara normatif, belum ada payung hukum yang mengatur tentang hal tersebut. Namun berbagai kasus *citizen lawsuit* yang ada telah mengindikasikan legitimasi dari peradilan Indonesia. Sebelum dikenalnya gugatan *citizen lawsuit*, masyarakat Indonesia terlebih dahulu mengenal gugatan *class action* atau gugatan kelompok.¹³ Gugatan *class action* juga tidak diatur dengan undang-undang khusus, namun mekanisme pengajuannya diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2002 Tentang Tata Cara Pengajuan Hak Gugat Perwakilan Masyarakat (*Class Action*).¹⁴

¹⁰ Julaidin dan Henny Puspita Sari, "Citizen Lawsuit (Gugatan Warga Negara) terhadap Penyelenggara Negara dalam Mencari Keadilan", op.cit., 18.

¹¹ Angela Christina Natalia Kaunang et al, "Citizen Lawsuit dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia", op.cit., 7.

¹² Ibid., 8

¹³ Paris Hendra Wijaya Sinaga, et al, "Social control of government policy through the citizen lawsuit mechanism", *Jurnal Cakrawala Hukum* Vol. 13 No. 2, Agustus 2022, hlm. 132.

¹⁴ Endang Mustikowati, "Analisis Normatif terhadap Pengajuan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class



Gugatan *citizen lawsuit* dan *class action* memiliki kesamaan, yakni sama-sama diajukan dengan mengatasnamakan kepentingan banyak pihak yang diwakilkan oleh satu atau beberapa orang. Perbedaannya terdapat pada kepentingan apa yang mendasari gugatan tersebut, yang mana pada gugatan *citizen lawsuit*, kepentingan penggugat juga harus merupakan kepentingan umum yang mewakili warga negara lainnya. Dalam hal ini, yang perlu digarisbawahi adalah kepentingan menggugat (*Processbelang*) warga negara. Dalam arti, penggugat harus dapat membuktikan adanya *causal verband* antara haknya sebagai warga negara yang dilanggar dengan perbuatan melawan hukum oleh tergugat.¹⁵ Sementara pada gugatan *class action*, penggugat merupakan wakil kelompok yang mewakili kepentingan tertentu.¹⁶

Action) di Pengadilan Menurut Hukum Acara Perdata,” *Jurnal Yustisiabel* Vol. 3 No.1, April 2019, hlm. 64.

¹⁵ Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*, Deepublish, Yogyakarta, 2019, hlm. 45.

¹⁶ Muhammad Adiguna Bimasakti, “Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia sebagai Sengketa Administrasi”, *op.cit.*, 268.

Terdapat beberapa persyaratan berdasarkan praktik beracara dalam *citizen lawsuit* di Indonesia berdasarkan Lampiran Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No.36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup (Selanjutnya disebut Lampiran SK KMA No.36/KMA/SK/II/2013) dan berdasarkan praktik yang telah dilaksanakan sampai saat ini. Pertama-tama, penggugat dalam *citizen lawsuit* merupakan berkewarganegaraan Indonesia, sehingga perlu dibuktikan bahwa benar dirinya berkewarganegaraan Indonesia. Kedua, tergugat harus merupakan penyelenggara negara yang dianggap telah lalai dalam pemenuhan hak-hak warga negara. Ketiga, kelalaian tersebut berupa Perbuatan Melawan Hukum dan diuraikan juga bentuk kelalaian apa yang diperbuat, serta apa saja hak dari warga negara yang telah gagal terpenuhi akibat dari kelalaian tersebut. Dalam hal pengajuan *citizen lawsuit*, dasar gugatan yang diajukan harus berdasarkan kepentingan umum.¹⁷

¹⁷ Nurmedina, Listyalaras, “Perbandingan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) di Indonesia dan Amerika Serikat”, *Simbur Cahaya* Vol. 28 No. 2, Desember 2021, hlm. 250.



Pada praktiknya, dalam pengajuan *citizen lawsuit*, harus terlebih dahulu diberikan notifikasi atau somasi oleh penggugat terhadap tergugat. Notifikasi atau somasi tersebut berisi pemberitahuan terkait akan ditujukannya gugatan *citizen lawsuit* dan memberikan tergugat kesempatan dalam jangka waktu 60 hari untuk dapat memenuhi hak-hak warga negara yang sebelumnya lalai untuk dipenuhi apabila tidak ingin gugatan tersebut diajukan.¹⁸ Selain itu, yang membedakan gugatan *citizen lawsuit* dengan gugatan perdata lainnya adalah tidak boleh ada permintaan ganti kerugian secara materiil dalam petitum *citizen lawsuit*. Dalam bagian petitum *citizen lawsuit*, yang perlu dicantumkan adalah permintaan bagi penyelenggara negara untuk mengeluarkan kebijakan yang bersifat mengatur umum (*regeling*) supaya tidak terjadi lagi kelalaian yang serupa di masa mendatang.¹⁹ Dalam mengajukan *citizen lawsuit*, perlu dipahami apa saja yang menjadi unsur perbuatan melawan hukum untuk dapat menentukan apakah benar pihak tergugat telah

melakukan tindak perbuatan melawan hukum. Sebagaimana gugatan perdata, unsur perbuatan melawan hukum pada *citizen lawsuit* berpatokan pada Pasal 1365 KUHPerdata, antara lain: 1) melawan hukum (*onrechtmatig*); 2) adanya kesalahan (*schuld*); 3) adanya ganti kerugian; dan 4) terdapat kausalitas antara perbuatan dan kerugian.²⁰

Peran Citizen Lawsuit Dalam Kaitannya dengan Hak Konstitusional Warga Negara

Citizen lawsuit hanya merupakan salah satu dari berbagai alternatif yang dapat diterapkan dalam upaya memperjuangkan hak konstitusional masyarakat. Bahkan di Indonesia, alternatif-alternatif lain seperti demonstrasi dan mogok kerja dianggap lebih familiar dan mudah untuk dilakukan. Namun alternatif-alternatif tersebut sering kali tidak membuahkan hasil, dan tidak jarang juga menimbulkan dampak negatif, jauh dari yang diharapkan. Pada kenyataannya, beberapa dari aksi demonstrasi justru berakhir anarkis dan memberikan akibat buruk yang signifikan, seperti kemacetan

¹⁸ Julaidin dan Henny Puspita Sari, "Citizen Lawsuit (Gugatan Warga Negara) terhadap Penyelenggara Negara dalam Mencari Keadilan", op.cit., 20

¹⁹ Angela Christina Natalia Kaunang et al, "*Citizen Lawsuit* dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia", op.cit., 5.

²⁰ Bimasakti, Muhammad Adiguna. Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran), op. cit., 28



lalu lintas, kerusakan fasilitas umum, dan bahkan menimbulkan korban jiwa.²¹

Mekanisme *citizen lawsuit* adalah salah satu mekanisme dalam memperjuangkan hak konstitusional warga negara dengan menggunakan jalur litigasi (peradilan), sehingga pelaksanaannya lebih kondusif dan menghasilkan keputusan yang berkekuatan hukum. Selain *citizen lawsuit*, jalur litigasi lain yang dapat ditempuh adalah melalui mekanisme *judicial review*. *Judicial review* merupakan mekanisme pengujian konstitusionalitas undang-undang melalui Mahkamah Konstitusi.²² Dasar dari *judicial review* ada pada Pasal 24A dan 24C UUD 1945, juga Pasal 20 ayat (2) huruf a dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.²³

Apabila *citizen lawsuit* berada pada ranah perdata, *judicial review* berada pada

ranah hukum publik atau hukum konstitusional.²⁴ Objek yang disengketakan dalam *citizen lawsuit* berupa Perbuatan Melawan Hukum, sementara objek yang diuji dalam *judicial review* adalah peraturan perundang-undangan. Maka apabila objek yang dipermasalahkan berupa undang-undang, harus melalui proses hak uji material terlebih dahulu melalui Mahkamah Konstitusi.²⁵

Di Indonesia, perkara terkait *citizen lawsuit* yang pernah ada antara lain gugatan yang beratasnamakan Munir Cs terhadap penelantaran TKI Migran yang dideportasikan di Nunukan oleh negara, gugatan LBH APK atas kenaikan BBM, gugatan LBH Jakarta terkait operasi yustisi terhadap tukang becak, dan gugatan LBH Jakarta atas penyelenggaraan Ujian Nasional.²⁶ Dari berbagai gugatan *citizen lawsuit* yang pernah diajukan tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dipersengketakan

²¹ Widarma, Mhd. Ansori Lubis, dan Novi Juli Rosani Zulkarnain, "Aspek Yuridis dalam Pencegahan Demonstrasi yang Dilakukan Secara Anarkis di Wilayah Hukum Polrestabes Medan", *Jurnal Retentum* Vol. 3 No.1, Februari 2022, hlm. 246.

²² Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 29 ayat (1) huruf a.

²³ Lampiran Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. *Mahkamah Agung Republik Indonesia*, 2013.

²⁴ Muhammad Ishar Helmi, "Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi", *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* Vol. 6 No. 1, Februari 2019, hlm. 98.

²⁵ Bimasakti, Muhammad Adiguna. *Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran)*, op. cit., 63

²⁶ Haryadi, Prim. *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2022, hlm. 106.



dalam *citizen lawsuit* adalah cenderung kepada tindakan pemerintah, bersifat eksekusional, bukan material seperti pada hal *judicial review*. Hal-hal yang bersifat material yang dapat digugat melalui *citizen lawsuit* adalah terkait dengan kebijakan negara atau peraturan daerah, karena hal tersebut masih berada pada ranah eksekutif. Sedangkan kewenangan lembaga yudikatif untuk dapat mengintervensi kewenangan lembaga legislatif hanya sampai kepada kewenangan *judicial review* oleh MK.²⁷

Contoh lain dari kasus gugatan *citizen lawsuit* yang pernah ada adalah gugatan Perkumpulan Masyarakat Pemakai Hutan (PMPH) Kalimantan Tengah terhadap tindakan pemerintah yang membiarkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Gugatan tersebut menghasilkan Keputusan Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN. Plk, yang memberikan konsekuensi hukum terhadap pemerintah berupa kewajiban mengamanatkan prinsip tanggung jawab negara yang terkandung dalam UU 41/1999 yang mengatur tentang Kehutanan, UU 32/2009 yang mengatur mengenai

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU 26/2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, dan UU 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sehingga negara dapat menjamin dan merealisasi hukum yang berlaku tersebut dalam bentuk perlindungan dan pelestarian hutan untuk dimanfaatkan demi kesejahteraan negara serta pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.²⁸

Berdasarkan kasus tersebut, dapat dilihat bahwa praktik pengajuan gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia adalah layakanya pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum lainnya, yang mana penggugat menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar untuk menggugat tindakan negara. Hal ini menunjukkan bahwa warga negara tetap dapat menggugat pemerintah sebagai pembuat undang-undang yang tidak menjalankan undang-undang itu sendiri dengan seharusnya. Hal ini selaras dengan teori *negligence*, bahwa baik manusia sebagai individu maupun sebagai kesatuan organisasi termasuk pemerintah

²⁷ Bimasakti, Muhammad Adiguna. Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran), op. cit., 65

²⁸ Paris Hendra Wijaya Sinaga, et al, "Social control of government policy through the citizen lawsuit mechanism", op.cit. 133.



dan badan-badan hukum, dapat dianggap melakukan kekhilafan atau *neglect*, yang merupakan jenis lain dari kesalahan (*culpa*).²⁹ Kemudian diikuti oleh teori tanggung jawab yang memiliki 3 (tiga) istilah umum, antara lain *liability*, *responsibility*, dan *accountability*. *Liability* lahir dari asas negara hukum, dilihat dari aspek yuridis; *responsibility* lahir dari asas demokrasi, cenderung dari perspektif politik; sementara *accountability* lebih bermakna terhadap segi moral.³⁰

Citizen lawsuit dalam hubungannya sebagai pelindung hak konstitusional warga negara merupakan mekanisme yang dibutuhkan dan tidak tergantikan. Hal ini dapat dibuktikan dengan praktik hukum yang ada di Indonesia. Terlepas dari belum adanya dasar hukum yang khusus mengatur perihal jenis gugatan *citizen lawsuit*, masih terdapat pengakuan terhadap eksistensi dari gugatan *citizen lawsuit*, dan beberapa diterima dan dimenangkan dalam proses peradilan. Walaupun berstatus sebagai negara *civil law*, partisipasi masyarakat

dalam jalannya proses hukum penting dalam konteks negara demokrasi, disamping alternatif yang bersifat politis atau non-yuridis seperti aksi demonstrasi dan pengajuan petisi.

Selama ini, *citizen lawsuit* telah berhasil dalam memperjuangkan hak konstitusional warga negara baik dalam permasalahan lingkungan, ekonomi, dan sosial yang diatur dalam Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang menjamin warga negara untuk dapat hidup sejahtera lahir batin, memiliki tempat tinggal, dan berhak atas kesehatan. *Citizen lawsuit* juga telah berhasil memperjuangkan hak konstitusional dalam bidang pendidikan yang diatur oleh Pasal 31 ayat (1) sampai (5) UUD 1945. Contoh kasusnya adalah kasus gugatan terhadap pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan agar indikator kelulusan siswa tidak hanya diperhitungkan berdasarkan nilai Ujian Nasional. Kasus tersebut menghasilkan putusan nomor No. 228/Pdt.G/2006/PN.JKT.PST yang memenangkan penggugat. Atas gugatan tersebut, hingga sekarang, nilai Ujian Nasional tidak lagi menjadi satu-satunya

³⁰ Arzhi Jiwantara et al, "Tanggung Gugat (Pertanggungjawaban) Pemerintah di Indonesia dan Netherland", *Jurnal Ilmiah Multidisiplin* Vol. 1 No.7, Juni 2022, hlm. 2244.



penentu kelulusan siswa.³¹ *Citizen lawsuit* menjamin hak partisipasi warga negara dalam pembangunan dan pembentukan kewajiban. Pengajuan gugatan *citizen lawsuit* ke muka pengadilan ditujukan agar terdapat paksaan dari pengadilan terhadap pemerintah untuk melakukan kewajibannya dalam memenuhi hak warga negara.³²

Namun dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa hambatan yang dapat membuat pengajuan gugatan *citizen lawsuit* tidak menjadi alternatif utama warga negara dalam memperjuangkan hak konstitusionalnya. Pertama, keterbatasan finansial. Dalam beracara di peradilan perdata, penggugat perlu mengeluarkan sejumlah biaya yang bervariasi tergantung dari kompleksitas perkara tersebut. Hal ini membuat masyarakat, terutama masyarakat kecil dengan kemampuan finansial yang terbatas kesulitan untuk mengajukan gugatan. Meski begitu, *citizen lawsuit* adalah jenis gugatan yang dapat diajukan oleh seluruh warga negara dengan tidak

memandang apakah sang penggugat memiliki kepentingan langsung terhadap gugatan tersebut. Gugatan juga dapat diajukan oleh sekelompok orang, jadi dalam hal ini, kalangan yang memiliki sumber daya lebih dapat bekerja sama memperjuangkan hak tersebut melalui *citizen lawsuit*. Selain itu, pada zaman digital kini, telah hadir mekanisme peradilan secara elektronik yang dinamakan *E-Court*. Bentuk pengadilan ini ialah berdasarkan konsiderans menimbang dalam PERMA No.3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara di Pengadilan secara Elektronik yang menyatakan bahwa perlu dilakukan pembaruan terhadap administrasi perkara di pengadilan yang terlaksana secara efektif dan efisien agar sesuai dengan perkembangan zaman melalui pemberlakuan pelayanan administrasi di pengadilan secara elektronik.³³

Hambatan kedua dalam pengajuan *citizen lawsuit* adalah keterbatasan wawasan. Kurangnya pengetahuan perihal gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia

³¹ Muhammad Adiguna Bimasakti, "Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia sebagai Sengketa Administrasi", op.cit., 267

³² Bimasakti, Muhammad Adiguna. Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran), op. cit., 15

³³ Ni Putu Riyani Kartika Sari, "EKSISTENSI E-COURT UNTUK MEWUJUDKAN ASAS SEDERHANA, CEPAT, DAN BIAYA RINGAN DALAM SISTEM PERADILAN PERDATA DI INDONESIA", *Jurnal Yustitia* Vol. 13 No. 1, Oktober 2019, hlm. 10.



menyebabkan tingginya persentase kegagalan atau ditolaknya suatu gugatan. Sebagai contoh adalah kasus pengabaian jaminan sosial oleh pemerintah pada tahun 2010. Pada tahap pengadilan tingkat pertama, kasus tersebut menghasilkan Putusan No. 278/PDT.G/2010/PN.JKT.PST. Putusan tersebut mengabulkan gugatan penggugat dan mengadili pemerintah untuk: 1) mengundang UU BPJS; 2) membentuk PP serta Perpres sesuai yang diperintahkan UU SJSN; dan 3) melakukan penyesuaian terhadap ketentuan pengaturan terhadap 4 badan hukum BPJS dengan UU SJSN. Namun kemudian pemerintah mengajukan banding yang menghasilkan Putusan No.404/PDT/2012/ PT.DKI yang menyatakan batal seluruh Putusan No. 278/PDT.G/2010/PN.JKT.PST dengan alasan bahwa PN Jakarta Pusat tidak memiliki kewenangan mengadili. Dalam putusan tersebut, hakim PN Jakarta Pusat memerintahkan agar pemerintah mengundang UU BPJS, namun menurut hakim PT DKI, pembentukan undang-undang termasuk ranah legislatif. Hakim PT DKI menganggap bahwa presiden berada pada ranah publik sehingga tidak dapat

digugat secara perdata. Sehingga segala substansi yang berhubungan dengan hak konstitusional warga negara yang telah dijabarkan oleh penggugat menjadi sia-sia hanya akibat kekeliruan secara legal formal karena hakim PT DKI hanya menaruh fokus pada hal kewenangan mengadili PN Jakarta Pusat.³⁴

Hambatan seperti yang telah dijelaskan diatas dapat diatasi dengan mengintegrasikan *citizen lawsuit* ke dalam hukum nasional. Berdasarkan apa yang telah dijelaskan, dapat disimpulkan bahwa *citizen lawsuit* tidak bertentangan dengan hukum positif di Indonesia dan telah dimanfaatkan sebagai sarana dalam memperjuangkan pemenuhan hak konstitusional warga negara. Sehingga negara perlu merancang peraturan yang mengatur mengenai mekanisme *citizen lawsuit* secara khusus, seperti mekanisme gugatan *class action* yang telah diformulasikan oleh PERMA Nomor 1 Tahun 2002. Hal ini dibutuhkan supaya terdapat kejelasan dan kepastian hukum terkait apa saja yang menjadi lingkup perkara *citizen lawsuit*, subjek dan objek

³⁴ Riana Susmayanti, "Analisis Putusan Tentang Gugatan Citizen Lawsuit terhadap Pengabaian Jaminan Sosial oleh Pemerintah", *Jurnal Arena Hukum* Vol. 10 No. 3, Januari 2018, hlm. 470-477.



perkaranya, serta dasar prosedural dalam penerapan mekanisme *citizen lawsuit*.³⁵ Setelahnya, perlu dilakukan sosialisasi hukum terhadap masyarakat perihal alternatif yuridis yang dapat dilakukan dalam memperjuangkan hak konstitusional warga negara, terutama mengenai mekanisme *citizen lawsuit*.

F. Penutup

Citizen Lawsuit yang dalam Bahasa Indonesia sering disebut dengan gugatan warga negara didefinisikan sebagai mekanisme bagi warga negara untuk mengajukan gugatan terhadap pertanggungjawaban penyelenggara negara yang telah lalai dalam pemenuhan hak masyarakat. Sampai saat ini, *citizen lawsuit* belum memiliki dasar hukum yang khusus. Namun dalam memutuskan perkara *citizen lawsuit*, hakim cenderung mempertimbangkan yurisprudensi atau putusan-putusan serupa yang pernah ada sebelumnya. *Citizen lawsuit* pertama di Indonesia yang menjadi yurisprudensi terhadap kasus-kasus *citizen lawsuit*

setelahnya adalah terkait kasus Nunukan yang menghasilkan Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST. Mekanisme daripada *citizen lawsuit* juga dijabarkan secara sekilas dalam Lampiran SK KMA No.36/KMA/SK/II/2013. Terdapat beberapa syarat dalam pengajuan *citizen lawsuit*. Pertama, penggugat harus beridentitas sebagai WNI. Kedua, tergugat merupakan penyelenggara negara. Ketiga, dasar gugatan harus berupa kepentingan yang bersifat umum. Keempat, objek gugatan merupakan perbuatan melawan hukum. Kelima, wajib diajukan notifikasi atau somasi sebelum pengajuan gugatan dalam jangka waktu 60 hari kerja.

Berdasarkan analisis terhadap kasus-kasus *citizen lawsuit* di Indonesia, didapati bahwa hal yang dipersengketakan dalam *citizen lawsuit* mengarah kepada hal-hal yang bersifat eksekusional. *Citizen lawsuit* tidak dapat diajukan apabila objek gugatannya berupa undang-undang, sebab itu menjadi fungsi dari *judicial review*. *Citizen lawsuit* hanya dapat diajukan terhadap kebijakan atau peraturan yang berada dalam ranah eksekutif. Berbagai kasus *citizen lawsuit* yang dimenangkan di pengadilan menjadi bukti efektivitas *Citizen*

³⁵ Angela Christina Natalia Kaunang et al, "Citizen Lawsuit dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia", op.cit., hlm. 11.



lawsuit dalam memperjuangkan hak konstitusional warga negara yang diatur dalam UUD 1945. Namun masih terdapat beberapa hambatan. Hambatan yang pertama yakni keterbatasan finansial. Hambatan tersebut dapat diatasi apabila terdapat kerja sama dalam suatu kelompok masyarakat yang berkemampuan lebih, selain itu terdapat sistem pengadilan elektronik (*E-Court*) yang mempermudah proses peradilan. Hambatan lainnya adalah keterbatasan wawasan. Hambatan tersebut ada karena masih ada kekosongan hukum, sehingga perlu dibuat peraturan khusus yang mengatur mengenai gugatan *citizen lawsuit* agar terdapat kepastian hukum bagi para pencari keadilan.

Daftar Pustaka

1. Buku

- Bimasakti, Muhammad Adiguna. Hukum Acara dan Wacana Citizen Lawsuit di Indonesia Pasca Undang-undang Administrasi Pemerintahan (Sebuah Sumbangan Pemikiran), Deepublish, Yogyakarta, 2019.
- Ginsburg, Tom, dan Aziz Z. Huq. How to Save a Constitutional Democracy. University of Chicago Press, Chicago, 2018.

Haryadi, Prim. Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Gugatan Perdata. Sinar Grafika, Jakarta, 2022.

Satmiadji, Edra, et al. CITIZEN LAWSUIT DI INDONESIA: Tinjauan terhadap Substansi, Prosedur, serta Eksekusi, Indonesia Center for Environmental Law, Jakarta, 2022.

2. Artikel Jurnal

- Angela Christina Natalia Kaunang, Harly Stanly Muaja, dan Renny Nansy Koloay, “*Citizen Lawsuit* dalam Perspektif Hukum Positif di Indonesia,” *Jurnal Lex Privatum* Vol. 10 No. 3, Juni 2022, hlm. 1-11.
- Arzhi Jiwantara, Firzhal, Anies Prima Dewi, dan Ady Supryadi, “Tanggung Gugat (Pertanggungjawaban) Pemerintah di Indonesia dan Netherland,” *Jurnal Ilmiah Multidisiplin* Vol. 1 No. 7, Juni 2022, hlm. 2244.
- Endang Mustikowati, “Analisis Normatif terhadap Pengajuan Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) di Pengadilan Menurut Hukum Acara Perdata,” *Jurnal Yustisiabel* Vol. 3 No. 1, April 2019, hlm. 64.
- Ermania Chobelia Fitriana dan Nabilla Farah Quraisyta, “Juridical Review of Citizen Lawsuit in its Application in Indonesia,” *Randwick International of Social*



- Science Journal* Vol. 3 No. 2, April 2022, hlm. 420-426.
- Julaiddin dan Henny Puspita Sari, "Citizen Lawsuit (Gugatan Warga Negara) terhadap Penyelenggara Negara dalam Mencari Keadilan," *UNES Journal of Swara Justisia* Vol. 1 No.1, Maret 2019, hlm. 13-23.
- Muhammad Adiguna Bimasakti, "Merekonstruksi Paradigma Gugatan Citizen Lawsuit di Indonesia sebagai Sengketa Administrasi," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 50 No. 1, Juli 2020, hlm. 265-279.
- Muhammad Ishar Helmi, "Penyelesaian Satu Atap Perkara Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi," *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i* Vol. 6 No. 1, Februari 2019, hlm. 97-112.
- Ni Putu Riyani Kartika Sari, "EKSISTENSI E-COURT UNTUK MEWUJUDKAN ASAS SEDERHANA, CEPAT, DAN BIAYA RINGAN DALAM SISTEM PERADILAN PERDATA DI INDONESIA," *Jurnal Yustitia* Vol. 13 No. 1, Oktober 2019, hlm. 1-15.
- Nurmedina, Listyalaras, "Perbandingan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup melalui Mekanisme Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) di Indonesia dan Amerika Serikat," *Simbur Cahaya* Vol. 28 No. 2, Desember 2021, hlm. 245-255.
- Paris Hendra Wijaya Sinaga, Firdausa Panji Bagas Wiratama, Fransiska Indriati, Dewi Ayu Rahayu, dan Sunarjo, "Social control of government policy through the citizen lawsuit mechanism," *Jurnal Cakrawala Hukum* Vol. 13 No. 2, Agustus 2022, hlm.128-134.
- Riana Susmayanti, "Analisis Putusan Tentang Gugatan Citizen Lawsuit terhadap Pengabaian Jaminan Sosial oleh Pemerintah," *Jurnal Arena Hukum* Vol. 10 No. 3, Januari 2018, hlm. 462-479.
- Widarma, Mhd. Ansori Lubis, dan Novi Juli Rosani Zulkarnain, "Aspek Yuridis dalam Pencegahan Demonstrasi yang Dilakukan Secara Anarkis di Wilayah Hukum Polresta Medan," *Jurnal Retentum* Vol. 3 No. 1, Februari 2022, hlm. 243-252.
- ### 3. Sumber Lainnya
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik 2009, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5076.
- Lampiran Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. *Mahkamah Agung Republik Indonesia*, 2013.
- M. Guntur Hamzah. "JAMINAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA DAN HUKUM ACARA MAHKAMAH KONSTITUSI." *Mahkamah*



E-NISN : 2614-2643
P-NISN : 2541-7037

Journal Equitable

**Vol.8 No.2
2023**

*Konstitusi Republik Indonesia,
2022.*