

# CITIZEN LAWSUIT DI INDONESIA:

Tinjauan terhadap Substansi,  
Prosedur, serta Eksekusi







---

# CITIZEN LAWSUIT DI INDONESIA:

Tinjauan terhadap Substansi,  
Prosedur, serta Eksekusi

**Editor:**

Nadia Astriani  
Nenden Dzahabiyah

**Penulis:**

Edra Satmiadji  
Maret Priyanta  
Cut Sabina Anasya  
Zulkaranain  
Irene Mariane  
Andri G. Wibisana  
Syaharani  
Elly Kristiani Purwendah  
Reveny Vania Rugebregt  
Rahmat  
Marhaeni Ria Siombo  
Netty S. R. Naiborhu  
Sapto Hermawan  
Agung Wardana

# Citizen Lawsuit di Indonesia:

## Tinjauan terhadap Substansi, Prosedur, serta Eksekusi

---

**Editor:**

Nadia Astriani  
Nenden Dzahabiyah

**Diterbitkan oleh:**

Indonesia Center for Environmental Law (ICEL)  
Jl. Dempo II No. 21, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12120, Indonesia  
(62-21) 7262740, 7233390  
[www.icel.or.id](http://www.icel.or.id) | [info@icel.or.id](mailto:info@icel.or.id)

---

# KATA SAMBUTAN ■



Salah satu perkembangan hukum lingkungan yang menarik di Indonesia adalah perkembangan hak gugat (*standing*) melalui litigasi lingkungan hidup. Ruang persidangan dan putusan hakim beberapa kali menjadi sarana pembaharuan hukum khususnya terkait hak gugat seperti Hak Gugat Organisasi Lingkungan (*legal standing*), Hak Gugat Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, serta Hak Gugat Warga Negara. Perkembangan hak gugat ini sejalan dengan pemenuhan terhadap akses keadilan masyarakat sebagaimana yang telah termuat dalam Prinsip 10 Deklarasi Rio dan peraturan perundang-undangan Indonesia.

Di Indonesia, Hak Gugat Warga Negara sering disebut sebagai *Citizen Lawsuit* (CLS). Berbeda dengan hak gugat lainnya, CLS sampai kini tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini berbeda misalnya dengan Hak Gugat Organisasi Lingkungan dan Hak Gugat Instansi Pemerintah yang walaupun dihasilkan dari putusan hakim, tetapi telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup menjadi satu-satunya “dasar pijakan” bagi praktik CLS.

Dalam perkara lingkungan, putusan CLS beberapa kali memberikan dampak perbaikan bagi tata kelola lingkungan hidup dan sumber daya alam, seperti CLS Gerakan Samarinda Menggugat (tambang), CLS Palangkaraya (kebakaran hutan dan lahan), CLS Balikpapan (tumpahan minyak), dan terakhir adalah CLS Jakarta yang terkait dengan pengendalian pencemaran udara lintas batas serta hak warga atas lingkungan yang sehat.

CLS Jakarta merupakan putusan penting yang memberikan kebaruan setidaknya dalam tiga hal, yaitu: memberikan dampak bagi perbaikan tata kelola pengendalian pencemaran udara, khususnya pencemaran lintas batas; memuat dalil-dalil Hak Asasi Manusia (HAM) yang terkait dengan lingkungan hidup dan kesehatan warga secara lebih lengkap; dan mempertegas peran pengadilan dalam pemenuhan akses keadilan, ditengah terjadi perdebatan terkait kompetensi relatif CLS, apakah di peradilan umum atau di peradilan tata usaha negara.

Sebagai Lembaga yang mengawal perkembangan CLS di Indonesia, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) menyambut baik hadirnya Buku "Citizen Lawsuit di Indonesia: Tinjauan terhadap Substansi, Prosedur, serta Eksekusi". Semoga buku ini tidak hanya memperkaya referensi akademik, melainkan juga bagi perkembangan praktik CLS di Indonesia. Hal menarik dari Buku ini adalah beberapa penulisnya memiliki pengalaman terlibat dalam beberapa perkara CLS, sehingga materi yang diulas tidak hanya berada dalam tataran abstraksi dan normatif, melainkan juga memiliki kegunaan praktis.

ICEL berterima kasih kepada para penulis, editor, dan juga khususnya kepada Perhimpunan Pembina Hukum Lingkungan Hidup Indonesia (PHLI) yang menjadi mitra dalam penyusunan Buku ini. Tentunya, Buku ini diharapkan dapat menjadi langkah berikutnya bagi PHLI untuk terus berkarya dalam mengembangkan hukum lingkungan Indonesia. Ucapan terima kasih juga patut dialamatkan kepada rekan-rekan ICEL yang bekerja keras untuk memastikan terbitnya Buku ini. Akhir kata, Buku ini patut disebut sebagai sumbangan penting bagi gerakan mewujudkan keadilan lingkungan di Indonesia. Jika keadilan lingkungan adalah untuk memastikan terlindunginya kepentingan bagi masyarakat dan alam yang tidak beruntung, maka Buku ini dan para penulisnya harus menjadi pengawal terwujudnya cita keadilan tersebut!

Jakarta, Oktober 2022

**Raynaldo G. Sembiring,**

Direktur Eksekutif ICEL

# PENDAHULUAN ■



**P**ada tanggal 16 September 2021, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjatuhkan putusannya terhadap perkara gugatan warga negara tentang pencemaran udara Jakarta. Perkara tersebut mendudukan persoalan pencemaran udara di Jakarta dan kerugian yang ditimbulkannya terhadap lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat serta hubungannya dengan kewajiban-kewajiban yang diemban oleh berbagai pejabat pemerintahan. Dalam putusan perkara nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst tersebut, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengabulkan sebagian besar tuntutan dari 32 penggugat.

Keseluruhan isi putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam perkara gugatan warga negara tentang pencemaran udara Jakarta memberikan banyak ruang kajian hukum berkaitan dengan pengelolaan mutu udara, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta perkembangan gugatan warga negara di Indonesia. Melihat ruang tersebut, Perhimpunan Pembina Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI) menuliskan buku berjudul “Citizen Lawsuit di Indonesia: Kajian atas Gugatan Pencemaran Udara Jakarta” ini. Buku ini berisikan tujuh bab yang bahasannya mencakup tentang peraturan mengenai pengendalian pencemaran udara di Indonesia serta tanggung jawab negara dalam menyediakan ruang udara yang aman, nyaman, dan berkelanjutan, lalu perihal argumen hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dalam litigasi lingkungan, serta bahasan perihal perkembangan gugatan warga negara di bidang lingkungan hidup di Indonesia.

Melalui tulisan-tulisan dalam buku ini, kami berharap dapat membantu para pembuat kebijakan dalam pelaksanaan aturan-aturan pengendalian pencemaran udara tidak hanya di Jakarta, namun juga di berbagai daerah di Indonesia. Kami juga membayangkan tulisan ini dapat digunakan oleh para praktisi hukum dan memberikan dampak pada perkembangan putusan-putusan perkara lingkungan hidup dengan kualitas yang semakin baik. Semoga dari kajian ini juga muncul diskursus lebih lanjut perihal pengendalian pencemaran udara atau isu hukum lingkungan lainnya. Pada akhirnya, kami berharap salah satu tujuan dari hukum lingkungan, yakni pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi seluruh masyarakat di Indonesia.

## ■ DAFTAR ISI

|   |           |
|---|-----------|
| KATA SAMBUTAN   | iii       |
| PENDAHULUAN   | v         |
| Daftar Isi  | vi        |
| <b>Bab 1</b>  |           |
| <b>Pengaturan Pencemaran Udara dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia</b>                          | <b>1</b>  |
| Edra Satmiadji  |           |
| A. Pendahuluan  | 2         |
| B. Pembahasan   | 3         |
| C. Penutup  | 22        |
| <b>Bab 2</b>  |           |
| <b>Tanggung Jawab Negara dalam Mewujudkan Ruang Udara Yang Aman, Nyaman dan Berkelanjutan</b>               | <b>25</b> |
| Maret Priyanta, Irene Mariane, dan Cut Sabina Anasya Zulkarnain   |           |
| A. Pendahuluan  | 26        |
| B. Perwujudan Ruang Udara yang Aman, Nyaman, Produktif dan Berkelanjutan oleh Negara dalam Hukum Tata Ruang | 29        |
| C. Kesimpulan   | 39        |
| <b>Bab 3</b>  |           |
| <b>Argumen Hak Asasi dan Perbuatan Melawan Hukum: Fungsi Ham dalam Litigasi Lingkungan</b>                  | <b>43</b> |
| Andri G. Wibisana dan Syaharani   |           |
| A. Pendahuluan  | 44        |
| B. Argumen HAM dalam CLS Pencemaran Udara Jakarta   | 45        |
| C. Keterkaitan HAM dengan Lingkungan Hidup  | 46        |
| D. Pelajaran dari Pengadilan Belanda: <i>Urgenda v. De Staat der Nederlanden</i>                            | 48        |
| E. Pentingnya Argumen HAM dalam Gugatan Lingkungan  | 55        |
| F. Kesimpulan   | 58        |

## Bab 4

### **Asas *ius Curia Novit*: Konsistensi Putusan Hakim Pada Gugatan CLS Lingkungan Hidup di Indonesia** 62

Elly Kristiani Purwendah, Reveny Vania Rugebregt, dan Rahmat

|  |     |
|--|-----|
| A. Pendahuluan   | 63  |
| B. Kompetensi Gugatan Citizen Law Suit/CLS Lingkungan Hidup dalam Sistem Peradilan Indonesia   | 64  |
| C. Asas <i>ius Curia Novit</i> sebagai Dasar Pengajuan Gugatan CLS di Indonesia  | 78  |
| D. <i>Legal Standing</i> Para Pihak dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisis Semesta) ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat | 98  |
| E. Asas Penemuan Hukum Hakim sebagai Tugas Hakim Perdata menjadi Alas Hak Gugatan CLS di Indonesia   | 100 |
| F. Penutup   | 106 |

---

## Bab 5

### **Perbuatan Melawan/Melanggar Hukum dalam Gugatan *Citizen Law Suit* Pada Kasus Lingkungan Hidup** 112

Marhaeni Ria Siombo dan Netty S. R. Naiborhu

|   |     |
|---|-----|
| A. Pendahuluan  | 113 |
| B. Perbuatan Melawan Hukum  | 113 |
| C. Mengapa Pasal 1365 KUH Perdata Yang Digunakan Sebagai Dasar Gugatan <i>Citizen Law Suit</i>  | 115 |
| D. Perbuatan Melawan Hukum dan Unsur-Unsurnya dalam Gugatan CLS   | 118 |
| E. Kebijakan Pemerintah dalam Melaksanakan Kewajiban Menurut Peraturan Perundang-Undangan (dalam Kaitan dengan Perlindungan Lingkungan Hidup di Ibu Kota Jakarta) | 121 |
| F. Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Memenuhi Hak Masyarakat  | 123 |
| G. Kepatutan Sikap Pemerintah Terhadap Putusan Pengadilan atas Gugatan Kasus CLS  | 127 |
| H. Penutup  | 127 |

---

## Bab 6

### **Citizen Lawsuit: Perspektif Teori Hukum dan Konsep Representasi Atas Lingkungan Hidup** 130

Sapto Hermawan dan Rahmat

- A. Pendahuluan 131
  - B. *Citizen Lawsuit*: Perspektif Teori Hukum 131
  - C. Rasionalisasi Representasi dalam *Citizen Lawsuit* 141
  - D. Penutup 143
- 

## Bab 7

### **Eksekusi Putusan *Citizen Lawsuit* Melalui *Continuing Mandamus*** 130

Agung Wardana

- A. Latar Belakang 148
  - B. *Continuing Mandamus* dan Signifikansinya 149
  - C. *Citizen Lawsuit* dan Eksekusi Putusan 154
  - D. Penggunaan *Mandamus* dalam Eksekusi Putusan CLS 160
  - E. Kesimpulan 165
- 

### **DAFTAR PENULIS** 168

# PENGATURAN PENCEMARAN UDARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Edra Satmiadji



## A. Pendahuluan



Masyarakat terutama masyarakat perkotaan dihadapkan pada kondisi buruknya kualitas lingkungan hidup dan persoalan kesehatan sebagai dampaknya. Salah satunya disebabkan oleh buruknya kualitas udara. Masyarakat perkotaan yang menghirup oksigen juga menghirup unsur-unsur dan partikel-partikel di udara yang membahayakan kesehatan. Buruknya kualitas udara sebagaimana dikemukakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan berdasarkan hasil pemantauan kualitas udara tahun 2019 di 13 kota yaitu Jambi, Palembang, Palangkaraya, Padang, Pekanbaru, Pontianak, Banjarmasin, Aceh, Batam, Mataram, Makassar, Manado dan Jakarta. Berdasarkan data konsentrasi pencemar udara (PM 2,5, PM10, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, CO, HC dan O<sub>3</sub>) yang disusun dalam Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) diketahui jumlah Hari Baik tahun 2019 yaitu 12 dari 13 kota memiliki jumlah hari dengan kondisi kualitas udara “Baik” lebih besar dari kategori lainnya. Namun, beberapa kota memiliki kualitas udara dengan kategori “Sangat Tidak Sehat” dan “Berbahaya” yaitu Jambi, Palembang, Palangkaraya, Pekanbaru dan Pontianak yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan.<sup>1</sup>

Greenpeace Indonesia berdasarkan data Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta mengenai Baku Mutu Udara Ambien (BMUA) dan Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) menyatakan bahwa kualitas udara di Jakarta memburuk selama PPKM Darurat 2021 dengan penjelasan sebagai berikut:

“senyawa yang diukur sebagai parameter BMUA adalah Sulfur Dioksida (SO<sub>2</sub>), Karbon Monoksida (CO), Nitrogen Dioksida (NO<sub>2</sub>), Oksidan fotokimia (Ox) sebagai Ozon (O<sub>3</sub>), Hidrokarbon Non Metana (NMHC), Partikulat debu < 100 µm (TSP), Partikulat debu < 2,5 µm (PM 2.5), dan Timbal (Pb). Dari data tersebut diketahui, jumlah hari di mana BMUA di atas ambang aman ini meningkat hingga 3 kali lipat, yaitu 94 hari. Data ini menunjukkan rata-rata di tiap lokasi pengukuran, tercatat 13,4 hari polusi udara terjadi melebihi ambang batas aman BMUA yang telah diatur yakni 55 mikrogram per meter kubik (µg/m<sup>3</sup>). Hasil pengukuran ISPU menunjukkan, indeks udara tidak sehat di enam Stasiun atau Sistem Prediksi Kualitas Udara (SPKU) Jakarta ada sekitar 147 hari selama bulan Juni 2021. Artinya, rata-rata di setiap wilayah stasiun di Jakarta memiliki 24,5 hari dengan udara yang tidak sehat.”<sup>2</sup>

Greenpeace membenarkan bahwa selama pandemi Covid-19, pencemaran udara di DKI Jakarta menurun dibandingkan dengan kondisi saat tidak ada pandemi. Akan tetapi pencemaran udara masih sering mengalami peningkatan. Hal ini dilihat dari hasil pengukuran indeks PM 2.5 yang masih tinggi. Sebab, berbagai material yang terkandung dalam partikel udara PM 2.5 ini dapat menyebabkan berbagai gangguan saluran pernapasan seperti ISPA (Infeksi Saluran Pernafasan Akut), kanker paru, kardiovaskular, kematian dini dan penyakit paru obstruktif kronis.<sup>3</sup> Berdasarkan Laporan Analisis Udara Dunia Tahun 2020, Indonesia berada pada peringkat ke-9 sebagai negara

<sup>1</sup> <https://ditppu.menlhk.go.id/portal/read/kondisi-kualitas-udara-di-beberapa-kota-besar-tahun-2019>

<sup>2</sup> <https://www.kompas.com/sains/read/2021/08/12/200500323/greenpeace-indonesia-kualitas-udara-di-jakarta-memburuk-selama-ppkm?page=all>

<sup>3</sup> <https://www.kompas.com/sains/read/2021/08/12/200500323/greenpeace-indonesia-kualitas-udara-di-jakarta-memburuk-selama-ppkm?page=all>

yang menderita akibat konsentrasi PM 2.5 dengan rata-rata tahunan tertinggi 40.7 ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ).<sup>4</sup> Berdasarkan data Dinas Kesehatan Provinsi DKI Jakarta, kasus ISPA tercatat sebanyak 2867 kasus di Kecamatan Cengkareng, 2789 kasus di Kecamatan Kalideres, 1216 kasus di Kecamatan Cempaka Putih, 1268 kasus di Kecamatan Pademangan, 1058 kasus di Kecamatan Cilincing, 1081 kasus di Kecamatan Kebon Jeruk, 981 kasus di Kecamatan Tebet, 894 kasus di Kecamatan Pasar Minggu, dan 794 kasus di Kecamatan Pancoran.<sup>5</sup>

Pencemaran udara atau meningkatnya gas polutan di udara disebabkan oleh aktivitas pembangunan infrastruktur, transportasi, industri dan kegiatan rumah tangga yang menghasilkan sampah telah menyebabkan gangguan kesehatan bahkan berakibat kematian kepada masyarakat. Kondisi ini perlu mendapatkan pengaturan dari negara agar masyarakat mendapatkan kualitas udara yang baik bagi kelangsungan hidupnya. Pengaturan dari negara dalam konteks ini telah bersesuaian dengan prinsip negara hukum.

Bertitik tolak dari ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan status Indonesia sebagai Negara Hukum. Suatu negara yang diperintah oleh hukum (*The Rule of Law*), bukan suatu negara yang diperintah oleh manusia (*Not Rule of Man*). Penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat diatur oleh hukum dan harus tunduk pada aturan hukum. Hukum peraturan perundang-undangan sebagai produk negara hukum memegang peranan yang menentukan dalam tatanan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, UUD NRI 1945 menempati posisi tertinggi dari hirarki peraturan perundang-undangan. Semua materi muatan peraturan perundang-undangan mengalir dari ketentuan UUD dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD tersebut. Berdasarkan hal tersebut pengaturan pencemaran udara terlebih dahulu akan melihat pengaturannya dalam UUD NRI Tahun 1945, baru kemudian melihat bagaimana pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

## B. Pembahasan

### 1. Pengaturan Pencemaran Udara dalam UUD NRI Tahun 1945

Pengaturan pencemaran udara dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak ditemukan secara eksplisit pengaturannya. Namun, secara implisit pengaturan pencemaran udara dapat ditarik dari ketentuan umum terkait dengan tujuan negara, Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa salah satu tujuan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tujuan negara ini dapat dimaknai bahwa keberadaan dan penyelenggaraan pemerintahan negara dalam rangka melindungi rakyat, wilayah negara dimana lingkungan hidup dan sumber daya

<sup>4</sup> IQAir, the 2020 World Air Quality Report Analyzes PM 2.5 10-11.

<sup>5</sup> Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta, *Laporan Akhir Pemantauan Kualitas Udara Tahun 2020*, hlm. 12.

alam terkandung di dalamnya serta nilai-nilai budaya bangsa dari segala ancaman baik yang berasal dari dalam maupun luar negara. Pencemaran udara merupakan salah satu ancaman serius bagi kesehatan dan keberlanjutan kehidupan rakyat Indonesia serta lingkungan dan makhluk hidup lainnya. Dalam konteks inilah Pemerintah harus mencegah dan menanggulangi pencemaran udara sebagai bentuk konkrit implementasi tujuan negara tersebut. Pemerintah harus memaknai bahwa implementasi tujuan negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan implementasi norma konstitusi. Liav Orgad menyatakan bahwa adanya tren global dimana banyak negara-negara yang menempatkan pembukaan konstitusi sebagai bagian dari norma konstitusi sehingga pembukaan konstitusi tidak hanya bernilai simbolis melainkan memiliki daya ikat secara hukum.<sup>6</sup> Memakai pendapat Liav Orgad tersebut maka tujuan negara untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia bukan hanya bernilai simbolik, namun juga merupakan bagian dari norma konstitusi yang mengikat secara hukum baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan.

UUD NRI 1945 telah menempatkan Hak Asasi Manusia sebagai salah satu materi muatan pengaturannya yang tertuang dalam BAB XA mulai dari Pasal 28A hingga Pasal 28J. Ketentuan Pasal 28A sampai Pasal 28J memuat berbagai Hak Asasi Manusia baik hak-hak sipil dan politik, maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, serta hak-hak kolektif masyarakat. Ditegaskannya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM merupakan kemajuan pengaturan HAM dalam UUD NRI 1945. Penegasan tersebut tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Ketentuan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian HAM menjadi norma UUD NRI Tahun 1945 tentunya tidak terlepas dari perkembangan pemikiran HAM. Isu lingkungan hidup di dalam perkembangan HAM dapat ditinjau berdasarkan empat generasi sebagai berikut:<sup>7</sup>

Generasi pertama mengusung isu pemikiran HAM pada ranah hukum dan politik. Generasi kedua, isu HAM meluas terhadap tuntutan hak-hak sosial ekonomi dan budaya. Generasi pertama dan kedua melahirkan *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Baik generasi pertama maupun kedua sama sekali belum memikirkan lingkungan hidup. Pada generasi ketiga, terjadi gabungan isu gerakan antara generasi pertama dan kedua terkait dengan hak-hak ekonomi, sosial, politik, budaya dan hukum yang disebut dengan hak-hak melaksanakan pembangunan (*The Rights of Development*).

<sup>6</sup> Liav Orgad berpendapat bahwa pembukaan konstitusi bukan hanya bernilai simbolis namun juga merupakan bagian norma konstitusi tertuang dalam tulisannya berjudul *The Preamble in Constitutional Interpretation* yang diterbitkan dalam *International Journal of Constitutional Law* tahun 2010 sebagaimana dikutip oleh Mei Susanto, *Kedudukan dan Fungsi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945: Pembelajaran dari Tren Global*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18 No. 2, Juni 2021, hlm. 185

<sup>7</sup> Gregorius, *Hak atas Lingkungan Hidup*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-39 No.3 Juli-September 2009*, hlm. 286-287.

Implementasi isu generasi ketiga ini menekankan pada program pembangunan, namun pelaksanaan program tersebut berdampak dengan terabainya hak-hak sosial lainnya. Terabainya hak tersebut direspon oleh aliran fasis lingkungan (*eco-facism*) yang memperjuangkan kepentingan lingkungan dan aliran *eco-development* yang mendayagunakan lingkungan demi keuntungan. Pada generasi ketiga ini isu lingkungan dihadapkan kepada motif pembangunan yang berorientasi keuntungan. Sementara generasi keempat, membawa isu yang mengkritisi dominasi peranan negara dalam proses pembangunan yang terfokus pada pembangunan ekonomi dan menimbulkan dampak negatif seperti melalaikan kesejahteraan rakyat.

Hak-hak lingkungan sebagai materi HAM yang dimuat konstitusi negara-negara umumnya merupakan hak-hak subjektif (*subjective rights*) atau hak-hak lingkungan individual (*individual's environmental rights*). Hak-hak subjektif ini menurut Heinhard Steiger memiliki dua fungsi utama, yaitu fungsi pertahanan (*the function of defense*) dan fungsi kinerja (*the function of performance*). Fungsi pertahanan bersifat internal, yaitu untuk mempertahankan diri dari gangguan terhadap lingkungan yang berdampak pada dirinya. Sementara, fungsi kinerja bersifat eksternal yaitu berupa tuntutan kinerja negara untuk mewujudkan hak-hak tersebut.<sup>8</sup> Dengan demikian, perlindungan HAM lingkungan di samping untuk memberikan jaminan hukum (*legal guarantee*) kepada setiap warga negara untuk mempertahankan hak-hak lingkungannya, juga sekaligus memberikan kewajiban kepada negara untuk mewujudkan hak-hak tersebut. Konstruksi hak lingkungan sebagai hak subjektif tersebut diakomodir dalam Pasal 28H ayat (1) yang menegaskan hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dan Pasal 28I ayat (4) yang menegaskan kewajiban/tanggung jawab negara dan pemerintah untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM termasuk HAM yang dimaksud Pasal 28H ayat (1). Pasal 28H ayat (1) tentunya tidak menghendaki terjadinya pencemaran udara dan berharap negara menunaikan kewajibannya sesuai dengan ketentuan Pasal 28J ayat (4) agar pencemaran udara dapat dicegah dan dikendalikan sehingga hak setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat terjaga, terlindungi dan terpenuhi.

Pengaturan pencemaran udara juga harus dimaknai dalam konteks Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Ketentuan tersebut memberikan landasan bagi penyelenggara negara agar kegiatan perekonomian negara tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan. Ketentuan tersebut juga merupakan konstitusionalisasi dua kebijakan negara yang saling terkait yaitu kebijakan ekonomi dan kebijakan lingkungan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan (Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 85.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 87

Ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 menegaskan pentingnya penyelenggaraan perekonomian nasional berdasarkan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Menurut Jimly Assidique kedua prinsip tersebut berkaitan dengan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan perkembangan gagasan tentang pentingnya wawasan pemeliharaan, pelestarian dan perlindungan lingkungan hidup yang telah menjadi wacana dan kesadaran umum di seluruh dunia untuk menerapkannya dalam praktik. Pembangunan berkelanjutan merupakan salah satu perwujudan dari wawasan lingkungan. Sebaliknya, prinsip pembangunan berkelanjutan juga harus diterapkan dalam kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan.<sup>10</sup>

Diadopsinya norma lingkungan menjadi norma konstitusi dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) menimbulkan konsekuensi hukum prinsip pembangunan berkelanjutan dan keharusan adanya wawasan lingkungan bersifat mutlak. Kedua prinsip tersebut harus ada dalam setiap pemikiran dan perumusan kebijakan pembangunan baik kebijakan pembangunan nasional maupun daerah. Semua pihak terutama pejabat yang bertanggung jawab dalam urusan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi pembangunan harus mengubah cara berpikirnya menjadi berwawasan lingkungan,<sup>11</sup> sehingga pembangunan dapat diselenggarakan berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan dalam kerangka konsep pembangunan berkelanjutan menekankan pada tiga pilar pembangunan yaitu perlindungan lingkungan (*environmental protection*), pembangunan ekonomi (*economic development*) dan pembangunan sosial (*social development*) yang saling mendukung satu sama lain (bukan saling mengalahkan bahkan meniadakan). Pencemaran udara misalnya yang diakibatkan oleh kemajuan transportasi, kemajuan industri, dan pembangunan infrastruktur tentunya tidak sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan yang telah menjadi norma konstitusi tersebut.

## **2. Pengaturan Pencemaran Udara dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Penegasan jaminan perlindungan dan pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM, perwujudan pembangunan berkelanjutan, dan perlindungan dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan menjadi bagian dari tujuan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 UU No. 32 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan:

- a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;

---

<sup>10</sup> Jimly Assidique, *Green Constitution (Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 133.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 152.

- d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. mengantisipasi isu lingkungan global.

Beberapa asas UUPPLH meneguhkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, pembangunan berkelanjutan, dan pentingnya melindungi lingkungan dari pencemaran dan/atau kerusakan. Pasal 2 UU No. 32 Tahun 2009 menegaskan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. tanggung jawab negara;
- b. kelestarian dan keberlanjutan;
- c. keserasian dan keseimbangan;
- d. keterpaduan;
- e. manfaat;
- f. kehati-hatian;
- g. keadilan;
- h. ekoregion;
- i. keanekaragaman hayati;
- j. pencemar membayar;
- k. partisipatif;
- l. kearifan lokal;
- m. tata kelola pemerintahan yang baik; dan
- n. otonomi daerah.

Dari penjelasan Pasal 2 UU No. 32 Tahun 2009 diketahui beberapa asas yang menekankan pada perlindungan dan pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, pembangunan berkelanjutan dan perlindungan lingkungan dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan, yaitu:

- a. Asas tanggung jawab negara dengan makna: (a) negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan; (b) negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; dan (c) negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;

- b. Asas kelestarian dan keberlanjutan yang dimaknai bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup;
- c. Asas keserasian dan keseimbangan yang menegaskan bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem;
- d. Asas kehati-hatian yang memberikan pesan bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisir atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- e. Asas keanekaragaman hayati yang menyatakan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati; dan
- f. Asas pencemar membayar yang menegaskan bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.

UU No. 32 Tahun 2009 memberikan pengakuan yang lebih kuat terhadap hak-hak masyarakat. Secara politik hukum, lahirnya UU No. 32 Tahun 2009 ini didasari oleh pandangan bahwa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian integral dari HAM. Pandangan inilah yang kemudian tercermin dalam perumusan norma di dalamnya melalui pengakuan hak masyarakat secara lebih kuat. Kemajuan jaminan hak atas lingkungan dalam UU No. 32 Tahun 2009 tersebut terletak pada:<sup>12</sup>

- a. Pengakuan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM. Pengakuan ini memberikan implikasi yang cukup signifikan bagi hubungan hukum antara masyarakat dengan negara. Diakuiinya hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari HAM melahirkan kewajiban konstitusi bagi negara dalam menghormati (*to respect*), memenuhi (*to fulfill*), dan melindunginya (*to protect*).
- b. Pengakuan terhadap hak akses atas informasi, partisipasi, dan keadilan di bidang lingkungan hidup. Pengakuan ini menunjukkan bahwa UU No. 32 Tahun 2009 menaruh perhatian terhadap "akses" bagi tercapainya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Akses masyarakat terhadap informasi, partisipasi, dan keadilan dipandang sangat penting dalam mencapai pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c. Perlindungan hukum bagi setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup. Ketentuan ini bermaksud memperkuat kedua jaminan hak di atas dengan

<sup>12</sup> Henri Subagiyo (penyunting), *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2014, hlm. 70

memastikan bahwa hukum harus melindungi setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup.

Ketentuan penguatan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak-hak subjektif telah dilengkapi dengan hak-hak yang bersifat prosedural sebagai upaya mewujudkan hak-hak subjektif tersebut. Pasal 65 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 menegaskan soal hak subjektif tersebut yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Sementara hak-hak prosedural untuk mewujudkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai hak yang bersifat subjektif itu diatur dalam Pasal 65 ayat (2) sampai dengan ayat (5) dan Pasal 66 serta penjelasannya dari UU No. 32 Tahun 2009 yaitu:

- a. Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak atas informasi lingkungan hidup merupakan suatu konsekuensi logis dari hak berperan dalam pengelolaan lingkungan hidup yang berlandaskan pada asas keterbukaan. Hak atas informasi lingkungan hidup akan meningkatkan nilai dan efektivitas peran serta dalam pengelolaan lingkungan hidup, di samping akan membuka peluang bagi masyarakat untuk mengaktualisasikan haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Informasi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat ini dapat berupa data, keterangan, atau informasi lain yang berkenaan dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang menurut sifat dan tujuannya memang terbuka untuk diketahui masyarakat, seperti dokumen analisis mengenai dampak lingkungan hidup, laporan, dan evaluasi hasil pemantauan lingkungan hidup, baik pemantauan penataan maupun pemantauan perubahan kualitas lingkungan hidup dan rencana tata ruang.
- b. Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.
- c. Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- d. Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.
- e. Setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata. Ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi korban dan/atau pelapor yang menempuh cara hukum akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Perlindungan ini dimaksudkan untuk mencegah tindakan pembalasan dari terlapor melalui pemidanaan dan/atau gugatan perdata dengan tetap memperhatikan kemandirian peradilan.

Pencemaran udara yang terjadi dapat dikatakan sebagai bentuk pelanggaran hak-hak subjektif setiap orang atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Berdasarkan kewajiban

negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia, maka negara terutama pemerintah harus melakukan tindakan terukur dengan menggunakan instrumen hukum maupun kelembagaan untuk mencegah dan mengendalikan pencemaran udara. Hal ini sudah sesuai dengan tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yaitu melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan dan menjamin perlindungan dan pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia. Demikian pula hal ini juga sudah sesuai dengan asas tanggung jawab negara yang ditegaskan dalam penjelasan Pasal 2 huruf a UU No. 32 Tahun 2009.

UU No. 32 Tahun 2009 tidak menghendaki adanya pencemaran lingkungan hidup dari kegiatan usaha dan/atau kegiatan. Sejak proses perizinan usaha dan/atau kegiatan sudah dipersyaratkan adanya dokumen lingkungan (AMDAL, UKL-UPL, SPPLH) yang mempersiapkan instrumen bagaimana upaya pengelolaan lingkungan dan upaya pemantauan lingkungan sehingga dampak negatif yang timbul dapat dikendalikan dan mengoptimalkan dampak positif suatu usaha/kegiatan. Demikian pula pasca pemberian izin, pemegang izin dibebankan kewajiban untuk mengelola limbahnya dan patuh pada ketentuan Baku Mutu Lingkungan Hidup sehingga tidak terjadi pencemaran lingkungan hidup.

Pencemaran lingkungan hidup dalam Pasal 1 angka 14 UU No. 32 Tahun 2009 diartikan sebagai masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan. Ketentuan ini menegaskan bahwa secara yuridis pencemaran lingkungan hidup dianggap telah terjadi ketika Baku Mutu Lingkungan Hidup telah terlewati akibat kegiatan/usaha manusia. Lalu apa yang dimaksud Baku Mutu Lingkungan Hidup yang dijadikan tolak ukur untuk menentukan terjadi/tidaknya pencemaran lingkungan hidup. Pengertian Baku Mutu Lingkungan Hidup tertuang dalam Pasal 1 angka 13 UU No. 32 Tahun 2009 yang menyatakan sebagai ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup. Pengertian ini memberikan pesan bahwa lingkungan hidup itu mempunyai batas kemampuan menampung zat atau unsur pencemar yang masuk atau dimasukkan ke dalam lingkungan hidup itu dan batas kemampuan tersebut tidak boleh dilanggar karena akan menimbulkan pencemaran pada lingkungan hidup tersebut, sehingga lingkungan hidup akan kehilangan fungsinya. Oleh karena itu lah, Baku Mutu Lingkungan Hidup dalam Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2009 ditetapkan sebagai salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang harus ditaati (*mandatory instrument*).

Istilah BMLH dapat menimbulkan pengertian yang ambivalen dan banyak orang yang lebih senang menggunakan istilah nilai ambang batas. Perbedaan kedua istilah itu adalah bahwa

BMLH mempunyai karakter diwajibkan.<sup>13</sup> Nilai ambang batas adalah batas tertinggi dan terendah dari kandungan zat-zat, makhluk hidup atau komponen-komponen lain dalam setiap interaksi dalam lingkungan, khususnya yang mempengaruhi mutu lingkungan. Dengan kata lain, nilai ambang batas merupakan batas-batas daya dukung, daya tenggang dan daya toleransi atau kemampuan lingkungan (yang dalam istilah asing disebut *carrying capacity*).<sup>14</sup> Perbedaan BMLH dengan *carrying capacity* dapat dilihat dalam dua hal yaitu:<sup>15</sup>

- a. Pengertian *carrying capacity*, adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antara keduanya. Dengan demikian, penggunaan nilai ambang batas itu dikaitkan dengan kemampuan lingkungan hidup dalam mendukung kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Hal itu berbeda dari BMLH yang digunakan sebagai penentu dalam menetapkan pencemaran.
- b. Perbedaan lain penggunaan istilah BMLH dan nilai ambang batas bisa dilihat dari aspek hukum, yaitu BMLH memiliki karakter diwajibkan, Sedangkan istilah nilai ambang batas tidak memiliki karakter diwajibkan, hanya digunakan sebagai batas atau ukuran untuk mengukur daya dukung lingkungan bagi perikehidupan manusia. Dengan demikian dapat dimengerti bahwa BMLH selalu merupakan nilai ambang batas, tetapi tidak semua nilai ambang batas merupakan BMLH selama tidak diwajibkan berdasarkan peraturan hukum.

BMLH berfungsi sebagai suatu tolak ukur untuk mengetahui apakah telah terjadi kerusakan atau pencemaran lingkungan. Gangguan terhadap tata lingkungan dan ekologi diukur menurut besar kecilnya penyimpangan dari batas-batas yang telah ditetapkan sesuai dengan kemampuan atau daya tenggang ekosistem lingkungan.<sup>16</sup>

Ketentuan tentang Baku Mutu Lingkungan Hidup selanjutnya dijelaskan dalam 5 ayat Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2009 sebagai berikut: (1) Penentuan terjadinya pencemaran lingkungan hidup diukur melalui baku mutu lingkungan hidup; (2) Baku mutu lingkungan hidup meliputi: (a) baku mutu air; (b) baku mutu air limbah; (c) baku mutu air laut; (d) baku mutu udara ambien; (e) baku mutu emisi; (f) baku mutu gangguan; dan (g) baku mutu lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (3) Setiap orang diperbolehkan untuk membuang limbah ke media lingkungan hidup dengan persyaratan: (a) memenuhi baku mutu lingkungan hidup; dan (b). mendapat izin dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya; (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai baku mutu air, baku mutu air laut, baku mutu udara ambien dan baku mutu lain diatur dalam Peraturan Pemerintah; dan (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai baku mutu air limbah, baku mutu emisi, dan baku mutu

---

<sup>13</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005, hlm. 125

<sup>14</sup> Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana (Ed), *Hukum Lingkungan (Teori, Legislasi dan Studi Kasus)*, diterbitkan oleh USAID, Kemitraan, dan The Asia Foundation, hlm. 132.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 132-133.

<sup>16</sup> N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 288.

gangguan diatur dalam peraturan menteri. Pengaturan baku mutu lingkungan hidup sebagai salah satu instrumen pencegahan pencemaran lingkungan hidup merupakan salah satu wujud dari kebijakan hukum yang dipilih pemerintah di bidang lingkungan. Baku Mutu Lingkungan Hidup diatur penetapannya dalam peraturan perundang-undangan secara berjenjang dengan tujuan untuk menjamin dipenuhinya komitmen dalam mempertahankan kualitas lingkungan hidup. Sehingga pelaku usaha, terutama yang berkenaan langsung dengan lingkungan hidup (yang bergerak di bidang industri dan menghasilkan limbah) harus menaati ketentuan kadar baku mutu lingkungan yang telah ditetapkan. Hal ini sesuai dengan politik hukum penetapan baku mutu lingkungan hidup yang pada dasarnya bertujuan untuk menjaga kualitas lingkungan hidup agar secara berkelanjutan tetap dapat mendukung kehidupan.<sup>17</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 13-14 dan Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2009 dapat dipahami bahwa pencemaran udara secara yuridis dianggap telah terjadi apabila Baku Mutu Udara Ambien sebagai bagian dari Baku Mutu Lingkungan Hidup telah terlampaui. Pasal 98-99 UU No. 32 Tahun 2009 menyediakan sanksi pidana berupa penjara (1-10 tahun) dan denda (1-10 milyar) kepada setiap orang (yang dengan sengaja/ karena kelalaiannya) mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien. Baku Mutu Udara Ambien dalam penjelasan Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2009 diartikan sebagai ukuran batas atau kadar zat, energi, dan/atau komponen yang seharusnya ada, dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam udara ambien. Namun tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan udara ambien, sehingga perlu ditelusuri pengertiannya dalam Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri yang diamanahkan oleh Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2009 untuk dibentuk mengatur lebih lanjut Baku Mutu Lingkungan Hidup.

### **3. Pengaturan Pencemaran Udara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran Udara**

#### **a. Dasar Hukum**

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran Udara dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Walau pun UU No. 23 Tahun 1997 telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2009, namun PP No. 41 Tahun 1999 masih tetap berlaku dan belum diubah atau diganti dengan PP baru.

#### **b. Konsideran Menimbang**

Konsideran menimbang PP No. 41 Tahun 1999 memberikan dua pertimbangan mengapa pengendalian pencemaran udara perlu diatur yaitu: (a) bahwa udara sebagai sumber daya alam yang mempengaruhi kehidupan manusia serta makhluk hidup lainnya harus dijaga dan dipelihara kelestarian fungsinya untuk pemeliharaan kesehatan dan kesejahteraan

---

<sup>17</sup> Ade Arif Firmansyah & Malicia Evendia, *Politik Hukum Penetapan Baku Mutu Lingkungan sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran LH*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 62, Th. XVI (April, 2014), hlm. 32.

manusia serta perlindungan bagi makhluk hidup lainnya; dan (b) bahwa agar udara dapat bermanfaat sebesar-besarnya bagi pelestarian fungsi lingkungan hidup, maka udara perlu dipelihara, dijaga dan dijamin mutunya melalui pengendalian pencemaran udara.

### **c. Pelanggaran Baku Mutu Udara Ambien = Pencemaran Udara**

Konsideran menimbang PP No. 41 Tahun 1999 tersebut menegaskan bahwa manusia dan makhluk hidup lainnya sangat tergantung pada udara. Kelestarian fungsi udara untuk kepentingan pemeliharaan kesehatan dan kesejahteraan manusia serta perlindungan bagi makhluk hidup lainnya. Oleh karena itu, udara perlu dipelihara, dijaga dan dijamin mutunya melalui pengendalian pencemaran udara. Udara yang perlu dipelihara, dijaga dan dijamin mutunya tersebut dikenal dengan udara ambien. Pasal 1 angka 4 mengartikan udara ambien sebagai udara bebas di permukaan bumi pada lapisan troposfer yang berada di dalam wilayah yurisdiksi Republik Indonesia yang dibutuhkan dan mempengaruhi kesehatan manusia, makhluk hidup dan unsur lingkungan hidup lainnya. Udara ambien adalah udara dari alam bebas yang dihirup oleh manusia digunakan untuk berbagai keperluan tubuh. Udara yang dihirup oleh manusia berada pada lapisan troposfer. Komposisi udara di lapisan troposfer terdiri dari 78% nitrogen (N<sub>2</sub>), 21% oksigen (O<sub>2</sub>), 1% argon (Ar), dan 0,03% karbon dioksida (CO<sub>2</sub>), dan beberapa gas lainnya yang mempunyai sifat lembab.<sup>18</sup> Oleh karena udara ambien begitu penting bukan hanya untuk manusia tetapi juga untuk keseluruhan makhluk hidup bagi keberlangsungan kehidupan, maka menjaga mutu udara ambien yang diartikan oleh Pasal 1 angka 5 sebagai kadar zat, energi dan/atau komponen lain yang ada di udara bebas adalah suatu keharusan.

Mutu udara ambien harus dijaga dari masuknya emisi ke udara yang dapat membawa zat-zat polutan sehingga dapat menyebabkan terjadinya pencemaran udara. Udara yang mengandung emisi disebut udara emisi yaitu udara yang dikeluarkan oleh sumber emisi seperti knalpot kendaraan bermotor dan cerobong gas buang industri.<sup>19</sup> Menurut Pasal 1 angka 9 emisi adalah zat, energi dan/atau komponen lain yang dihasilkan dari suatu kegiatan yang masuk dan/atau dimasukkannya ke dalam udara ambien yang mempunyai dan/atau tidak mempunyai potensi sebagai unsur pencemar. Pasal 1 angka 11-15 menjelaskan sumber emisi berasal dari setiap usaha dan/atau kegiatan yang mengeluarkan emisi yang dapat dibedakan dari: (1) sumber bergerak yaitu sumber emisi yang bergerak atau tidak tetap pada suatu tempat yang berasal dari kendaraan bermotor; (2) sumber bergerak spesifik yaitu sumber emisi yang bergerak atau tidak tetap pada suatu tempat yang berasal dari kereta api, pesawat terbang, kapal laut dan kendaraan berat lainnya; (3) sumber tidak bergerak yaitu sumber emisi yang tetap pada suatu tempat; dan (4) sumber tidak bergerak spesifik adalah sumber emisi yang tetap

<sup>18</sup> Sri Hastutiningrum, *Analisis Hubungan Aktivitas Kendaraan Bermotor Terhadap Konsentrasi SO<sub>2</sub> dan NO<sub>2</sub> di Udara Ambien (Studi Kasus Jalan Panembahan Senopati Yogyakarta)*, Jurnal Teknologi Technoscientia, Vol. 11 No. 1 Agustus 2018, hlm. 86

<sup>19</sup> Rizki Taher Dwi Kurniawati dkk, *Pengelompokan Kualitas Udara Ambien menurut Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Menggunakan Analisis Klaster*, Jurnal Gaussian, Vol. 4 No. 2, 2015, hlm. 293

pada suatu tempat yang berasal dari kebakaran hutan dan pembakaran sampah.

Pencemaran udara adalah masuknya atau dimasukkannya zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam udara ambien oleh kegiatan manusia, sehingga mutu udara ambien turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan udara ambien tidak dapat memenuhi fungsinya. Pencemaran udara disebabkan terlewati Baku Mutu Udara Ambien (BMUA) yang diartikan sebagai ukuran batas atau kadar zat, energi, dan/atau komponen yang ada atau yang seharusnya ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam udara ambien. Pencemaran udara terjadi karena masuknya atau dimasukkan emisi dalam udara ambien yang melebihi ambang batas BMUA. Dalam Lampiran PP No. 41 Tahun 1999 ditetapkan 13 parameter untuk mengukur Baku Mutu Udara Ambien Nasional (BMUA Nasional) yang berlaku secara nasional sebagaimana dijelaskan pada tabel berikut:

| No. | Parameter   | Waktu Pengukuran | Baku Mutu                 |
|-----|---|------------------|---------------------------|
| 1.  | SO <sub>2</sub> (Sulfur Dioksida)                 | 1 jam            | 900 ug/Nm <sup>3</sup>    |
|     |   | 24 jam           | 365 ug/Nm <sup>3</sup>    |
|     |   | 1 tahun          | 60 ug/Nm <sup>3</sup>     |
| 2.  | CO (Karbon Monoksida)                             | 1 jam            | 30.000 ug/Nm <sup>3</sup> |
|     |   | 24 jam           | 10.000 ug/Nm <sup>3</sup> |
| 3.  | NO <sub>2</sub> (Nitrogen Dioksida)               | 1 jam            | 400 ug/Nm <sup>3</sup>    |
|     |   | 24 jam           | 150 ug/Nm <sup>3</sup>    |
|     |   | 1 tahun          | 100 ug/Nm <sup>3</sup>    |
| 4.  | O <sub>3</sub> (Oksida)                           | 1 jam            | 235 ug/Nm <sup>3</sup>    |
|     |   | 24 jam           | 50 ug/Nm <sup>3</sup>     |
| 5.  | HC (Hidrokarbon);                                 | 3 jam            | 160 ug/Nm <sup>3</sup>    |
| 6.  | PM <sub>10</sub> dan PM <sub>2,5</sub> (Partikel) |                  |                           |
|     | PM <sub>10</sub> (Partikel < 10 um )              | 24 Jam           | 150 ug/Nm <sup>3</sup>    |
|     | PM <sub>2,5</sub> (Partikel < 2,5 um )            | 24 jam           | 65 ug/Nm <sup>3</sup>     |
|     |   | 1 tahun          | 15 ug/Nm <sup>3</sup>     |

|     |                                |         |  |
|-----|--------------------------------|---------|--|
| 7.  | TSP (Debu)                     | 24 jam  | 230 ug/Nm <sup>3</sup>                       |
|     |                                | 1 tahun | 90 ug/Nm <sup>3</sup>                        |
| 8.  | Pb (Timah Hitam)               | 24 jam  | 2 ug/Nm <sup>3</sup>                         |
|     |                                | 1 tahun | 1 ug/Nm <sup>3</sup>                         |
| 9.  | Dustfall (Debu Jatuh)          | 30 hari | 10 Ton/km <sup>2</sup> /Bulan<br>(Pemukiman) |
|     |                                |         | 20 Ton/km <sup>2</sup> /Bulan<br>(Industri)  |
| 10. | Total Fluorides                | 24 jam  | 3 ug/Nm <sup>3</sup>                         |
|     |                                | 90 hari | 0,5 ug/Nm <sup>3</sup>                       |
| 12. | Khlorine dan Khlorine Dioksida | 24 jam  | 150 ug/Nm <sup>3</sup>                       |
| 13. | Sulphat Index                  | 30 hari | 1 mg SO <sup>3</sup> /100 cm <sup>3</sup>    |

Namun berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (3) dan (4) PP No. 41 Tahun 1999, apabila Gubernur telah menetapkan Baku Mutu Udara Ambien Daerah (BMUA Daerah) dengan ketentuan sama dengan atau lebih ketat dari BMUA Nasional maka berlaku BMUA Daerah. Baku mutu udara ambien (baik yang berlaku secara nasional maupun daerah) inilah yang menjadi batas hukum dinyatakan terjadinya suatu pencemaran udara.<sup>20</sup> Pengendalian pencemaran udara dapat dilakukan salah satunya dengan memantau atau mengukur kualitas udara, baik udara ambien ataupun udara emisi,<sup>21</sup> berdasarkan BMUA Nasional atau BMUA Daerah.

#### **d. Perlindungan Mutu Udara Ambien: Kewenangan Pemerintah dan Kewajiban Penanggungjawab Usaha dan/atau Kegiatan**

Perlindungan mutu udara ambien diatur dalam Pasal 3 sampai dengan Pasal 15 PP No. 41 Tahun 1999. Perlindungan mutu udara ambien didasarkan pada baku mutu udara ambien, status mutu udara ambien, baku mutu emisi, ambang batas emisi gas buang, baku tingkat gangguan, ambang batas kebisingan dan Indeks Standar Pencemar Udara.

<sup>20</sup> Margaretha Quina dan Anisa Erou, *Mengenal Kerangka Pengaturan Pencemaran Udara di Indonesia*, ICEL, GREENPEACE, WALHI dan YLBHI, 2018, hlm. 4

<sup>21</sup> *Ibid.*

### 1) Baku Mutu Udara Ambien

Baku Mutu Udara Ambien (BMUA) menjadi instrumen pertama perlindungan mutu udara ambien. Hal ini disebabkan karena BMUA dijadikan batasan hukum untuk menentukan apakah pencemaran udara telah/belum terjadi. BMUA dibedakan atas BMUA Nasional dan BMUA Daerah. BMUA Nasional ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai batas maksimum mutu udara ambien untuk mencegah terjadinya pencemaran udara, sebagaimana terlampir dalam Peraturan Pemerintah ini. Berdasarkan BMUA Nasional dan pertimbangan status mutu udara ambien di daerah, Gubernur menetapkan BMUA Daerah dengan ketentuan sama dengan atau lebih ketat dari BMUA Nasional. Apabila Gubernur belum menetapkan BMUA Daerah, maka berlaku BMUA Nasional. Kepala instansi yang bertanggung jawab menetapkan pedoman teknis penetapan baku mutu udara ambien daerah. BMUA Nasional dan BMUA Daerah Baku dapat ditinjau kembali setelah 5 (lima) tahun.

### 2) Status Mutu Udara Ambien

Pasal 1 angka 6 PP No. 41 Tahun 1999 mendefinisikan status mutu udara ambien sebagai keadaan mutu udara di suatu tempat pada saat dilakukan inventarisasi. Status mutu udara ambien ini harus ditetapkan oleh Gubernur dengan mengacu kepada hasil inventarisasi dan/atau penelitian terhadap mutu udara ambien, potensi sumber pencemar udara, kondisi meteorologis dan geografis, serta tata guna tanah yang dilakukan oleh Instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan daerah. Inventarisasi dan/atau penelitian terhadap mutu udara ambien, potensi sumber pencemar udara, kondisi meteorologis dan geografis harus dilakukan terlebih dahulu, sebelum dilakukan penetapan status mutu udara ambien. Apabila hasil inventarisasi dan/atau penelitian tersebut menunjukkan status mutu udara ambien daerah berada di atas BMUA Nasional, Gubernur menetapkan dan menyatakan status mutu udara ambien daerah yang bersangkutan sebagai udara tercemar. Dalam hal Gubernur menetapkan dan menyatakan status mutu udara ambien daerah sebagai udara tercemar, Gubernur wajib melakukan penanggulangan dan pemulihan mutu udara ambien.

### 3) Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak dan Ambang Batas Emisi Gas Buang

Pasal 1 angka 16 PP No. 41 Tahun 1999 menjelaskan bahwa baku mutu emisi sumber tidak bergerak adalah batas kadar maksimum dan/atau beban emisi maksimum yang diperbolehkan masuk atau dimasukkan ke dalam udara ambien. Sementara, Pasal 1 angka 17 PP No. 41 Tahun 1999 menyebutkan bahwa ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor adalah batas maksimum zat atau bahan pencemar yang boleh dikeluarkan langsung dari pipa gas buang kendaraan bermotor.

Berdasarkan pengertian baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan ambang batas emisi gas buang, secara hukum diperbolehkan melepaskan emisi ke dalam udara ambien sampai pada jumlah maksimum yang ditentukan dalam baku mutu

emisi sumber tidak bergerak dan batas maksimum bahan pencemar yang boleh dikeluarkan langsung dari pipa gas buang kendaraan bermotor. Namun, baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan ambang batas emisi gas buang tidak dijadikan sebagai instrumen untuk menentukan apakah pencemaran udara telah terjadi atau belum. Baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan ambang batas emisi gas buang hanya dipakai untuk menentukan apakah udara ambien yang telah mengandung emisi bermutu atau tidak.

Walaupun tidak menjadi parameter pencemaran udara, pemerintah dalam hal ini Kepala instansi yang bertanggung jawab berkewajiban: (1) menetapkan baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor, baik bagi kendaraan bermotor tipe baru maupun kendaraan bermotor lama; (2) melakukan pengkajian terhadap baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor; dan (3) menetapkan pedoman teknis pengendalian pencemaran udara sumber tidak bergerak dan sumber bergerak. Baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor ditetapkan dengan mempertimbangkan parameter dominan dan kritis, kualitas bahan bakar dan bahan baku, serta teknologi yang ada. Baku mutu emisi sumber tidak bergerak dan ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor tersebut dapat ditinjau kembali setelah 5 (lima) tahun.

#### 4) Baku Tingkat Gangguan dan Ambang Batas Kebisingan

Upaya lain dalam memberikan perlindungan mutu udara ambien dengan menjaga baku tingkat gangguan dan ambang batas kebisingan. Pasal 1 angka 19-20 PP No. 41 Tahun 1999 menjelaskan bahwa baku tingkat gangguan adalah batas kadar maksimum sumber gangguan yang diperbolehkan masuk ke udara dan/atau zat padat. Sementara, ambang batas kebisingan kendaraan bermotor diartikan sebagai batas maksimum energi suara yang boleh dikeluarkan langsung dari mesin dan/atau transmisi kendaraan bermotor.

Pemerintah dalam hal ini Kepala instansi yang bertanggung jawab mempunyai kewajiban: (1) menetapkan baku tingkat gangguan sumber tidak bergerak dan ambang batas kebisingan kendaraan bermotor. Baku tingkat gangguan sumber tidak bergerak terdiri atas : (a) baku tingkat kebisingan; (b) baku tingkat getaran; (c) baku tingkat kebauan; dan (d) baku tingkat gangguan lainnya; (2) melakukan pengkajian terhadap baku tingkat gangguan sumber tidak bergerak dan ambang batas kebisingan kendaraan bermotor; dan (3) menetapkan pedoman teknis pengendalian pencemaran udara sumber gangguan dari sumber tidak bergerak dan kebisingan dari sumber bergerak.

Baku tingkat gangguan sumber tidak bergerak ditetapkan dengan mempertimbangkan aspek kenyamanan terhadap manusia dan/atau aspek keselamatan sarana fisik serta

kelestarian bangunan. Sementara, ambang batas kebisingan kendaraan bermotor ditetapkan dengan mempertimbangkan aspek kenyamanan terhadap manusia dan/atau aspek teknologi. Baku tingkat gangguan sumber tidak bergerak dan ambang batas kebisingan kendaraan bermotor dapat ditinjau kembali setelah 5 (lima) tahun.

#### 5) Indeks Standar Pencemar Udara

Pasal 1 angka 26 PP No. 41 Tahun 1999 mendefinisikan Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) sebagai angka yang tidak mempunyai satuan yang menggambarkan kondisi mutu udara ambien di lokasi tertentu, yang didasarkan kepada dampak terhadap kesehatan manusia, nilai estetika dan makhluk hidup lainnya.

Dalam kerangka perlindungan mutu udara ambien, Pemerintah dalam hal ini Kepala instansi yang bertanggung jawab mempunyai kewenangan/kewajiban untuk: (1) menetapkan Indeks Standar Pencemar Udara, dengan mempertimbangkan tingkat mutu udara terhadap kesehatan manusia, hewan, tumbuh-tumbuhan, bangunan, dan nilai estetika; (2) menetapkan pedoman teknis perhitungan dan pelaporan serta informasi Indeks Standar Pencemar Udara; dan (3) mengumumkan kepada masyarakat Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) yang diperoleh dari pengoperasian stasiun pemantau kualitas udara ambien.

Indeks Standar Pencemar Udara diperoleh dari pengoperasian stasiun pemantau kualitas udara ambien secara otomatis dan berkesinambungan, dapat dipergunakan untuk : (a) bahan informasi kepada masyarakat tentang kualitas udara ambien di lokasi tertentu dan pada waktu tertentu; dan (b) bahan pertimbangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam melaksanakan pengendalian pencemaran udara.

Namun, ISPU memiliki kekurangan-kekurangan pada implementasinya. Pertama, ISPU menyampaikan mutu udara rata-rata 24 jam sebelumnya, bukan mutu udara terkini ketika sedang menghirupnya. Kedua, ISPU merupakan indeks kualitas udara yang rendah/longgar dibanding indeks kualitas udara milik WHO. Sehingga pengetatan BMUA menjadi sesuatu yang *urgent* dilakukan ke depan.<sup>22</sup>

#### **e. Pengendalian Pencemaran Udara: Kewenangan Pemerintah dan Kewajiban Penanggungjawab Usaha dan/atau Kegiatan**

Pengendalian pencemaran udara diatur dalam Pasal 16-43 PP No. 41 Tahun 1999. Pengendalian pencemaran udara meliputi pencegahan dan penanggulangan pencemaran, serta pemulihan mutu udara dengan melakukan inventarisasi mutu udara ambien, pencegahan sumber pencemar, baik dari sumber bergerak maupun sumber tidak bergerak termasuk sumber

<sup>22</sup> Annisa Aprilia Purba, *Urgensi Pengetatan Baku Mutu Udara Ambien Indonesia (Studi Kasus Gugatan Pemulihan Udara DKI Jakarta)*, Padjadjaran Law Review, Volume 8, Nomor 1, 2020, hlm. 102-105.

gangguan serta penanggulangan keadaan darurat.

Dalam pengendalian pencemaran udara terdapat sejumlah kewenangan dan tugas yang diemban baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, dan sejumlah kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha/kegiatan yang dapat dijelaskan pada masing-masing bagian pengendalian pencemaran udara.

Pada bagian ketentuan umum pengendalian pencemaran udara diketahui bahwa kewenangan dan tugas yang diemban Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Pusat atau Kepala instansi yang bertanggungjawab menyusun, menetapkan dan melaksanakan kebijaksanaan teknis pengendalian pencemaran udara secara nasional dengan ketentuan dapat ditinjau kembali setelah 5 tahun.
- 2) Bupati/Walikota bertanggung jawab melakukan pelaksanaan operasional pengendalian pencemaran udara di daerah. Kebijaksanaan operasional pengendalian pencemaran udara dapat ditinjau kembali setelah 5 (lima) tahun.
- 3) Gubernur melakukan pelaksanaan koordinasi operasional pengendalian pencemaran udara di daerah.
- 4) Daerah menyusun dan menetapkan program kerja daerah di bidang pengendalian pencemaran udara, dalam rangka penyusunan dan pelaksanaan operasional pengendalian pencemaran udara di daerah berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Dalam bagian pencegahan pencemaran udara, pemerintah melakukan upaya-upaya dengan: (1) menetapkan baku mutu udara ambien, baku mutu emisi sumber tidak bergerak, baku tingkat gangguan, ambang batas emisi gas buang dan kebisingan kendaraan bermotor, sebagaimana telah dijelaskan pada bagian perlindungan mutu udara ambien (Bab II Peraturan Pemerintah ini); dan (2) menetapkan kebijaksanaan pengendalian pencemaran udara sebagaimana dimaksud Pasal 17-19 Peraturan Pemerintah ini. Sementara, pelaku usaha/kegiatan dalam rangka pencegahan pencemaran udara mempunyai kewajiban memenuhi persyaratan penataan lingkungan hidup dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan yang mengeluarkan emisi dan/atau baku tingkat gangguan ke udara ambien wajib: (a) menaati baku mutu udara ambien, baku mutu emisi, dan baku tingkat gangguan yang ditetapkan untuk usaha dan/atau kegiatan yang dilakukannya; (b). melakukan pencegahan dan/atau penanggulangan pencemaran udara yang diakibatkan oleh usaha dan/atau kegiatan yang dilakukannya; (c) memberikan informasi yang benar dan akurat kepada masyarakat dalam rangka upaya pengendalian pencemaran udara dalam lingkup usaha dan/atau kegiatannya.
- 2) Setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan sumber tidak bergerak yang mengeluarkan emisi dan/atau gangguan wajib memenuhi persyaratan mutu emisi dan/atau gangguan yang ditetapkan dalam izin melakukan usaha dan/atau kegiatan
- 3) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan

hidup dilarang membuang mutu emisi melampaui ketentuan yang telah ditetapkan baginya dalam izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.

- 4) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup, maka pejabat yang berwenang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mematuhi ketentuan baku mutu emisi dan/atau baku tingkat gangguan untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran udara akibat dilaksanakannya rencana usaha dan/atau kegiatannya. Kewajiban sebagaimana dimaksud wajib dicantumkan sebagai ketentuan dalam izin melakukan usaha dan/atau kegiatan.

Pada bagian penanggulangan dan pemulihan pencemaran udara, setiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan terjadinya pencemaran udara dan/atau gangguan wajib melakukan upaya penanggulangan dan pemulihannya berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Dalam keadaan darurat yaitu apabila hasil pemantauan menunjukkan Indeks Standar Pencemar Udara mencapai nilai 300 atau lebih berarti udara dalam kategori berbahaya maka : (a) Menteri menetapkan dan mengumumkan keadaan darurat pencemaran udara secara nasional; (b) Gubernur menetapkan dan mengumumkan keadaan darurat pencemaran udara di daerahnya. Pengumuman keadaan darurat dilakukan antara lain melalui media cetak dan/atau media elektronik. Pedoman teknis tata cara penanggulangan dan pemulihan keadaan darurat pencemaran udara ditetapkan oleh Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Pengendalian pencemaran udara juga menekankan pentingnya pengaturan penanggulangan pencemaran udara dari sumber tidak bergerak dan sumber bergerak. Penanggulan pencemaran udara dari sumber tidak bergerak meliputi pengawasan terhadap penaatan baku mutu emisi yang telah ditetapkan, pemantauan emisi yang keluar dari kegiatan dan mutu udara ambien di sekitar lokasi kegiatan, dan pemeriksaan penaatan terhadap ketentuan persyaratan teknis pengendalian pencemaran udara. Instansi yang bertanggung jawab diberikan kewenangan untuk mengkoordinasikan pelaksanaan penanggulangan pencemaran udara dari sumber tidak bergerak dan menetapkan pedoman teknis penanggulangan pencemaran udara sumber tidak bergerak. Sementara, setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari sumber tidak bergerak yang mengeluarkan emisi wajib menaati ketentuan baku mutu udara ambien, baku mutu emisi, dan baku tingkat gangguan, serta wajib menaati ketentuan persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2).

Sementara, pengaturan penanggulangan pencemaran udara dari sumber bergerak meliputi pengawasan terhadap penaatan ambang batas emisi gas buang, pemeriksaan emisi gas buang untuk kendaraan bermotor tipe baru dan kendaraan bermotor lama, pemantauan mutu udara ambien di sekitar jalan, pemeriksaan emisi gas buang kendaraan bermotor di jalan dan pengadaan bahan bakar minyak bebas timah hitam serta solar berkadar belerang rendah sesuai standar internasional. Instansi yang bertanggung jawab mengkoordinasikan

pelaksanaan penanggulangan pencemaran udara dari sumber bergerak dan menetapkan pedoman teknis penanggulangan pencemaran udara dari kegiatan sumber bergerak. Dalam ketentuan ini juga menegaskan bahwa kendaraan bermotor tipe baru dan kendaraan bermotor lama yang mengeluarkan emisi gas buang wajib memenuhi ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor.



[Kendaraan bermotor tipe baru wajib menjalani uji tipe emisi](#) dan yang dinyatakan lulus uji tipe emisi diberi tanda lulus uji tipe emisi. Uji tipe emisi dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang lalu lintas dan angkutan jalan. Untuk kepentingan uji tipe emisi tersebut, Kepala instansi yang bertanggung jawab menetapkan tata cara dan metode uji tipe emisi kendaraan bermotor tipe baru. Hasil uji tipe emisi tersebut wajib disampaikan kepada Kepala instansi yang bertanggung jawab dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib mengumumkan angka parameter polutan hasil uji tipe emisi kendaraan bermotor tipe baru. Sementara, Kepala instansi yang bertanggung jawab menetapkan pedoman teknis tata cara pelaporan hasil uji tipe emisi kendaraan bermotor tipe baru. Berbeda dengan kendaraan bermotor tipe baru, setiap [kendaraan bermotor lama wajib menjalani uji emisi berkala](#) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, Gubernur melaporkan hasil evaluasi uji emisi berkala kendaraan bermotor lama setiap 1 (satu) tahun sekali kepada Kepala instansi yang bertanggung jawab.

Pengaturan lain dari penanggulangan pencemaran udara adalah terkait dengan kegiatan sumber gangguan meliputi pengawasan terhadap penataan baku tingkat gangguan, pemantauan gangguan yang keluar dari kegiatannya dan pemeriksaan penataan terhadap ketentuan persyaratan teknis pengendalian pencemaran udara. Terhadap instansi dan kepala instansi yang bertanggung jawab diberikan kewenangan untuk menetapkan pedoman teknis dan mengkoordinasikan pelaksanaan penanggulangan pencemaran udara dari sumber gangguan. Sementara, kepada setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan dari sumber tidak bergerak yang mengeluarkan gangguan wajib menaati ketentuan baku tingkat gangguan dan wajib menaati ketentuan persyaratan teknis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2). [Kendaraan bermotor tipe baru dan kendaraan bermotor lama yang mengeluarkan kebisingan wajib memenuhi ambang batas kebisingan.](#)

Kendaraan bermotor tipe baru wajib menjalani uji tipe kebisingan, dimana yang dinyatakan lulus uji tipe kebisingan diberi tanda lulus uji tipe kebisingan. Kepala instansi yang bertanggung jawab menetapkan pedoman teknis tata cara dan metode uji tipe kebisingan kendaraan bermotor tipe baru. Uji tipe kebisingan tersebut, dilakukan oleh Instansi yang bertanggung jawab di bidang lalu lintas dan angkutan jalan. Hasil uji tipe kebisingan kendaraan bermotor tipe baru wajib disampaikan kepada Kepala instansi yang bertanggung jawab dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan wajib mengumumkan hasil uji tipe kebisingan kendaraan bermotor tipe baru tersebut. Kepala instansi yang bertanggung jawab menetapkan pedoman teknis tata cara pelaporan hasil uji

tipe kebisingan kendaraan bermotor tipe baru. Sementara, setiap kendaraan bermotor lama wajib menjalani uji kebisingan berkala sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Gubernur melaporkan hasil evaluasi uji kebisingan berkala kendaraan bermotor lama setiap 1 (satu) tahun sekali kepada Kepala instansi yang bertanggung jawab.

### C. Penutup

Pengaturan pencemaran udara dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia bertujuan menjamin kualitas udara, mencegah dan mengendalikan pencemaran udara disebabkan oleh emisi yang membawa zat-zat polutan ke udara. Pengaturan tersebut mempunyai sandaran konstitusional dalam rangka mewujudkan tanggung jawab negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.



## Daftar Pustaka

Ade Arif Firmansyah & Malicia Evendia, *Politik Hukum Penetapan Baku Mutu Lingkungan sebagai Instrumen Pencegahan Pencemaran LH*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, No. 62, Th. XVI (April, 2014)

Annisa Aprilia Purba, *Urgensi Pengetatan Baku Mutu Udara Ambien Indonesia (Studi Kasus Gugatan Pemulihan Udara DKI Jakarta)*, Padjadjaran Law Review, Volume 8, Nomor 1, 2020

Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta, *Laporan Akhir Pemantauan Kualitas Udara Tahun 2020*

Gregorius, *Hak atas Lingkungan Hidup*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-39 No.3 Juli-September 2009

<https://ditppu.menlhk.go.id/portal/read/kondisi-kualitas-udara-di-beberapa-kota-besar-tahun-2019>

<https://www.kompas.com/sains/read/2021/08/12/200500323/greenpeace-indonesia--kualitas-udara-di-jakarta-memburuk-selama-ppkm?page=all>

<https://www.kompas.com/sains/read/2021/08/12/200500323/greenpeace-indonesia--kualitas-udara-di-jakarta-memburuk-selama-ppkm?page=all>

Henri Subagiyo (penyunting), *Anotasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Indonesia Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2014

IQAir, the 2020 World Air Quality Report Analyzes PM 2.5

Jimly Assiddiqie, *Green Constitution (Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Rajawali Pers, Jakarta

Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana (Ed), *Hukum Lingkungan (Teori, Legislasi dan Studi Kasus)*, diterbitkan oleh USAID, Kemitraan, dan The Asia Foundation

Margaretha Quina dan Anisa Erou, *Mengenal Kerangka Pengaturan Pencemaran Udara di Indonesia*, ICEL, GREENPEACE, WALHI dan YLBHI, 2018

Mei Susanto, *Kedudukan dan Fungsi Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945: Pembelajaran dari Tren Global*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18 No. 2, Juni 2021

Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan (Dinamika dan Refleksinya dalam Produk Hukum Otonomi Daerah)*, Rajawali Pers, Jakarta

N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm. 288

Rizki Taher Dwi Kurniawati dkk, *Pengelompokan Kualitas Udara Ambien menurut Kabupaten/Kota di Jawa Tengah Menggunakan Analisis Klaster*, Jurnal Gaussian, Vol. 4 No. 2, 2015

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2005

Sri Hastutiningrum, *Analisis Hubungan Aktivitas Kendaraan Bermotor Terhadap Konsentrasi SO<sub>2</sub> dan NO<sub>2</sub> di Udara Ambien (Studi Kasus Jalan Panembahan Senopati Yogyakarta)*, Jurnal Teknologi Technoscientia, Vol. 11 No. 1 Agustus 2018.



## BAB 2

# TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MEWUJUDKAN RUANG UDARA YANG AMAN, NYAMAN DAN BERKELANJUTAN

Maret Priyanta<sup>23</sup>  
Irene Mariane<sup>24</sup>  
dan Cut Sabina Anasya Zulkarnain<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jln. Ir. Soekarno KM. 21 Jatinangor, Kab. Sumedang 45363, email: maretpriyanta@unpad.ac.id

<sup>24</sup> Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jalan Kyai Tapa No. 1 Grogol Jakarta Barat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 11440, email: irene.m@trisakti.ac.id

<sup>25</sup> Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jln. Ir. Soekarno KM. 21 Jatinangor, Kab. Sumedang 45363, email: sabinaanasyaa@gmail.com

## A. Pendahuluan



Ruang sebagai bagian dengan lingkungan, dalam definisi lingkungan hidup, kesatuan ruang meliputi ruang darat, ruang laut, ruang udara dan ruang dalam bumi. Ruang sebagai wadah pada prinsipnya mewadahi interaksi antar unsur-unsur lingkungan dalam kaitannya dengan ruang udara, maka ruang udara sebagai ruang yang terdampak aktivitas pada ruang darat, laut dan dalam bumi sekaligus aktivitas yang dilaksanakan pada ruang udara menjadi tanggung jawab negara dalam rangka perencanaan, pemanfaatan termasuk penegakan hukum dalam skema pengendalian pemanfaatan ruang.

Dominasi kegiatan yang berdampak pada ruang udara di Indonesia pada umumnya disebabkan oleh aktivitas pada ruang darat yang secara langsung berakibat pada ruang udara. Dalam kaitannya dengan kegiatan usaha, ruang udara terdampak salah satunya oleh pencemaran yang disebabkan oleh kegiatan manusia pada praktiknya dilakukan pada ruang darat. Dalam kaitan dengan fungsi lingkungan, maka udara perlu dipelihara, dijaga dan dijamin mutunya melalui pengendalian pencemaran udara. Pencemaran udara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara sebagaimana telah dicabut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, saat ini didefinisikan sebagai masuknya atau dimasukkannya zat, energi, dan/atau komponen lainnya ke dalam udara ambien oleh kegiatan manusia, sehingga melampaui Baku Mutu Udara Ambien yang telah ditetapkan, yakni nilai Pencemar Udara yang ditenggang keberadaannya dalam Udara Ambien. Pelampauan baku mutu ini tentunya didominasi oleh kegiatan usaha yang dilakukan secara sistematis yang cenderung banyak dilakukan oleh korporasi.

Salah satu permasalahan terkait pencemaran udara di Indonesia adalah pencemaran udara pada kawasan perkotaan, diantaranya dalam kasus yang terjadi di Provinsi DKI Jakarta, yang digugat pada Juli 2019 melalui *Citizen Law Suit* (CLS) dalam perkara antara warga negara yang diwakili oleh 30 orang penggugat dengan Tergugat I s.d. Tergugat V, yang terdiri dari Negara Republik Indonesia Cq. Presiden, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Kesehatan, Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, serta Gubernur Provinsi Banten dan Provinsi Jawa Barat sebagai Turut Tergugat.

Putusan perkara Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN Jkt.Pst tentang gugatan CLS di Provinsi DKI Jakarta tersebut pada pokoknya mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk sebagian, yakni Para Tergugat dinyatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum, dan menghukum Tergugat untuk: (1) menegatkan Baku Mutu Udara Ambien Nasional yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan, dan ekosistem, termasuk kesehatan populasi yang sensitif berdasarkan pada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; (2) melakukan supervisi terhadap Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten, dan Gubernur Jawa Barat dalam melakukan inventarisasi emisi lintas batas Provinsi DKI Jakarta, Banten, dan Jawa Barat; (3) melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap kinerja Gubernur Provinsi DKI Jakarta dalam mengendalikan pencemaran udara; (4) melakukan penghitungan penurunan dampak kesehatan akibat pencemaran udara di Provinsi DKI Jakarta, yang perlu dicapai sebagai dasar pertimbangan Gubernur Provinsi DKI Jakarta dalam

penyusunan Strategi dan Rencana Aksi Pengendalian Pencemaran Udara.

Lebih lanjut, putusan memerintahkan Gubernur Provinsi DKI Jakarta untuk:

1. melakukan pengawasan terhadap ketaatan setiap orang terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengendalian pencemaran udara dan/atau ketentuan dokumen lingkungan hidup, yakni:
  - a. melakukan uji emisi berkala terhadap kendaraan tipe lama;
  - b. melaporkan evaluasi penataan ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor lama;
  - c. menyusun rekapitulasi sumber pencemar tidak bergerak (STB) yang kegiatan usahanya mengeluarkan emisi dan memiliki izin lingkungan dan izin pembuangan emisi dari Gubernur di DKI Jakarta;
  - d. mengawasi ketaatan standar dan/atau spesifikasi bahan bakar yang ditetapkan;
  - e. mengawasi ketaatan larangan membakar sampah di ruang terbuka yang mengakibatkan pencemaran udara;
2. menjatuhkan sanksi terhadap setiap orang yang melakukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengendalian pencemaran udara dan/atau ketentuan dokumen lingkungan hidup, termasuk bagi:
  - a. pengendara kendaraan bermotor yang tidak mematuhi baku mutu emisi sumber bergerak tipe lama; dan
  - b. usaha dan/atau kegiatan yang tidak memenuhi baku mutu emisi sumber tidak bergerak bagi usaha dan/atau kegiatannya.
3. menyebarluaskan informasi pengawasan dan penjatuhan sanksi berkaitan dengan pengendalian pencemaran udara kepada masyarakat;
4. menetapkan Baku Mutu Udara Ambien Daerah untuk Provinsi DKI Jakarta yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan, dan ekosistem, termasuk kesehatan populasi yang sensitif berdasarkan pada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
5. melakukan inventarisasi terhadap mutu udara ambien, potensi sumber pencemar udara, kondisi meteorologis dan geografis, serta tata guna tanah dengan mempertimbangkan penyebaran emisi dari sumber pencemar yang melibatkan partisipasi publik;
6. menetapkan status mutu udara ambien daerah setiap tahunnya dan mengumumkannya kepada masyarakat;
7. menyusun dan mengimplementasikan Strategi dan Rencana Aksi Pengendalian Pencemaran Udara dengan mempertimbangkan penyebaran emisi dari sumber pencemar secara terfokus, tepat sasaran, dan melibatkan partisipasi publik.

Dalam upaya mencegah dan menanggulangi permasalahan pencemaran pada kawasan perkotaan di Indonesia, melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

dikembangkan konsep keterpaduan antar kawasan untuk mengatasi keterbatasan lahan yang diharapkan mampu memitigasi pencemaran udara skala lokal khususnya di kawasan perkotaan akibat dominasi pembangunan yang cenderung berupa bangunan yang berdampak pada pengurusan lahan hijau sebagai fungsi lindung. Beberapa wilayah kota seperti DKI Jakarta memiliki keterbatasan lahan untuk dialokasikan sebagai lahan atau ruang terbuka hijau untuk mitigasi pencemaran udara dalam rangka pengendalian iklim lokal atau wilayah. Kondisi ini banyak terjadi pada wilayah lain dengan kendala dan kondisi yang sama.

Dalam penataan ruang, kawasan adalah wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budi daya. Dalam hal ini kawasan dengan pendekatan fungsi dapat direncanakan dan ditetapkan lintas wilayah, baik provinsi, maupun kabupaten/kota. Kawasan perkotaan merupakan wilayah yang mempunyai kegiatan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Kondisi ini mengakibatkan kawasan perkotaan dikembangkan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat non pertanian sehingga ketersediaan lahan terbuka menjadi sulit untuk disediakan seiring dengan hampir sebagian besar lahan pada kawasan perkotaan sudah terbangun dan terdapat hak masyarakat terkait penguasaan atas tanah.

Dalam upaya menyikapi potensi kekurangan lahan maka pengembangan kawasan yang menggabungkan antar wilayah administratif dikembangkan melalui skema kawasan metropolitan sebagai kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa. Konsepsi pengembangan kawasan ini menjadi salah satu solusi untuk mengatasi keterbatasan lahan pada *primate cities* atau kota utama dalam skema metropolitan area dengan melakukan kerjasama antar daerah dengan kota satelit yang masih memiliki lahan yang cukup sehingga pergeseran konsep penyediaan lahan atau ruang hijau skala wilayah bergeser menjadi penyediaan lahan atau ruang hijau skala kawasan.

Tulisan ini akan membahas mengenai tanggung jawab negara dalam mewujudkan Ruang Udara yang Aman, Nyaman dan Berkelanjutan dengan pendekatan hukum lingkungan dan hukum tata ruang sebagai instrumen pencegahan pencemaran dan perusakan lingkungan dalam rangka mencegah dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang dan sumber daya didalamnya.

## B. Perwujudan Ruang Udara yang Aman, Nyaman, Produktif dan Berkelanjutan oleh Negara dalam Hukum Tata Ruang



Dalam sistem hukum lingkungan Indonesia, pasca penetapan undang-undang di bidang penataan ruang pada tahun 1992 dan perubahannya tahun 2007, ruang sebagai wadah interaksi unsur-unsur lingkungan menempatkan sistem hukum tata ruang menjadi instrumen penting dalam mencegah dampak pencemaran dan/atau perusakan lingkungan akibat pemanfaatan ruang. Pasal 3 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menyatakan bahwa “Penyelenggaraan penataan ruang bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan. Konsepsi ini merupakan nilai keadilan dan kesejahteraan dalam perspektif penataan ruang dimana kondisi ruang dengan kriteria aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan sebagai alat untuk mencapai kesejahteraan sebagai unsur untuk peningkatan kualitas hidup manusia.

Dalam konsepsi penataan ruang, rumusan konsepsi dan indikator aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan dikategorikan sebagai berikut:

| Kriteria             | Definisi   | Kata Kunci  | Indikator  |
|----------------------|--|---|--|
| <b>Aman</b>          | situasi masyarakat dapat menjalankan aktivitas kehidupannya dengan terlindungi dari berbagai <b>ancaman</b>  | Terlindungi dari berbagai ancaman   | Perubahan tingkat ancaman bencana akibat perubahan pola ruang dan struktur ruang                                       |
| <b>Nyaman</b>        | keadaan masyarakat dapat mengartikulasikan <b>nilai sosial budaya</b> dan fungsinya dalam suasana yang tenang dan damai  | Artikulasi nilai sosial budaya dan fungsinya  | Perubahan tingkat artikulasi nilai sosial budaya dan fungsi masyarakat akibat perubahan pola ruang dan struktur ruang. |
| <b>Produktif</b>     | proses produksi dan distribusi berjalan secara efisien sehingga <b>mampu memberikan nilai tambah ekonomi</b> untuk kesejahteraan masyarakat, sekaligus meningkatkan daya saing                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Berjalan efisien</li> <li>▶ Memberi nilai tambah ekonomi</li> <li>▶ Meningkatnya daya saing</li> </ul> | Perubahan tingkat efisiensi, nilai tambah, dan daya saing akibat perubahan pola ruang dan struktur ruang.              |
| <b>Berkelanjutan</b> | <b>kondisi kualitas lingkungan fisik dapat dipertahankan bahkan dapat ditingkatkan</b> , termasuk pula antisipasi untuk mengembangkan orientasi ekonomi kawasan setelah habisnya sumber daya alam tak terbarukan | Kondisi kualitas lingkungan fisik   | Perubahan kualitas lingkungan fisik akibat perubahan pola ruang dan struktur ruang                                     |

Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia yang perlu disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta makna yang terkandung dalam falsafah dan dasar negara Pancasila.

Menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengertian Ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Selanjutnya angka 5 menyatakan bahwa penataan ruang adalah suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Ruang yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai tempat manusia dan makhluk lain hidup melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya, pada dasarnya ketersediaannya tidak tak terbatas. Namun, untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, serta sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab, penataan ruang menuntut kejelasan pendekatan dalam proses perencanaannya demi menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan.

Berkaitan dengan hal tersebut, dan untuk mewujudkan ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan berlandaskan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional, maka perlu dilakukan penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, yang mampu mewujudkan keterpaduan penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan, serta yang dapat memberikan perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang. Kaidah penataan ruang ini harus dapat diterapkan dan diwujudkan dalam setiap proses perencanaan tata ruang wilayah.

Penataan ruang dengan pendekatan kegiatan utama kawasan terdiri atas penataan ruang kawasan perkotaan dan penataan ruang kawasan perdesaan. Kawasan perkotaan, menurut besarnya, dapat berbentuk kawasan perkotaan kecil, kawasan perkotaan sedang, kawasan perkotaan besar, kawasan metropolitan, dan kawasan megapolitan. Penataan ruang kawasan metropolitan dan kawasan megapolitan, khususnya kawasan metropolitan yang berupa kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional dan dihubungkan dengan jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi, merupakan pedoman untuk keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah administrasi di dalam kawasan, dan merupakan alat untuk mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan lintas wilayah administratif yang bersangkutan. Penataan ruang kawasan perdesaan diselenggarakan pada kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten atau pada kawasan yang secara fungsional berciri

perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten pada 1 (satu) atau lebih wilayah provinsi.

Kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten dapat berupa kawasan agropolitan. Berkaitan dengan kebijakan otonomi daerah tersebut, wewenang penyelenggaraan penataan ruang oleh Pemerintah dan pemerintah daerah, yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang, didasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif. Dengan pendekatan wilayah administratif tersebut, penataan ruang seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas wilayah nasional, wilayah provinsi, wilayah kabupaten, dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai macam kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan, dan dengan tingkat pemanfaatan ruang yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata dengan baik dapat mendorong ke arah adanya ketidakseimbangan pembangunan antarwilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Penataan ruang dengan pendekatan nilai strategis kawasan dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengkoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkelanjutan. Penetapan kawasan strategis pada setiap jenjang wilayah administratif didasarkan pada pengaruh yang sangat penting terhadap kedaulatan negara, pertahanan, keamanan, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk kawasan yang ditetapkan sebagai warisan dunia. Pengaruh aspek kedaulatan negara, pertahanan, dan keamanan lebih ditujukan bagi penetapan kawasan strategis nasional, sedangkan yang berkaitan dengan aspek ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan, yang dapat berlaku untuk penetapan kawasan strategis nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, diukur berdasarkan pendekatan eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi penanganan kawasan yang bersangkutan.

Konsep pengembangan wilayah di Indonesia lahir dari suatu proses interaktif yang menggabungkan dasar-dasar pemahaman teoritis dengan pengalaman-pengalaman praktis sebagai bentuk penerapannya yang dinamis. Konsep pengembangan wilayah di Indonesia merupakan penggabungan dari berbagai teori dan model yang selalu berkembang yang telah diuji terapkan. Selanjutnya dirumuskan kembali menjadi suatu pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan di Indonesia. Dalam sejarah perkembangannya, bongkar pasang konsep pengembangan wilayah di Indonesia terdapat beberapa landasan teori yang turut mewarnai keberadaannya.

1. *Kesatu*, adalah Walter Isard sebagai seorang pelopor ilmu wilayah yang mengkaji terjadinya hubungan sebab dan akibat dari faktor-faktor utama pembentuk ruang wilayah, yakni faktor fisik, sosial ekonomi, dan budaya.<sup>26</sup>
2. *Kedua*, adalah Hirschmann (era tahun 1950 an) yang memunculkan teori *polarization effect* dan

---

<sup>26</sup> Isard, W. 1956. *Location and Space Economy*. The M.L.T. Press. Cambridge.

*trickling down effect* dengan argumentasi bahwa perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan (unbalanced development).<sup>27</sup>

3. *Ketiga*, adalah Myrdal (era 1950 an) dengan teori yang menjelaskan hubungan antara wilayah maju dan wilayah belakangnya dengan menggunakan istilah *backwash effect* dan *spread wash effect*.<sup>28</sup>
4. *Keempat*, adalah Friedmann (era 1960 an) yang lebih menekankan pada pembentukan hirarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan yang kemudian dikenal dengan teori pusat pertumbuhan.<sup>29</sup>
5. *Kelima*, adalah Douglass (era 1970 an) yang memperkenalkan lahirnya model keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkages*) dalam pengembangan wilayah.<sup>30</sup> Keberadaan landasan teori dan konsep pengembangan wilayah di atas kemudian diperkaya dengan gagasan-gagasan yang lahir dari pemikiran putra-putra bangsa. Diantaranya adalah Sutami (era 1970 an) dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif untuk mendukung pemanfaatan potensi sumberdaya alam akan mampu mempercepat pengembangan wilayah.<sup>31</sup> Poernomosidhi (era transisi) memberikan kontribusi lahirnya konsep hirarki kota-kota dan hirarki prasarana jalan melalui orde kota.<sup>32</sup> Selanjutnya adalah Ruslan Diwiryo (era 1980 an) yang memperkenalkan konsep pola dan struktur ruang yang bahkan menjadi inspirasi utama bagi lahirnya UU No 24/1992 tentang Penataan Ruang.<sup>33</sup> Pada periode 80-an ini pula, lahir Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP) sebagai upaya untuk mewujudkan sistem kota nasional yang efisien dalam konteks pengembangan wilayah nasional.<sup>34</sup>

Dalam perjalanannya SNPP ini pula menjadi cikal bakal lahirnya konsep Program Pembangunan Prasarana Kota Terpadu (P3KT) sebagai upaya sistematis dan menyeluruh untuk mewujudkan fungsi dan peran kota yang diarahkan dalam SNPP. Pada era 90-an, konsep pengembangan wilayah mulai diarahkan untuk mengatasi kesenjangan wilayah, misal antara KTI dan KBI, antara kawasan dalam wilayah pulau, maupun antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Perkembangan terakhir pada awal abad millenium bahkan, mengarahkan konsep pengembangan wilayah sebagai alat untuk mewujudkan integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>35</sup>

Berdasarkan pemahaman teoritis dan pengalaman empiris di atas, maka secara konseptual pengertian pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumberdaya, merekatkan dan menyeimbangkan

<sup>27</sup> Hirschmann, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Heaven, Cnn.: Yale University Press.

<sup>28</sup> Myrdall, Gunnar. 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.

<sup>29</sup> Friedmann, J. 1966. *The Regional Development Policy*. The M.JvT. Press, Massachusetts.

<sup>30</sup> Douglass, J.M. 1978. *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Development Planning in Asia*. In F. lo K. eds. *Growth pole Strategy and Regional Development Policy*. Oxford. Pergamon Press.

<sup>31</sup> Sutami. 1977. *Ilmu Wilayah dalam Hubungannya dengan Pembangunan*. Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik.

<sup>32</sup> Hajisarosa, Poernomosidhi. (Tanpa tahun). *Pola Pengembangan Regional dalam proses Perencanaan Pembangunan*. (Makalah Internal). Bappenas

<sup>33</sup> Diwiryo, Ruslan. 1988. *Strategi Pembangunan Infrastruktur Perkotaan*. Jakarta: Bappenas.

<sup>34</sup> Hariyanto dan Tukidi, "Konsep Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang Indonesia di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Geografi Vol. 4 No. 1 Januari 2017*, hlm. 2

<sup>35</sup> *Ibid.*

pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI.<sup>36</sup> Berpijak pada pengertian di atas maka pembangunan seyogyanya tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan sektoral yang bersifat parsial, namun lebih dari itu, pembangunan diselenggarakan untuk memenuhi tujuan pengembangan wilayah yang bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumberdaya sebagai unsur utama pembentuk ruang (sumber daya alam, buatan, manusia dan sistem aktivitas), yang didukung oleh sistem hukum dan sistem kelembagaan yang melingkupinya.<sup>37</sup>

Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang di dalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia, maka ditempuh melalui upaya penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) proses utama, yakni:<sup>38</sup> *Kesatu*, proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Di samping sebagai "*guidance of future action*", RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*); *Kedua*, Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri; *Ketiga*, proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya. Selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan produk yang memiliki landasan hukum (*legal instrument*) untuk mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.

Dalam kaitannya dengan tanggung jawab negara, maka mewujudkan tujuan penataan ruang tersebut adalah merupakan tugas Negara yang ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini sebagaimana tercantum secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyatakan bahwa:

1. Negara menyelenggarakan penataan ruang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Dalam melaksanakan tugasnya negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan pemerintah daerah.
3. Penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Dalam perjalanan pemberlakuan pengaturan di bidang tata ruang, isu strategis dalam penyelenggaraan penataan ruang nasional, diantaranya konflik antar sektor dan antar wilayah, degradasi lingkungan akibat penyimpangan tata ruang, baik di darat laut dan udara; serta

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

dukungan terhadap pengembangan wilayah belum optimal. Pada era otonomi daerah, inisiatif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat cenderung diselenggarakan untuk memenuhi tujuan jangka pendek, tanpa memperhatikan kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan jangka panjang.

Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ruang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan negara kepulauan berciri Nusantara, baik sebagai kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk di dalam bumi, maupun sebagai sumber daya, perlu ditingkatkan upaya pengelolannya secara bijaksana, berdaya guna dan berhasil guna dan dikelola secara berkelanjutan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks tersebut, penataan ruang diyakini sebagai pendekatan yang tepat dalam mewujudkan keterpaduan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara berdaya guna dan berhasil guna. Diharapkan dengan berpedoman pada kaidah penataan ruang, kualitas ruang wilayah nasional dapat terjaga keberlanjutannya demi terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial sesuai dengan landasan konstitusional UUD Tahun 1945.

Penyelenggaraan tata ruang di Indonesia telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). UUPR mengatur bahwa masing-masing daerah harus menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi maupun kabupaten/kota. Dasar hukum penyelenggaraan tata ruang di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (selanjutnya disebut UU Penataan Ruang) yang disahkan di Jakarta pada tanggal 26 April 2007. Arah pengaturan dari UU ini adalah:

1. Untuk memperkuat ketahanan nasional berdasarkan wawasan nusantara, demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar daerah dan antara pusat dan daerah agar tidak menimbulkan kesenjangan;
2. Penyelenggaraan penataan ruang yang komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup;
3. Penataan ruang yang dapat mengharmoniskan lingkungan alam dan lingkungan buatan, dan keterpaduan penggunaannya;
4. Memberi perlindungan terhadap fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup akibat pemanfaatan ruang; dan
5. Penataan ruang didasarkan pada pendekatan sistem, fungsi utama kawasan, wilayah administratif, kegiatan kawasan, dan nilai strategis kawasan.

Kegiatan penataan ruang terdiri dari 3 (tiga) kegiatan yang saling terkait, yaitu: perencanaan tata ruang, pemanfaatan tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang melalui produk rencana tata ruang berupa Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang secara hierarki terdiri dari Rencana Tata

Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRW Kab/Kota). Ketiga rencana tata ruang tersebut harus dapat terangkum di dalam suatu rencana pembangunan sebagai acuan di dalam implementasi perencanaan pembangunan berkelanjutan di wilayah Indonesia. Sebagai UU utama (*core*) dalam penyelenggaraan penataan ruang, maka UU Penataan Ruang ini diharapkan dapat mewujudkan rencana tata ruang yang dapat mengoptimalkan dan memadukan berbagai kegiatan sektor pembangunan, baik dalam pemanfaatan sumber daya alam maupun sumber daya buatan.

Pengaturan mengenai kewenangan pemerintah kabupaten/kota terdapat didalam Pasal 11 UUPR, yang meliputi:

1. Pengaturan, Pembinaan, dan Pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dan kawasan strategis kabupaten/kota, yang mengacu pada pedoman bidang penataan ruang yang ditetapkan oleh pemerintah dan petunjuk pelaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi. Pengaturan penataan ruang dilakukan melalui penetapan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pembinaan penataan ruang dilakukan melalui berbagai kegiatan untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang dan pengawasan penataan ruang yang mencakup pengawasan terhadap kinerja pengaturan, pembinaan, dan pelaksanaan penataan ruang, termasuk pengawasan terhadap kinerja pemenuhan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang melalui kegiatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.
2. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota, Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota meliputi: perencanaan, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten/kota yang mengacu pada pedoman bidang penataan ruang yang ditetapkan oleh pemerintah dan petunjuk pelaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi.
3. Pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/kota, yang meliputi: penetapan, perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategi kabupaten/kota.
4. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/kota.

Dalam pelaksanaan wewenang sebagaimana yang tersebut diatas, pemerintah daerah kabupaten/kota bertanggung jawab untuk:

1. Menyebarkan informasi yang berkaitan dengan rencana umum dan rencana rinci tata ruang dalam rangka pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota.
2. Melaksanakan standar pelayanan minimal bidang penataan ruang. Dalam hal pemerintah daerah kabupaten/kota tidak dapat memenuhi standar pelayanan minimal bidang penataan ruang, pemerintah daerah provinsi dapat mengambil langkah penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dalam melaksanakan kewenangannya tersebut pelaksanaan penataan ruang wilayah kota wajib memperhatikan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, yang meliputi:

1. Kewenangan pemerintah pusat, seperti: pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional, kerja sama penataan ruang antar negara dan pemfasilitasan kerjasama penataan ruang antar provinsi.
2. Kewenangan pemerintah provinsi, seperti: pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi, kerja sama penataan ruang antar provinsi, dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Sejak berlakunya *Omnibus Law*, Undang-Undang Cipta Kerja ini memangkas habis kewenangan pemerintah daerah dalam penataan ruang. Dalam UU Cipta Kerja, kewenangan penataan ruang berada di tangan pemerintah pusat. "Penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat," demikian tertulis dalam Pasal 9 ayat 1 UU Cipta Kerja. Dalam Pasal 9 ayat 2, tertulis bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan penataan ruang diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan ini mengubah dua ayat dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh seorang menteri. Adapun tugas dan tanggung jawab menteri dalam penataan ruang mencakup tiga hal, yaitu pengaturan, pembinaan, dan pengawasan penataan ruang; pelaksanaan penataan ruang nasional; dan koordinasi penyelenggaraan penataan ruang lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan.

Dalam UU Cipta Kerja, pemerintah pusat berwenang menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk penyelenggaraan penataan ruang. Penataan ruang oleh pemerintah daerah harus mengacu pada NSPK yang telah dibuat pemerintah pusat. Pasal 10 dan 11 UU Penataan Ruang yang menjelaskan wewenang pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota pun berubah drastis dari yang sebelumnya meliputi tujuh pasal. UU 26/2007 mengatur pemda berwenang terhadap penataan ruang wilayah, penataan ruang kawasan strategis dan penataan ruang antar kabupaten/kota atau antarprovinsi. Pemerintah daerah juga berwenang dalam penetapan kawasan strategis, perencanaan tata ruang kawasan strategis, pemanfaatan ruang kawasan strategis hingga pengendalian pemanfaatan ruang kawasan strategis.

Namun UU Cipta Kerja menyebutkan wewenang pemerintah daerah sesuai NSPK pemerintah pusat hanya meliputi tiga hal. Pertama, pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, kabupaten/kota. Kedua, pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi. Ketiga, kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan fasilitasi kerjasama penataan ruang antar kabupaten/kota.

Cerminan konsepsi perlindungan terkait tata ruang darat dan udara secara eksplisit diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Penataan Ruang, melalui pengaturan penyediaan Ruang Terbuka Hijau pada perencanaan tata ruang wilayah kota. Ketentuan tersebut mengatur pada wilayah kota wajib

menyediakan Ruang Terbuka Hijau (RTH) Publik dan RTH Privat paling sedikit 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota, dengan proporsi sebesar 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota tersebut merupakan RTH Publik. Penyediaan ini dimaksudkan dalam wilayah kota atau kawasan perkotaan untuk fungsi ekologi, dimana keberadaan RTH akan secara langsung berfungsi sebagai pengendalian iklim lokal atau mitigasi pencemaran udara yang bersumber dari kegiatan manusia pada ruang darat.

Guna menentukan norma Ruang Terbuka Hijau, diperlukan peninjauan definisi undang-undang terhadap 'Ruang Terbuka Hijau'. Saat ini, RTH didefinisikan secara normatif sebagai area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam (Pasal 1 angka 31 Undang-Undang Penataan Ruang). RTH publik didefinisikan sebagai ruang terbuka hijau yang dimiliki dan dikelola oleh pemerintah daerah kota yang digunakan untuk kepentingan masyarakat secara umum. Yang termasuk RTH publik, antara lain, adalah: *"taman kota, taman pemakaman umum, dan jalur hijau sepanjang jalan, sungai, dan pantai."*

Sedangkan yang termasuk ke dalam RTH privat, antara lain: *"ialah kebun atau halaman rumah/gedung milik masyarakat/swasta yang ditanami tumbuhan."* Norma di atas memberikan konsekuensi pada praktik perencanaan penataan ruang secara eksisting, sebagaimana pada kota dengan angka kepadatan penduduk yang tinggi, seperti DKI Jakarta, maka masih terdapat lahan-lahan pemanfaatan pribadi di atas lahan yang terkena rencana hijau. Oleh karenanya, Undang-Undang Penataan Ruang memberikan keleluasaan terhadap distribusi RTH publik tersebut untuk diserahkan mekanisme perwujudan pola ruang tersebut kepada Pemerintah Daerah melalui Pasal 30 Undang-Undang Penataan Ruang: *"Distribusi ruang terbuka hijau publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) dan ayat (3) disesuaikan dengan sebaran penduduk dan hierarki pelayanan dengan memperhatikan rencana struktur dan pola ruang."*

Definisi ruang terbuka secara normatif diatur di dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 05/PRT/M/2008 tentang Pedoman Penyediaan dan Pemanfaatan Ruang Terbuka Hijau di Kawasan Perkotaan, sebagai: *"Ruang-ruang dalam kota atau wilayah yang lebih luas baik dalam bentuk area/kawasan maupun dalam bentuk area memanjang/jalur dimana dalam penggunaannya lebih bersifat terbuka yang pada dasarnya tanpa bangunan."*

Ruang terbuka hijau (RTH) merupakan elemen penting dalam pembangunan kota untuk meningkatkan kualitas ruang kota yang asri, nyaman dan sehat. Ketersediaan RTH di berbagai wilayah di Indonesia masih perlu ditingkatkan untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam rencana tata ruang. Permasalahan RTH saat ini meliputi penyediaan dan penyebaran dan kualitas RTH publik dan privat di seluruh wilayah serta pengembangan tajuk hijau.

Peningkatan penyediaan RTH publik menghadapi masalah terbatasnya para pemangku kepentingan pembangunan daerah dalam melakukan pembebasan lahan privat yang sudah ditetapkan dalam rencana tata ruang sebagai jalur hijau, khususnya pada kota-kota besar di Indonesia dengan angka kepadatan penduduk yang sangat tinggi, seperti yang terjadi di DKI Jakarta. Pada wilayah kota

dengan kepadatan tinggi, maka hampir jarang ditemukan lahan yang belum terdapat penguasaan oleh masyarakat, sehingga penetapan jalur hijau dalam perencanaan ruang menimbulkan berbagai implikasi hukum kepada masyarakat. Hal ini menjadi salah satu faktor penyebab belum terimplementasinya dengan baik amanat Undang-Undang Penataan Ruang terkait penyediaan RTH di wilayah kota, yang merupakan tanggung jawab negara dalam mewujudkan ruang udara yang aman, nyaman, dan berkelanjutan.

Pada dasarnya, secara normatif, pengaturan pemenuhan RTH seluas minimal 30 (tiga puluh) persen memberikan pilihan agar pemenuhannya dapat dilakukan melalui RTH privat, di samping tetap harus dipenuhinya proporsi RTH publik seluas 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota. Penyediaan RTH privat menjadi salah satu kunci pemenuhan RTH seluas 30 (tiga puluh) persen pada kota-kota besar padat penduduk di Indonesia dengan sulitnya pembebasan lahan di atas hak-hak atas tanah milik masyarakat. Pemenuhan RTH melalui penyediaan RTH Privat memerlukan kemampuan Pemerintah Daerah dalam melakukan pendataan RTH yang telah terbagi antara RTH Publik dan Privat sehingga dapat dilakukan kalkulasi guna menyusun strategi pemenuhan RTH selanjutnya melalui perencanaan tata ruang. Atas hal-hal tersebut, pemenuhan RTH Privat saat ini menjadi penting untuk dilakukan, diantaranya melalui sejumlah ketentuan yang mengatur aspek bangunan gedung, dari pengaturan hingga aspek penegakan melalui pengawasan oleh Pemerintah Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung mengatur pengaturan ketentuan kepadatan dan ketinggian Bangunan Gedung, yakni diantaranya melalui pengaturan Koefisien Daerah Hijau (KDH). KDH yang merupakan angka persentase perbandingan antara luas seluruh ruang terbuka di luar Bangunan Gedung yang diperuntukkan bagi pertamanan/penghijauan terhadap luas lahan perpetakan atau daerah perencanaan sesuai Keterangan Rencana Kota,<sup>39</sup> menjadi kewenangan Pemerintah Daerah melalui Pasal 22 ayat (3) bahwa penentuan besarnya mengikuti ketentuan penetapan dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) dan/atau Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan (RTBL), dengan ketentuan penentuan besarnya mempertimbangkan: (a) aspek daya dukung lingkungan; (b) aspek keseimbangan lingkungan; (c) aspek keselamatan lingkungan; (d) aspek keserasian lingkungan; dan (e) aspek perkembangan kawasan.

Strategi pemenuhan RTH Publik seluas minimal 20 (dua puluh) persen dari luas wilayah kota dapat dilakukan melalui mekanisme kompensasi penyediaan RTH di tempat lain. Pengembangan konsep tersebut diantaranya dengan menggabungkan wilayah administratif melalui skema kawasan metropolitan sebagai kawasan perkotaan yang terdiri atas sebuah kawasan perkotaan yang berdiri sendiri atau kawasan perkotaan inti dengan kawasan perkotaan di sekitarnya yang saling memiliki keterkaitan fungsional yang dihubungkan dengan sistem jaringan prasarana wilayah yang terintegrasi dengan jumlah penduduk secara keseluruhan sekurang-kurangnya 1.000.000 (satu juta) jiwa. Konsepsi pengembangan kawasan ini menjadi salah satu solusi untuk mengatasi keterbatasan lahan pada *primate cities* atau kota utama dalam skema metropolitan area dengan

<sup>39</sup> Pasal 1 angka 13 Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

melakukan kerjasama antar daerah dengan kota satelit yang masih memiliki lahan yang cukup sehingga pergeseran konsep penyediaan lahan atau ruang hijau skala wilayah bergeser menjadi penyediaan lahan atau ruang hijau skala kawasan.

Pelibatan masyarakat dalam peningkatan RTH juga dapat didorong melalui pengembangan tajuk hijau penghijauan lingkungan dan bangunan. Selanjutnya untuk waktu ke depan pemangku kepentingan pembangunan daerah harus dapat mendorong penyediaan RTH yang mencukupi dan memadai serta jalur hijau pada jaringan jalan, sempadan sungai, danau, waduk dan situ, gedung-gedung bertingkat seperti mal, gedung perkantoran, apartemen, hotel dan fasilitas publik. Di samping itu, diperlukan upaya identifikasi ruang dan kawasan yang dapat difungsikan kembali dan berpotensi sebagai RTH serta upaya dan strategi untuk membebaskan lahan milik publik secara bertahap untuk dimanfaatkan sebagai RTH Publik. Seluruh upaya di atas harus dilakukan dengan memperhatikan konteks aspek Lingkungan, dalam hal ini dengan memperhatikan penyebaran secara proporsional RTH yang ada saat ini, sebagaimana fungsi ekologis penting yang dimiliki RTH di wilayah kota sebagai pengendali iklim mikro bagi ruang udara disekitarnya.

Melalui berbagai rekomendasi arah kebijakan dan pengaturan pengendalian pencemaran udara dari perspektif pengendalian pemanfaatan ruang di atas, dapat diwujudkan tanggung jawab negara dalam mewujudkan ruang udara yang aman, nyaman, dan berkelanjutan. Pengendalian pencemaran udara melalui RTH sebagai perspektif pengendalian pemanfaatan ruang menjadi salah satu aspek penting dalam pengendalian pencemaran udara di wilayah kota-kota besar Indonesia dengan karakter kompleksitas yang tinggi untuk dilakukan sejumlah pengaturan, seperti di DKI Jakarta yang menjadi lokus gugatan pencemaran udara melalui *Citizen Law Suit* pada perkara Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN Jkt.Pst pada Juli 2019 lalu. Putusan perkara tersebut diantaranya memutuskan kewajiban Pemerintah untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap kinerja Gubernur Provinsi DKI Jakarta dalam mengendalikan pencemaran udara, dan menyusun dan mengimplementasikan Strategi dan Rencana Aksi Pengendalian Pencemaran Udara dengan mempertimbangkan penyebaran emisi dari sumber pencemar secara terfokus, tepat sasaran, dan melibatkan partisipasi publik. Pemenuhan RTH memegang fungsi penting dalam pelaksanaan hal-hal yang menjadi gugatan warga negara di atas sebagaimana telah dikabulkan dalam Putusan Hakim pada September 2021 lalu.

## C. Kesimpulan

Tanggung Jawab Negara dalam Mewujudkan Ruang Udara yang Aman, Nyaman dan Berkelanjutan pada dasarnya bersumber dari konstitusi sebagai tanggung jawab untuk melindungi seluruh masyarakat sekaligus pemerintah berkewajiban membangun sistem yang dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Pencemaran udara yang disebabkan oleh kegiatan usaha pada ruang darat pada kawasan perkotaan pada dasarnya secara langsung maupun tidak langsung menjadi penyebab terjadinya pencemaran udara yang tidak hanya berdampak pada lingkungan fisik namun juga manusia. CLS yang dilakukan terhadap kualitas udara di DKI Jakarta

menjadi salah satu bukti permasalahan ini harus mendapatkan perhatian serius dari pemerintah.

Perlindungan lingkungan pada prinsipnya mengedepankan aspek pencegahan, sehingga produk proses perencanaan dalam penataan ruang memegang peranan penting dalam mewujudkan dan cerminan tanggung jawab negara dalam pengendalian pencemaran udara. Hal utama yang dapat terus dilaksanakan adalah komitmen penyediaan RTH pada wilayah kota dan kawasan perkotaan oleh pemerintah yang dalam jangka pendek akan berdampak pada mitigasi dalam pengendalian pencemaran udara.

Rencana tata ruang sebagai produk perencanaan menjadi dokumen paling penting yang menjamin terwujudnya ruang yang aman, nyaman, produktif dan berkelanjutan. Melanggar rencana adalah melanggar hukum, sehingga ketersediaan RTH sesuai ketentuan harus tetap didorong perwujudannya oleh pemerintah baik pusat maupun daerah.



## Daftar Pustaka

### Buku

Diwiryo, Ruslan. 1988. *Strategi Pembangunan Infrastruktur Perkotaan*. Jakarta: Bappenas.

Douglass, J.M. 1978. *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Development Planning in Asia*. In F. lo K. eds. *Growth pole Strategy and Regional Development Policy*. Oxford. Pergamon Press.

Friedmann, J. 1966. *The Regional Development Policy*. The M.JvT. Press, Massachusetts.

Hirschmann, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Heaven, Cnn,: Yale University Press.

Isaard, W. 1956. *Location and Space Economy*. The M.L.T. Press. Cambridge.

Myrdall, Gunnar. 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.

Sutami. 1977. *Ilmu Wilayah dalam Hubungannya dengan Pembangunan*. Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung

## Jurnal

Dwiharyani, Ellyna, Imamulhadi, Maret Priyanta. "Implikasi Hukum Pelanggaran Koefisien Dasar Bangunan Pada Ruang Terbuka Hijau Privat Dalam Kawasan Industri Terhadap Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup", *Jurnal Acta Diurnal Vol. 1, No. 2, Juni 2018*

Hajisarosa, Poernomosidhi. (Tanpa tahun). Pola Pengembangan Regional dalam proses Perencanaan Pembangunan. (Makalah Internal). Bappenas

Hariyanto dan Tukidi, "Konsep Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang Indonesia di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Geografi Vol. 4 No. 1 Januari 2017*

Priyanta, Maret. "Regulasi Perizinan Mendirikan Bangunan dalam Mendukung Kemudahan Berusaha Menuju Bangsa yang Adil dan Makmur", *Jurnal Magister Hukum Udayana Vol. 8 No. 3 September 2019*

## Lainnya

Putusan Perkara Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN Jkt.Pst



BAB **3**

# ARGUMEN HAK ASASI DAN PERBUATAN MELAWAN HUKUM: FUNGSI HAM DALAM LITIGASI LINGKUNGAN

Andri G. Wibisana<sup>40</sup>  
Syaharani<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Guru besar pada Fakultas Hukum UI. Menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di FHUI (1998), Master Program on Law and Economics, Utrecht University (2002), dan Program Doktor, Maastricht University (2008). Alamat: andri.gunawan@ui.ac.id.

<sup>41</sup> Asisten Peneliti pada *Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)*, dan *National Rapporteur for Climate Change Litigation in Indonesia* untuk *Sabin Center for Climate Change, Columbia University*. Menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di FHUI tahun 2021.

## A. Pendahuluan



*CLS Pencemaran Udara Jakarta* memiliki kaitan sangat erat dengan hak atas lingkungan hidup sebagai hak asasi.<sup>42</sup> Dalam kasus ini, salah satu dalil yang diajukan oleh penggugat adalah pelanggaran HAM yang muncul dari kegagalan tergugat (Pemerintah) untuk memenuhi kewajibannya terkait lingkungan hidup berupa pencemaran udara. Uniknya, meskipun pengadilan mengakui adanya pelanggaran Hak Atas Lingkungan, pengadilan hanya berkenan untuk menganggap pelanggaran ini sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah tetapi menolak untuk melihatnya sebagai pelanggaran HAM. Menurut pengadilan:

“Menimbang, bahwa sehubungan dengan petitum gugatan Para Penggugat pada angka 3, meskipun telah terbukti bahwa Para Tergugat telah lalai dalam hal pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, namun oleh karena gugatan dalam perkara ini adalah merupakan Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) yang dasar gugatannya adalah adanya suatu perbuatan melawan hukum, maka menurut Majelis telah cukup jika Para Tergugat terbukti telah lalai dalam hal pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat - Para Tergugat tersebut dinyatakan telah melakukan suatu perbuatan melawan hukum, tanpa harus dinyatakan telah melanggar hak asasi manusia;”<sup>43</sup>

Pandangan pengadilan di atas cukup menarik untuk diperhatikan. Bukan saja karena putusan tersebut termasuk salah satu dari sedikit putusan di Indonesia yang membahas mengenai hak atas lingkungan, tetapi juga karena dalam pembahasannya putusan tersebut menganggap pelanggaran hak atas lingkungan sebagai perbuatan melawan hukum tetapi bukan sebagai pelanggaran HAM. Kontribusi ini akan mengevaluasi apakah posisi pengadilan terkait hak atas lingkungan, HAM, dan perbuatan melawan hukum di atas tepat dengan menggambarkan keterkaitan hak asasi manusia dengan perlindungan lingkungan pada umumnya dan hak atas lingkungan pada khususnya. Kontribusi ini juga hendak menguraikan bagaimana fungsi dari dalil berdasarkan HAM (*human right-based argument*) di dalam sebuah gugatan lingkungan. Dalam hal ini, kontribusi akan membandingkan dengan litigasi perubahan iklim di Belanda, yaitu kasus *Urgenda*, di mana penggugat menggunakan pula dalil adanya pelanggaran HAM sebagai dasar pertanggungjawaban tergugat. Dari perbandingan ini dapat diketahui bahwa dalil pelanggaran HAM justru berfungsi untuk menunjukkan adanya pelanggaran kewajiban tertentu, yang pada gilirannya akan membuktikan adanya perbuatan melawan hukum oleh penggugat. Dengan demikian, dalil pelanggaran HAM memiliki peran yang sentral dalam penentuan adanya pertanggungjawaban tergugat. Dalil ini tidak digunakan hanya sebagai argumen tambahan, tetapi justru sebuah argumen utama dalam menentukan terbuiktinya sebuah perbuatan sebagai perbuatan melawan hukum.

<sup>42</sup> Dalam tulisan ini, yang dimaksud dengan hak asasi adalah hak asasi manusia (HAM). Tulisan ini akan menggunakan istilah hak asasi dan HAM secara bergantian tergantung konteksnya.

<sup>43</sup> PN Jakarta Pusat, Putusan Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, selanjutnya *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 279.

## B. Argumen HAM dalam CLS Pencemaran Udara Jakarta



Pada tahun 2018, sekelompok masyarakat menggugat beberapa instansi pemerintahan atas pelanggaran hak atas lingkungan hidup yang diakibatkan oleh pencemaran udara di wilayah Jakarta melalui gugatan warga negara (*citizen law suit*). Tergugat dalam perkara ini meliputi Presiden Republik Indonesia, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, dan Gubernur Provinsi DKI Jakarta dengan turut tergugat meliputi Gubernur Provinsi Banten dan Gubernur Provinsi Jawa Barat. Penggugat dalam kasus ini mendalilkan bahwa para tergugat dan turut tergugat telah lalai menjalankan kewajibannya dalam menjamin pemenuhan hak asasi manusia, terkhusus hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dengan tidak melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran udara di wilayah Jakarta.

Para penggugat mendalilkan bahwa jaminan konstitusional dan jaminan hukum peraturan perundang-undangan atas perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia terkhusus hak atas lingkungan hidup melahirkan kewajiban konstitusional dan kewajiban ternasional untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan pencemaran udara, yang antara lain mencakup: menetapkan baku mutu udara ambien nasional yang sesuai dengan standar baku mutu udara yang ditetapkan oleh *World Health Organization* (WHO), pengawasan dan pembinaan dalam pencegahan dan penanggulangan pencemaran udara, pemberian bimbingan teknis pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan uji emisi kendaraan, pengumuman ambang batas emisi gas buang kendaraan bermotor, pemberian informasi kepada masyarakat mengenai wilayah terpapar pencemaran udara dan risiko dari pencemaran udara, melakukan penegakan hukum terkait uji emisi kendaraan bermotor dan emisi dari sumber tidak bergerak di Jakarta, melakukan inventarisasi emisi, menyusun strategi dan rencana aksi pemulihan udara Jakarta, menyediakan stasiun pemantau kualitas udara dalam jumlah yang memadai, serta melakukan koordinasi lintas provinsi dalam melakukan penanggulangan dan pemulihan pencemaran udara.<sup>44</sup>

Oleh karenanya, kelalaian dalam menjalankan kewajiban-kewajiban hukum tersebut merupakan suatu perbuatan melawan hukum sebab mengakibatkan kerugian berupa tidak terpenuhinya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>45</sup> Tidak terpenuhinya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat ini termanifestasikan dalam bentuk kerugian riil berupa dideritanya berbagai penyakit yang berhubungan dengan pencemaran udara akibat paparan pencemaran udara.<sup>46</sup> Terhadap dalil-dalil tersebut, para penggugat dalam petitum tak hanya meminta dinyatakan para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum, tetapi juga terbukti melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang dalam hal ini ialah hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 23 – 34.

<sup>45</sup> *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 7.

<sup>46</sup> *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 34 – 36.

<sup>47</sup> *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 36.

Merespon dalil para penggugat yang menyatakan bahwa para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum dengan lalai menjalankan kewajibannya dalam pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, Pengadilan berpendangan bahwa para tergugat terbukti telah lalai dalam melakukan pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Akan tetapi, dikarenakan gugatan dalam perkara ini merupakan gugatan warga negara (*citizen law suit*), Pengadilan berpendapat tidak perlu para tergugat dinyatakan telah melanggar HAM, melainkan hanya cukup dibuktikan para tergugat terbukti lalai dalam pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.<sup>48</sup> Pendapat Pengadilan ini penting untuk digarisbawahi, sebab meskipun mengakui adanya pelanggaran hak atas lingkungan hidup yang baik, Pengadilan enggan menetapkan pelanggaran tersebut sebagai pelanggaran HAM. Hal ini menunjukkan bahwa Pengadilan secara tidak langsung menempatkan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian yang terpisah dari HAM.

### C. Keterkaitan HAM dengan Lingkungan Hidup



Narasi mengenai HAM dalam deklarasi dan konvensi internasional yang bertemakan lingkungan hidup maupun narasi lingkungan hidup dalam instrumen HAM di berbagai tingkatan pengaturan menunjukkan bahwa HAM dan lingkungan hidup pada dasarnya memiliki kaitan yang erat. Terdapat pemahaman bahwa lingkungan hidup memiliki hubungan interdependensi dengan pemenuhan HAM. Banyak HAM yang dijamin oleh instrumen hukum internasional dan nasional memiliki dimensi terkait lingkungan hidup di dalamnya—dalam artian pemenuhan hak-hak tersebut kemungkinan besar akan terpengaruh dalam kondisi lingkungan yang buruk. Oleh karena itu, lingkungan hidup yang baik dapat dilihat sebagai prasyarat bagi pemenuhan HAM.<sup>49</sup> Di sisi lain, perlindungan hukum terhadap HAM juga dapat menjadi cara yang efektif untuk mewujudkan perlindungan lingkungan. Dalam konteks ini, beberapa hak penting, seperti untuk berserikat, akses terhadap keadilan dan informasi, serta kebebasan menyatakan pendapat, menjadi aspek yang krusial dalam perwujudan perlindungan lingkungan.<sup>50</sup>

Keputusan sangat penting terkait pengakuan hak atas lingkungan sebagai HAM terjadi pada tahun 2021. Pada tanggal 8 Oktober tahun tersebut, Dewan HAM PBB mengadopsi Resolution 48/13. Beberapa hal penting yang dapat dicatat dari Resolusi ini adalah: Pertama, Resolusi menegaskan pengakuan Dewan HAM PBB bahwa hak atas lingkungan hidup adalah HAM yang penting bagi

<sup>48</sup> CLS Pencemaran Udara Jakarta (2021), hlm. 279.

<sup>49</sup> John Knox, *Report of The Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, Report to the Human Rights Council 37<sup>th</sup> Session, agenda item 3, UN Doc A/HRC/37/59 (2018), hlm. 2. Hubungan antara lingkungan hidup dengan HAM juga telah diterima oleh pengadilan salah satunya dalam putusan Gabcikovo-Nagymaros yang diputus oleh *International Court of Justice*, Hakim Weeramantry menyatakan bahwa:

*"the protection of the environment is a vital part of contemporary human rights doctrine, for it is sine qua non for numerous human rights such as the right to health and the right to life itself. It is scarcely necessary to elaborate on this, as damage to the environment can impair and undermine all the human rights spoken of in the Universal Declaration on Human Rights and in other human rights instruments"*. Lihat: *International Court of Justice, Gabcikovo-Nagymaros Project Case (Hungary v. Slovakia)*, Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, Rep. 92.

<sup>50</sup> David Hunter, James Salzman, dan Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy* (New York: Foundation Press, 1998), hlm. 1305-1306.

pemenuhan hak asasi lainnya.<sup>51</sup> Kedua, Resolusi menyatakan bahwa hak atas lingkungan hidup ini memiliki kaitan dengan hak asasi lainnya yang telah diakui dalam hukum internasional.<sup>52</sup> Dengan adanya pengakuan formal tentang hak atas lingkungan sebagai hak asasi, maka secara teoritis dapat dianggap telah mulai terjadi pergeseran pembahasan isu lingkungan hidup di dalam konteks HAM. Dari yang semula pembahasan tersebut sering diberi label “HAM dan lingkungan hidup” (*human rights and the environment*), menjadi “hak atas lingkungan hidup” (*rights to the environment*).

Secara kronologis, pengakuan hak atas lingkungan hidup sebagai HAM di dalam produk legislasi Indonesia pertama kali muncul di dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. UU HAM ini menempatkan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak untuk hidup di dalam Pasal 9. Selain memberikan jaminan hak setiap orang untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan kehidupan, Pasal ini juga menyatakan bahwa “[s]etiap berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”<sup>53</sup>

Diletakkannya hak atas lingkungan hidup di dalam Bagian Hak untuk Hidup (Pasal 9), merupakan indikasi kuat bahwa pembuat UU memandang hak atas lingkungan sebagai hak asasi yang sangat penting. Seperti diketahui, hak untuk hidup adalah hak yang sangat fundamental. Selain Pasal 9, pasal lain dapat dikaitkan dengan perlindungan lingkungan adalah Pasal 29 UU HAM yang menyatakan bahwa “[s]etiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya.”<sup>54</sup>

Selanjutnya, pengakuan hak atas lingkungan sebagai hak asasi mendapat dukungan yang lebih kuat lagi dengan dijadikannya hak tersebut sebagai hak konstitusional, melalui Amandemen Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Dalam hal ini, Pasal 28H UUD 1945 menyatakan bahwa “[s]etiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”<sup>55</sup> Meskipun sebelumnya UU HAM telah memasukkan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak untuk hidup, namun UUD 1945 telah memisahkan hak atas lingkungan dari hak untuk hidup (Pasal 28A UUD 1945).<sup>56</sup> Selanjutnya, hak atas lingkungan hidup ditegaskan kembali di dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Di dalam Penjelasan Umumnya, UUPPLH secara tegas menyatakan bahwa hak atas lingkungan hidup,

“merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh

<sup>51</sup> Dewan HAM menyatakan bahwa lembaga ini “[r]ecognizes the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right that is important for the enjoyment of human rights.” UN Human Rights Council, Resolution 48/13, A/HRC/RES/48/13, adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 [Resolusi 48/13], para. 1.

<sup>52</sup> Dalam hal ini, Dewan HAM mencatat bahwa “the right to a clean, healthy and sustainable environment is related to other rights and existing international law.” Resolusi 48/13, para. 2

<sup>53</sup> UU Nomor 39 tahun 1999, Pasal 9.

<sup>54</sup> UU Nomor 39 tahun 1999, Pasal 29. Hak untuk hidup, hak atas perlindungan diri, keluarga, dan hak milik telah banyak digunakan oleh ECtHR untuk kasus-kasus pelanggaran HAM yang muncul dari pencemaran lingkungan.

<sup>55</sup> UUD 1945, Pasal 28H ayat (1).

<sup>56</sup> Sebenarnya menarik untuk membahas apakah memang hak atas lingkungan tidak lagi menjadi bagian dari hak untuk hidup. Jika benar, apa yang menjadi landasan pergeseran ini, dan apa konsekuensi hukum dari pergeseran tersebut. Meski demikian, karena keterbatasan ruang dan konteks, tulisan ini menahan diri untuk tidak membahas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

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.<sup>57</sup>

Kutipan penjelasan tersebut menegaskan dua hal. Pertama, UUPPLH mengakui hak atas lingkungan sebagai hak asasi dan hak konstitusional dari setiap warga negara. Kedua, UUPPLH menegaskan bahwa dengan adanya pengakuan terhadap hak atas lingkungan tersebut, muncul adanya kewajiban (atau tanggung jawab) dari pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan. Hal ini menegaskan bahwa dengan adanya pengakuan eksplisit terhadap HAM, maka secara implisit muncul kewajiban pemerintah untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak tersebut.

Dalam konteks pencemaran udara, *special rapporteur* David Boyd dalam laporannya (2020) memasukkan udara bersih (*clean air*) sebagai salah satu aspek substantif dari hak atas lingkungan. Terkait udara bersih, negara memikul kewajiban untuk mengambil tujuh langkah guna memastikan pemenuhan hak atas udara bersih sebagai aspek substantif dari hak atas lingkungan. Pertama, melakukan pemantauan (*monitoring*) kualitas udara dan dampaknya bagi Kesehatan manusia. Kedua, menyediakan akses atas sumber pencemaran udara. Ketiga, membuat informasi terkait kualitas udara tersedia bagi publik. Keempat, membuat peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan baku mutu terkait kualitas udara. Kelima, mengembangkan rencana aksi terkait kualitas udara pada tingkat lokal, nasional, dan jika diperlukan pada tingkat regional. Keenam, mengimplementasikan rencana aksi dan menegakkan baku mutu terkait kualitas udara. Ketujuh, melakukan evaluasi terhadap kemajuan pelaksanaan rencana dan, jika diperlukan, memperkuat rencana aksi untuk menjamin terpenuhi baku mutu yang telah ditetapkan.<sup>58</sup>

## D. Pelajaran dari Pengadilan Belanda: *Urgenda v. De Staat der Nederlanden*



Pada tahun 2015, sebuah organisasi lingkungan, yaitu Urgenda, menggugat Pemerintah Belanda terkait target penurunan emisi gas rumah kaca (GRK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Belanda, yaitu penurunan emisi GRK pada tahun 2020 sebanyak 17% dari emisi Belanda tahun 1990. Urgenda menganggap target penurunan emisi ini terlalu sedikit, dan meminta pengadilan agar memerintahkan tergugat untuk menetapkan target penurunan emisi minimum 25% dari emisi tahun 1990. Urgenda mendalilkan bahwa dengan menetapkan target penurunan emisi GRK hanya sebanyak 17%, maka Pemerintah Belanda telah melakukan perbuatan melawan hukum. Dalam hal ini, selain dianggap melawan kewajiban konstitusional dan kewajiban ternasional, target penurunan emisi sebanyak 17%, yang dianggap terlalu kecil tersebut, juga bertentangan dengan kewajiban negara untuk melindungi

<sup>57</sup> UU Nomor 32 Tahun 2009, Penjelasan Umum.

<sup>58</sup> David R. Boyd, "Right to a Healthy Environment: Good Practices," Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, A/HRC/43/53, 2020, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/355/14/PDF/G1935514.pdf?OpenElement>, para. 39.

hak untuk hidup (Pasal 2 *European Convention on Human Rights*, ECHR) dan hak atas perlindungan kehidupan pribadi dan keluarga (Pasal 8 ECHR). Dengan menetapkan target penurunan emisi yang kurang itu, Pemerintah Belanda dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 6:162 BW.<sup>59</sup>

Terkait dalil penggugat bahwa target penurunan emisi GRK sebanyak 17% dari emisi tahun 1990 merupakan perbuatan yang melanggar Pasal 2 dan 8 ECHR, Pengadilan Negeri Den Haag menyatakan pandangan yang sangat menarik. Pada satu sisi, Pengadilan menyetujui argumen tergugat bahwa Urgenda, sebagai organisasi, tidak bisa menjadi korban dari pelanggaran atas Pasal 2 dan 8 ECHR sebab tidak mungkin sebuah organisasi mengalami pelanggaran atas integritas fisiknya. Lebih jauh lagi, seandainya pun organisasi seperti Urgenda dapat dianggap sebagai korban dari pelanggaran Pasal 2 dan 8 ECHR, Urgenda tidak memiliki hak gugat bagi pelanggaran HAM berdasarkan Pasal 34 ECHR.<sup>60</sup> Meski demikian, pada sisi lain pengadilan juga menyatakan bahwa penafsiran mengenai Pasal 2 dan 8 ECHR, terutama dalam kaitannya dengan hak atas lingkungan hidup, berguna untuk menerapkan dan mengkonkretkan norma terbuka dari hukum perdata (*open privaatrechtelijke normen*), seperti kaidah hukum tidak tertulis terkait kewajiban hukum (*ongeschreven zorgvuldigheidsnorm*) dari pasal tentang perbuatan melawan hukum (Pasal 6:162 BW).<sup>61</sup> Dengan kata lain, meskipun Urgenda tidak dapat memiliki hak gugat untuk menggunakan Pasal 2 dan 8 ECHR, Pengadilan masih membuka untuk melihat penafsiran terhadap kedua pasal ini ketika menjelaskan apakah tergugat telah melakukan pelanggaran hukum berupa kewajiban dari hukum tidak tertulis.

Untuk menetapkan bahwa Pemerintah Belanda telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap Urgenda, pengadilan kemudian menganalisa apakah target penurunan emisi sebesar 17% dari emisi tahun 1990 dapat dianggap mencukupi untuk mencegah bahaya dari perubahan iklim. Pengadilan membahas beberapa hal: Pertama, apakah terdapat kewajiban hukum untuk bertindak hati-hati (*zorgplicht*) dari pemerintah terkait perubahan iklim. Kewajiban ini akan terlihat dari: i). sifat dan keseriusan kerugian sebagai dampak dari perubahan iklim; ii). adanya

<sup>59</sup> Rechtbank Den Haag, *Stichting Urgenda Foundation v. De Staat der Nederlanden*, C/09/456689 /HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (English translation: ECLI:NL:RBDHA:2015:7196), selanjutnya: *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 4.35. Pasal 6:162 BW menyatakan.

1. "Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.

2. "Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.

3. "Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt."

[1. Seseorang yang melakukan perbuatan melawan hukum terhadap orang lain, yang perbuatan tersebut dapat diatribusikan kepadanya, memiliki kewajiban untuk mengganti kerugian yang diderita orang lain sebagai akibat dari perbuatannya.

2. Sebuah perbuatan melawan hukum adalah sebuah perbuatan atau tidak berbuatnya (omisi) seseorang yang bertentangan dengan kewajiban hukum atau dengan kebiasaan masyarakat berdasarkan hukum tidak tertulis, kecuali jika ada dasar pembenaran atas perbuatan itu.

3. Sebuah perbuatan melawan hukum dapat diatribusikan kepada pelaku jika perbuatan ini disebabkan oleh kesalahannya atau karena suatu sebab yang dapat dimintakan pertanggungjawabannya berdasarkan hukum atau aturan yang berlaku umum diterima.]

Dengan kata lain, pasal ini memiliki kesamaan dengan Pasal 1365 KUH Perdata.

<sup>60</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 4.45. Pasal 34 ECHR menyatakan bahwa pengadilan, dalam hal ini European Court of Human Rights (ECtHR), "may receive applications from any person, nongovernmental organisation or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto. The High Contracting Parties undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right." Dengan demikian, baik individu atau organisasi yang mengajukan gugatan di ECtHR haruslah merupakan korban dari pelanggaran HAM yang diatur dalam ECHR.

<sup>61</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 4.46.

pengetahuan dan dapat diperkirakannya (*voorzienbaarheid*) kerugian tersebut; dan iii). peluang munculnya perubahan iklim yang berbahaya. Kedua, bagaimana sifat perbuatan (atau omisi) dari pemerintah. Ketiga, apakah mengambil tindakan pencegahan/kehati-hatian memberikan beban yang berlebihan (*bezwaarlijkheid*) bagi pemerintah. Keempat, seberapa luas diskresi pemerintah dalam melaksanakan kewajiban publiknya, dengan mempertimbangkan dasar ilmiah terbaru mengenai perubahan iklim, ketersediaan pilihan-pilihan yang dapat diambil dalam melakukan tindakan pencegahan, dan rasio untung-rugi (*kosten-batenverhouding*, atau *cost-benefit ratio*) dari tindakan yang akan diambil.<sup>62</sup>

Terkait pembahasan mengenai kewajiban hukum pemerintah, Pengadilan menafsirkan bahwa mengingat kondisi perubahan iklim sekarang dan kemungkinan dampaknya yang serius dan tidak dapat dipulihkan, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk mengambil pencegahan, sesuai dengan asas kehati-hatian (*the precautionary principle*), untuk melindungi warga negaranya. Lebih dari itu, Pengadilan juga berpandangan bahwa komitmen penurunan emisi GRK yang dibuat negara-negara anggota UNFCCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) tidaklah mencukupi untuk membuat kenaikan suhu tidak melebihi 2°C di atas suhu sebelum revolusi industri (*pre-industrial level*).<sup>63</sup> Mengingat hal tersebut, Pengadilan melanjutkan, setiap negara memiliki kewajiban di dalam wilayahnya untuk melakukan pencegahan dampak berbahaya dari perubahan iklim dengan mengambil tindakan mitigasi (penurunan emisi GRK).<sup>64</sup>

Pengadilan selanjutnya mempertimbangkan bukti-bukti ilmiah, termasuk laporan dari *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) dan dokumen Uni Eropa, yang pada dasarnya mendukung argumen dari Urgenda bahwa mengambil tindakan penurunan emisi GRK sesegera mungkin, bahkan penurunan sampai dengan 40% pada tahun 2030 dan 80% pada tahun 2050, adalah tindakan yang dapat dibenarkan secara ekonomi (*cost-effective*). Atas dasar itu, maka Pengadilan berpendapat bahwa, berdasarkan kondisi ilmiah dan pengetahuan teknis terkini, negara memiliki kewajiban hukum untuk melakukan penurunan emisi GRK sesegera mungkin dan

<sup>62</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 4.63.

<sup>63</sup> Perlu diperhatikan bahwa target kenaikan suhu ini merupakan tujuan dari Perjanjian Paris tahun 2015, yang menyatakan: "This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by: a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2 °C above pre-industrial levels and to pursue efforts to limit the temperature increase to 1.5 °C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change..."  
Lihat: Perjanjian Paris tahun 2015, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1 [selanjutnya Perjanjian Paris 2015], Pasal 2 ayat 1(a).

<sup>64</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), paras. 4.64-4.65.

Kewajiban untuk menurunkan emisi GRK yang dimiliki setiap negara ini perlu untuk digarisbawahi mengingat negara, seperti juga Pemerintah Belanda dalam kasus ini, seringkali mengajukan bantahan bahwa karena perubahan iklim ini merupakan sebuah persoalan global, maka penurunan emisi yang dilakukan oleh satu negara, dalam hal ini Belanda, tidaklah akan berpengaruh banyak bagi pencegahan perubahan iklim. Argumen ini lah yang sering disebut dengan "a drop in the ocean argument." Penegasan bahwa setiap negara memiliki kewajibannya sendiri-sendiri membantah argumen tersebut, dalam arti bahwa negara memiliki kewajibannya sendiri-sendiri terkait penurunan emisi GRK, tanpa perlu melihat apa yang dilakukan oleh negara lain. Hal ini didasarkan pada prinsip hukum "Suum Cuique Tribuere," setiap orang memiliki kewajibannya masing-masing.

Pandangan bahwa setiap negara memiliki kewajibannya masing-masing diperkuat kembali oleh Mahkamah Agung Belanda. Dalam hal ini, MA berpendapat bahwa berdasarkan "no-harm" beginsel, yang juga diadopsi di dalam pembukaan UNFCCC, setiap negara memiliki kewajiban untuk tidak menyebabkan bahaya bagi pihak lain. Dengan kata lain: "ieder land is voor zijn deel verantwoordelijk en is dus ook daarop aan te spreken," setiap negara memiliki kewajibannya masing-masing dan dapat dimintakan pertanggungjawabannya untuk itu. Dalam konteks perubahan iklim, ini berarti bahwa setiap negara memiliki tanggung jawabnya masing-masing terkait penurunan emisi GRK. Lihat: Hoge Raad, *De Staat der Nederlanden v. Stichting Urgenda Foundation*, 19/00135, ECLI:NL:HR:2019:2006 (English translation ECLI:NL:HR:2019:2007), selanjutnya: *Urgenda* (HR, 2019), para. 5.7.5

Untuk komentar atas kewajiban masing-masing negara ini, lihat: Jaap Spier, "The 'Strongest' Climate Ruling Yet: The Dutch Supreme Court's Urgenda Judgment," *Netherlands International Law Review*, Vol. 67(2020), hlm. 327; dan Otto Spijkers, "Friends of the Earth Netherlands (Milieudefensie) v. Royal Dutch Shell," *Chinese Journal of Environmental Law*, Vol. 5 (2021), hlm. 248.

sebanyak mungkin.<sup>65</sup>

Pengadilan juga melihat bahwa mengingat risiko yang besar dari perubahan iklim, negara memiliki kewajiban hukum untuk mengambil tindakan mitigasi perubahan iklim, yaitu penurunan emisi GRK dengan tujuan, setidaknya, mencapai target skenario stabilisasi konsentrasi GRK pada tingkat 450 ppm. Pengadilan juga menyetujui pandangan Urgenda yang menyatakan bahwa target penurunan emisi GRK yang rendah sebelum tahun 2030 akan menyebabkan beban penurunan emisi akan dialihkan ke masa depan karena untuk menjamin tercapainya target kenaikan suhu maksimum 2°C, penurunan emisi yang rendah pada masa sekarang, akan diikuti dengan penurunan emisi yang sangat besar pada masa setelah 2030. Di sisi lain, target penurunan emisi GRK yang rendah pada masa sekarang juga akan meningkatkan efek kumulasi GRK. Karena itu, target penurunan emisi yang dipilih oleh Pemerintah Belanda, tidak dapat dianggap sebagai alternatif yang dapat diterima dan mencukupi, dibandingkan dengan target penurunan emisi sebesar 25-40% dari emisi tahun 1990 pada tahun 2020. Pengadilan mengakui bahwa target penurunan emisi kurang dari 25-40% hanya dapat dibenarkan apabila target tersebut memberikan beban yang terlalu berat bagi pemerintah.<sup>66</sup> Atas dasar tersebut, Pengadilan berpendapat bahwa dengan menetapkan target penurunan emisi pada tahun 2020 kurang dari 25% dari emisi tahun 1990, Pemerintah Belanda telah melakukan perbuatan yang melawan hukum.<sup>67</sup> Dalam Amar putusannya, Pengadilan Negeri Den Haag memerintahkan Pemerintah Belanda untuk menurunkan emisi GRK setidaknya 25% pada tahun 2020 dibandingkan dengan emisi GRK Belanda tahun 1990.<sup>68</sup> Pengadilan juga menyatakan bahwa putusan tersebut berlaku *uitvoerbaar bij voorraad*, dapat dijalankan terlebih dahulu.<sup>69</sup>

Pengadilan Banding Den Haag pada dasarnya menyetujui pandangan dari PN Den Haag, kecuali mengenai hak gugat dari Urgenda untuk menggunakan Pasal 2 dan 8 ECHR. Pengadilan Banding menolak pandangan dari Pengadilan Negeri Den Haag bahwa berdasarkan Pasal 34 ECHR Urgenda tidak dapat secara langsung menggunakan Pasal 2 dan 8 ECHR di pengadilan Belanda.<sup>70</sup> Menurut Pengadilan Banding Den Haag, ECtHR tidak memberikan jawaban apakah organisasi dapat mengajukan gugatan pelanggaran HAM di pengadilan domestik masing-masing negara. Dengan demikian, pasal 34 ECHR tidak dapat dijadikan alasan untuk menolak gugatan Urgenda di pengadilan Belanda terkait pelanggaran HAM berdasarkan pasal 2 dan 8 ECHR. Pengadilan Banding kemudian melihat bahwa dasar hukum yang lebih tepat untuk menilai hak gugat dari Urgenda adalah pasal 3:305a BW, yang memberikan hak kepada organisasi untuk mengajukan gugatan untuk kepentingan kolektif. Mengingat setiap individu memiliki hak untuk menggugat di pengadilan Belanda terkait pelanggaran atas pasal 2 dan 8 ECHR oleh negara, maka Urgenda pun memiliki hak gugat untuk mengajukan gugatan atas pelanggaran terhadap kedua pasal tersebut.

<sup>65</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), paras. 4.66-4.73.

<sup>66</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), paras. 4.83-4.86.

<sup>67</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 4.93.

<sup>68</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 5.1.

<sup>69</sup> *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 5.3.

Untuk komentar awal atas putusan PN Den Haag ini, lihat misalnya: Marc Loth, "Climate Change Liability After All: A Dutch Landmark Case," *Tilburg Law Review*, Vol. 21 (2016).

<sup>70</sup> Lihat catatan kaki nomor 18 yang menjelaskan bahwa hak gugat organisasi atau warga negara (*action populari*) tidak dikenal di dalam ECtHR.

Hak gugat tersebut muncul sepanjang Urgenda dapat dianggap mewakili kepentingan warga negara Belanda dari generasi sekarang, terutama dari kaum muda yang memiliki risiko untuk menerima dampak serius perubahan iklim apabila penurunan emisi yang tepat tidak dilakukan. Pengadilan melihat bahwa untuk menunjukkan kepentingan yang masyarakat diwakilinya, Urgenda tidak perlu mendefinisikan secara tegas kelompok mana yang benar-benar mereka wakili. Hak gugat berdasarkan *action popularis (collectieve actie)* tidak mensyaratkan adanya ketegasan kelompok yang diwakili, karena gugatan ini juga meliputi kepentingan kelompok yang sangat luas dan bahkan tidak tertentu (*onbepaalbaar*).<sup>71</sup> Singkatnya, meskipun Urgenda tidak memiliki hak untuk menggugat pelanggaran pasal 2 dan 8 ECHR melalui ECtHR, organisasi ini tetap memiliki hak untuk mengajukan gugatan atas pelanggaran kedua pasal tersebut melalui pengadilan Belanda.

Selanjutnya, Pengadilan Banding Den Haag menilai kewajiban hukum yang timbul dari pasal 2 dan 8 ECHR. Menurut Pengadilan, pasal 2 dan 8 ECHR melahirkan baik kewajiban negatif dan positif, masing-masing terkait hak untuk hidup dan hak atas kehidupan pribadi dan keluarga. Kewajiban negatif terkait pasal 8 ECHR berarti negara memiliki kewajiban untuk tidak mengakibatkan dampak buruk, yang lebih buruk dari "*minimum level of severity*" (tingkat bahaya minimum), pada tempat tinggal dan kehidupan pribadi warganya. Sedangkan kewajiban positif berarti negara memiliki kewajiban untuk mengambil langkah untuk mencegah bahaya yang mungkin timbul. Secara khusus, pasal 2 melahirkan kewajiban (positif) bagi negara untuk melindungi hak untuk hidup dari warganya, sedangkan pasal 8 melahirkan kewajiban negara untuk melindungi tempat tinggal dan kehidupan pribadi warganya. Kedua pasal ini mewajibkan negara untuk mengambil langkah pencegahan terhadap bahaya dari perubahan iklim, ketika negara telah mengetahui adanya bahaya nyata dari perubahan iklim.<sup>72</sup>

Selanjutnya, Pengadilan Banding membuat pertimbangan dengan merujuk laporan dari IPCC. Berdasarkan laporan-laporan ilmiah tersebut terlihat bahwa untuk mencegah bahaya perubahan iklim yang serius, kenaikan suhu tidak boleh melebihi 2°C (di atas *pre-industrial level*). Untuk mencapai target batasan kenaikan suhu tersebut, diperlukan penurunan emisi GRK sebesar 25-40% (dari emisi tahun 1990) pada tahun 2020. IPCC telah menyebutkan target penurunan emisi ini pada *the Fourth Assessment Report (AR4)* tahun 2007, dan negara-negara Annex I telah diminta pula untuk merujuk pada target penurunan emisi ini pada setiap *Conference of Parties (COPs)* dari UNFCCC sejak tahun 2007. Karena itu, Pengadilan melihat bahwa Pemerintah Belanda telah mengetahui adanya kebutuhan akan penurunan emisi sebesar itu. Meskipun target penurunan emisi itu tidak dapat dikatakan sebagai standar hukum yang secara langsung mengikat negara, akan tetapi Pengadilan berpendapat bahwa untuk mencegah dampak serius dari perubahan iklim diperlukan penurunan emisi GRK sebesar 25-40% pada tahun 2020.<sup>73</sup> Dengan kata lain, Pengadilan melihat bahwa negara telah mengetahui adanya ancaman dari perubahan iklim, dan telah mengetahui pula bahwa untuk mencegah dampak berbahaya dari perubahan iklim tersebut

<sup>71</sup> *Gerechtshof Den Haag, De Staat der Nederlanden v. Stichting Urgenda Foundation*, 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (English translation: ECLI:NL:GHDHA:2018:2610), selanjutnya: *Urgenda* (Hof. Den Haag, 2018), paras. 34-38.

<sup>72</sup> *Urgenda* (Hof. Den Haag, 2018), paras. 40-43.

<sup>73</sup> *Urgenda* (Hof. Den Haag, 2018), para. 51.

diperlukan penurunan emisi GRK tidak kurang dari 25% pada tahun 2020.

Berdasarkan hal di atas, Pengadilan Banding melihat bahwa dengan menetapkan penurunan emisi yang kurang ambisius, yaitu sebesar 17% pada tahun 2020, Pemerintah Belanda telah melakukan pelanggaran hukum berupa pelanggaran kewajiban hukum terkait pasal 2 dan 8 ECHR. Oleh sebab itu, Pengadilan menyatakan pula bahwa pemerintah harus menetapkan penurunan emisi GRK setidaknya sebesar 25% pada akhir tahun 2020.<sup>74</sup>

Mahkamah Agung Belanda dalam putusannya tahun 2020 menguatkan pendapat dari pengadilan di bawahnya. Beberapa hal yang penting dari putusan Mahkamah Agung Belanda dapat dilihat dari uraian berikut ini.

Pertama, Mahkamah Agung menguatkan pandangan Pengadilan Banding Den Haag bahwa Urgenda memiliki hak gugat di pengadilan Belanda untuk menggugat pelanggaran hak asasi, dalam hal ini pasal 2 dan 8 ECHR. Dalam hal ini, Mahkamah Agung menyatakan bahwa hak gugat Urgenda lahir dari pasal 3:305aBW, dan bukan dari pasal 34 ECHR. Ini berarti bahwa meskipun Urgenda tidak memiliki hak gugat untuk mengajukan gugatan kepada ECtHR atas pelanggaran pasal 2 dan 8 ECHR, karena tidak dapat dianggap sebagai korban menurut pasal 34 ECHR, Urgenda tetap dapat mengajukan gugatan pelanggaran kedua pasal itu di pengadilan Belanda.<sup>75</sup> Singkatnya, meskipun organisasi tidak dapat menggugat secara langsung pelanggaran HAM di ECtHR, organisasi tetap dapat menggunakan argumen HAM dalam gugatan pelanggaran HAM di pengadilan domestik.

Kedua, penting pula untuk dilihat bagaimana Mahkamah Agung menarik kesimpulan tentang pentingnya target penurunan emisi yang ambisius pada masa sekarang. Mahkamah Agung menggunakan bukti-bukti ilmiah yang dipublikasikan dan dikemukakan oleh berbagai badan ilmiah atau organisasi yang kredibel seperti COPs dari UNFCCC, IPCC, dan UNEP (*United Nations Environment Program*). Mahkamah Agung beranggapan bahwa saat ini telah terdapat konsensus di kalangan ilmuwan bahwa pemanasan global, dalam arti kenaikan suhu di atas *pre-industrial levels*, harus dibatasi pada suhu 2°C, dan jika memungkinkan pada suhu 1,5 °C. Target pemanasan global ini secara formal diadopsi oleh Perjanjian Paris 2015,<sup>76</sup> yang juga telah ditandatangani oleh Belanda. Lebih dari itu, Mahkamah Agung mengaitkan antara target pemanasan global di atas dengan stabilisasi konsentrasi GRK sebagai tujuan dari UNFCCC,<sup>77</sup> yaitu stabilisasi konsentrasi GRK pada tingkat 430 ppm untuk target 1,5°C dan 450 ppm untuk 2°C.<sup>78</sup> Target pemanasan global dan stabilisasi konsentrasi di atas penting untuk dikemukakan, karena target ini lah yang memungkinkan semakin konkretnya gagasan "*carbon budget*," yaitu suatu batasan (baca: "kuota" atau "jatah") emisi GRK global yang masih diizinkan agar target pemanasan global tertentu tidak

<sup>74</sup> *Urgenda* (Hof. Den Haag, 2018), para. 76.

<sup>75</sup> *Urgenda* (HR, 2019), paras. 5.9.2-3.

<sup>76</sup> Perjanjian Paris 2015, Pasal 2(1a).

<sup>77</sup> Pasal 2 dari UNFCCC menyatakan bahwa tujuan akhir dari konvensi ini adalah stabilisasi konsentrasi GRK pada tingkat yang aman, yaitu yang dapat mencegah bahaya pada sistem iklim (*dangerous anthropogenic interference with the climate system*). Lihat: UN Framework Convention on Climate Change, diadopsi 9 May 1992, 1771 U.N.T.S 108, 31 I.L.M. 849 (1992) [selanjutnya UNFCCC], Pasal 2.

<sup>78</sup> *Urgenda* (HR, 2019), paras. 4.3 dan 4.5.

terlewati,<sup>79</sup> dalam hal ini target 1,5-2°C. Berdasarkan *carbon budget* ini, Mahkamah Agung Belanda melihat bahwa setiap penurunan emisi memiliki dampak positif pada semakin besarnya ruang bagi emisi GRK global tidak melewati target pemanasan global. Dalam konteks ini, Mahkamah Agung beranggapan: “*geen enkele reductie is verwaarloosbaar*,” tidak ada penurunan emisi yang tidak penting.<sup>80</sup> Sebaliknya, dengan merujuk pada terbitan dari UNEP, Mahkamah Agung menyatakan bahwa setiap penundaan penurunan emisi mengindikasikan penurunan emisi yang jauh lebih besar di masa yang akan datang, agar kenaikan suhu tetap berada di bawah target pemanasan global.<sup>81</sup> Dengan merujuk pada laporan asesmen kelima dari IPCC, Mahkamah Agung beranggapan bahwa apabila emisi GRK tidak secara serius dikurangi, maka akan ada peluang yang cukup besar bagi terlampauinya batas aman (“*tipping point*”) dari iklim, dengan konsekuensi pemanasan global terjadi secara cepat, “*at a steepening rate*.”<sup>82</sup>

Ketiga, Mahkamah Agung Belanda juga membuat beberapa kesimpulan terkait kewajiban hukum menurut pasal 2 dan 8 ECHR. Menurut Mahkamah Agung, pasal 2 ECHR memuat kewajiban (*de positieve verplichting*, kewajiban positif) bagi negara untuk mengambil langkah penting untuk melindungi kehidupan dari setiap orang di bawah yurisdiksinya. Kewajiban ini muncul jika negara mengetahui adanya ancaman yang nyata dan segera, “*real and immediate risk*,” bagi kehidupan warganya. Frasa “*immediate risk*” tidaklah berarti bahwa ancaman akan terwujud dalam waktu yang singkat, tetapi lebih pada adanya bahaya yang secara langsung mengancam (“*sprake moet zijn van een gevaar dat de betrokken personen rechtstreeks bedreigt*”).<sup>83</sup> Sementara itu, menurut Mahkamah Agung, pasal 8 ECHR melindungi hak untuk penghormatan atas kehidupan pribadi dan keluarga, termasuk dalam konteks lingkungan hidup. Hal ini berarti adanya kewajiban bagi negara untuk mengambil langkah yang berarti dan layak untuk melindungi warganya dari potensi pencemaran/ kerusakan lingkungan yang serius.<sup>84</sup> Dengan merujuk pada asas kehati-hatian, *the precautionary principle*, Mahkamah Agung berpendapat bahwa pasal 2 dan 8 ECHR mewajibkan negara untuk mengambil tindakan pencegahan atas bahaya pencemaran lingkungan yang serius, meskipun masih belum pasti kapan ancaman itu akan menjadi kenyataan. Dikaitkan dengan perubahan iklim, hal ini berarti pasal 2 dan 8 ECHR mewajibkan negara mengambil langkah mitigasi dan adaptasi perubahan iklim yang layak.<sup>85</sup> Mahkamah Agung menyatakan bahwa untuk mencegah

<sup>79</sup> Dalam hal ini perlu dibedakan antara “*total carbon budget*” dan “*remaining carbon budget*.” Menurut IPCC, “*total carbon budget*” adalah perkiraan total netto emisi CO<sub>2</sub> global dari kegiatan manusia (*net global anthropogenic CO<sub>2</sub>*), yang dihitung sejak masa sebelum revolusi industri (*the pre-industrial period*) sampai dengan masa tercapainya netto tanpa emisi CO<sub>2</sub>, yang akan menghasilkan pembatasan pemanasan global pada tingkat tertentu. Sedangkan “*remaining carbon budget*” adalah perkiraan total netto emisi CO<sub>2</sub> global dari kegiatan manusia yang dihitung sejak tahun tertentu sampai dengan masa tercapainya netto tanpa emisi CO<sub>2</sub>, yang akan menghasilkan pembatasan pemanasan global pada tingkat tertentu. Secara spesifik, berdasarkan salah satu metode pengukuran, IPCC menyatakan bahwa sisa *carbon budget* adalah sebesar 580 GtCO<sub>2</sub> untuk peluang 50% tetap berada dalam target pembatasan pemanasan global pada 1.5°C, dan 420 GtCO<sub>2</sub> untuk peluang 66% tetap berada dalam target pemanasan ini. Sementara berdasarkan pengukuran lainnya, sisa *carbon budget* adalah 770 dan 570 GtCO<sub>2</sub>, masing-masing untuk peluang 50% dan 66% tetap berada dalam target pemanasan global 1,5°C. Lihat: Myles Allen, et al., “Summary for Policymakers,” dalam: V. Masson-Delmotte, et al. (eds.), *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty* (IPCC, 2018), hlm. 12.

<sup>80</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 5.7.8.

<sup>81</sup> *Urgenda* (HR, 2019), paras. 4.6 dan 7.4.3.

<sup>82</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 4.4.

<sup>83</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 5.2.2.

<sup>84</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 5.2.3.

<sup>85</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 5.3.2.

ancaman nyata dari bahaya perubahan iklim, mana pasal 2 dan 8 ECHR mewajibkan negara untuk mengambil kewajibannya masing-masing guna melawan bahaya tersebut ("*verplichten om tegen dat gevaar 'het hunne' te doen*").<sup>86</sup>

Pertanyaannya kemudian apakah target penurunan emisi 17% pada tahun 2020 tidak dapat dianggap layak, atau apakah negara Belanda terikat dengan target penurunan emisi 25-40% pada tahun 2020. Untuk menjawab pertanyaan ini, Mahkamah Agung Belanda merujuk pada konsep "*common ground*" sebagai dasar menafsirkan dan menerapkan ketentuan ECHR, sebagaimana telah diadopsi oleh ECtHR. Terkait hal ini, ECtHR menyatakan bahwa ketentuan ECHR haruslah diinterpretasikan sejalan dengan prinsip-prinsip hukum internasional. Terkait hal ini, pemahaman ketentuan ECHR tidak hanya didasarkan pada bunyi teks dari konvensi tersebut, tetapi juga harus memperhatikan elemen hukum internasional lain selain ECHR, interpretasi oleh lembaga yang kompeten, serta praktik dari negara anggota yang menggambarkan nilai yang diakui bersama, "*common values*."<sup>87</sup> Mahkamah Agung Belanda kemudian menganggap adanya konsensus internasional mengenai penurunan emisi setidaknya 25-40% pada tahun 2020 sebagai "*common ground*" yang harus diperhatikan dalam menafsirkan pasal 2 dan 8 ECHR terkait perubahan iklim.<sup>88</sup> Berdasarkan konsensus internasional, atau "*common ground*," terkait penurunan emisi tersebut, Mahkamah Agung menyimpulkan bahwa pasal 2 dan 8 ECHR melahirkan kewajiban kepada negara Belanda untuk menetapkan target penurunan emisi setidaknya 25% pada tahun 2020 dibandingkan dengan emisi pada tahun 1990.<sup>89</sup> Atas dasar pertimbangan-pertimbangan di atas, Mahkamah Agung menolak kasasi yang diajukan pemerintah.<sup>90</sup>

## E. Pentingnya Argumen HAM dalam Gugatan Lingkungan



Putusan *Urgenda* memberikan pelajaran penting tentang pentingnya argumen pelanggaran HAM dalam sebuah kasus lingkungan hidup. Putusan ini telah menjadi inspirasi bagi gugatan-gugatan lainnya di banyak negara Eropa, di mana pemerintah digugat telah melanggar hak asasi manusia karena kebijakan perubahan iklim yang tidak ambisius.<sup>91</sup>

Lebih jauh lagi, *Urgenda* penting bukan hanya karena argumen HAM dapat digunakan untuk mengoreksi kebijakan pemerintah terkait lingkungan hidup, tetapi juga bahwa argumen HAM ini membuka jalan bagi pengadilan untuk melakukan interpretasi atas norma hukum perdata, yaitu kewajiban hukum (*duty of care*) dari tergugat terhadap penggugat.<sup>92</sup> Putusan ini memperlihatkan bahwa pasal 2 ECHR (hak untuk hidup) dan pasal 8 ECHR (hak atas penghormatan terhadap

<sup>86</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 5.8.

<sup>87</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 5.4.2.

<sup>88</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 7.2.11.

<sup>89</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 7.5.1.

<sup>90</sup> *Urgenda* (HR, 2019), para. 9.

<sup>91</sup> Otto Spijkers, "Friends of the Earth Netherlands (Milieudefensie) v Royal Dutch Shell," *Chinese Journal of Environmental Law*, Vol. 5 (2021), hlm. 239.

<sup>92</sup> Jacqueline Peel dan Hari M. Osofsky, "A Rights Turn in Climate Change Litigation?" *Transnational Environmental Law*, Vol. 7:1 (2018), hlm. 38.

kehidupan pribadi dan keluarga) melahirkan kewajiban pemerintah untuk mengambil langkah yang penting dan layak untuk mencegah perubahan iklim, yaitu dengan melakukan penurunan emisi yang dianggap memadai.<sup>93</sup> Berdasarkan *common ground*, yaitu konsensus internasional dari kalangan ilmuwan dan kesepakatan internasional, disimpulkan bahwa target penurunan emisi sebesar 17% pada tahun 2020 tidaklah mencukupi untuk mencegah perubahan iklim. Dengan kata lain, target tersebut merupakan pelanggaran kewajiban pemerintah atas hak asasi manusia, sehingga menjadi dasar bagi pengadilan untuk menyatakan bahwa pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum.

Meskipun Perjanjian Paris 2015 meminta agar negara menetapkan target penurunan emisi sebesar mungkin,<sup>94</sup> tetapi perlu dicatat bahwa pada dasarnya perjanjian ini tidak menetapkan satu target penurunan emisi tertentu bagi tiap negara. Negara pada dasarnya diberikan kebebasan untuk menetapkan targetnya, sepanjang target tersebut diperbaiki dan setiap perbaikan menunjukkan adanya peningkatan target yang merefleksikan target terbesar yang paling mungkin dicapai negara. Penting juga untuk diperhatikan bahwa UNFCCC dan Perjanjian Paris 2015 tidak memberikan ketentuan yang jelas untuk mekanisme review terhadap ketaatan negara. Pada tingkat internasional, penyelesaian perselisihan terkait perubahan iklim juga bersifat sukarela. Selain itu, sangat sulit untuk melihat adanya negara yang mau menggugat negara lain terkait kewajiban *erga omnes*, termasuk kewajiban terkait penurunan emisi.<sup>95</sup>

Berbagai batasan dalam rezim hukum perubahan iklim internasional tersebut menjadi hambatan bagi warga negara untuk menggunakan rezim hukum perubahan iklim sebagai dasar gugatan terhadap kebijakan perubahan iklim pemerintah yang dianggap kurang serius. Pada situasi ini lah argumen HAM menjadi penting. Argumen HAM memungkinkan pengadilan untuk menilai apakah target penurunan emisi dari sebuah negara memadai, ketika rezim perubahan iklim tidak terlalu memberikan dasar yang tegas untuk penilaian tersebut. Dengan kata lain, argumen HAM kemudian dapat digunakan untuk menentukan batas minimal atau ambang batas yang harus dipenuhi negara dalam menjalankan kewajiban hukumnya dalam menjamin pemenuhan hak asasi manusia. Dalam kasus *Urgenda*, target penurunan emisi yang terlalu rendah dapat dianggap sebagai perbuatan melawan hukum berdasarkan rezim HAM, meskipun sulit untuk dikatakan melanggar hukum apabila dilihat dari rezim perjanjian perubahan iklim global.

Apabila logika argumen HAM *Urgenda* diterapkan pada *CLS Pencemaran Udara Jakarta*, maka negara memiliki kewajiban untuk melindungi hak warga atas udara bersih sebagai bagian dari hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Jika merujuk pada Boyd (2020), kewajiban substantif atas udara bersih mencakup antara lain: Pertama, melakukan pemantauan (*monitoring*) kualitas udara dan dampaknya bagi Kesehatan manusia. Kedua, menyediakan akses atas sumber pencemaran

<sup>93</sup> Benoit Mayer, "Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?" *The American Journal of International Law*, Vol. 115:3 (2021), hlm. 416.

<sup>94</sup> Perjanjian Paris 2015 meminta negara untuk membuat target penurunan emisi yang "represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition." Perjanjian Paris 2015, Pasal 4(3).

<sup>95</sup> Benoit Mayer, *Op.Cit.*, hlm. 420-421.

udara. Ketiga, membuat informasi terkait kualitas udara tersedia bagi publik. Keempat, membuat peraturan perundang-undangan, kebijakan, dan baku mutu terkait kualitas udara. Kelima, mengembangkan rencana aksi terkait kualitas udara pada tingkat local, nasional, dan jika diperlukan pada tingkat regional. Keenam, mengimplementasikan rencana aksi dan menegakkan baku mutu terkait kualitas udara. Ketujuh, melakukan evaluasi terhadap kemajuan pelaksanaan rencana dan, jika diperlukan, memperkuat rencana aksi untuk menjamin terpenuhi baku mutu yang telah ditetapkan.<sup>96</sup> Kewajiban-kewajiban ini tetap ada bahkan ketika tidak ada satu peraturan pun yang mewajibkan negara mewujudkan udara yang bersih dan sehat bagi warganya. Sepanjang pengadilan melihat bahwa apa yang dilakukan negara kurang mencukupi untuk melindungi hak warganya atas udara bersih, maka pengadilan dapat menyatakan bahwa negara telah melanggar hak asasi manusia, dalam hal ini hak atas lingkungan yang baik, dan karenanya telah melakukan perbuatan melawan hukum terhadap warganya.

Sayangnya, putusan *CLS Pencemaran Udara Jakarta* justru mengambil keputusan yang dapat dikatakan aneh. Setelah menunjukkan bahwa pemerintah (tergugat) telah melanggar hak atas lingkungan, pengadilan kemudian menyimpulkan bahwa pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum. Namun demikian, pengadilan juga berpandangan tidak perlu perbuatan melawan hukum pemerintah tersebut dianggap merupakan pelanggaran HAM.<sup>97</sup> Kesimpulan pengadilan ini patut dianggap tidak berdasar, karena secara hukum di Indonesia, hak atas lingkungan telah diakui sebagai HAM dan juga hak konstitusional.<sup>98</sup> Menjadi aneh ketika *CLS Pencemaran Udara Jakarta* menyimpulkan telah terjadi pelanggaran hak atas lingkungan, dan karenanya terbukti telah terjadi perbuatan melawan hukum, tetapi menolak untuk menyatakan bahwa pelanggaran hak atas lingkungan tersebut adalah pelanggaran HAM.

Argumen HAM dalam *Urgenda* juga memungkinkan pengadilan untuk melihat *common ground*, berupa konsensus internasional baik dari COPs, lembaga ilmiah yang relevan terutama IPCC, maupun praktik di negara lain untuk menafsirkan kewajiban-kewajiban hukum yang harus dilakukan guna menjamin pemenuhan hak asasi manusia. Logika *common ground* ini menjadi sangat penting untuk diperhatikan dalam *CLS Pencemaran Udara Jakarta*, mengingat penggugat dalam kasus ini juga telah merujuk rekomendasi WHO sebagai acuan bagi baku mutu udara ambien untuk parameter udara tertentu. Acuan ini menjadi penting bagi pengadilan untuk menetapkan tingkat baku mutu apa yang harus digunakan oleh tergugat (pemerintah).

Dalam *CLS Pencemaran Udara Jakarta*, pemerintah mendalilkan bahwa penggunaan standar WHO tidak mungkin diterapkan di Indonesia sebagai negara berkembang. Di samping itu, standar WHO hanya bersifat referensi bagi negara anggotanya.<sup>99</sup> Merespon dalil tersebut, pengadilan

<sup>96</sup> David R. Boyd, "Right to a Healthy Environment: Good Practices," Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment, A/HRC/43/53, 2020, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/355/14/PDF/G1935514.pdf?OpenElement>, para. 39.

<sup>97</sup> Sebagai perbandingan, *Urgenda* memperlihatkan bahwa negara telah melakukan perbuatan yang melawan hukum karena telah melanggar HAM, yaitu pasal 2 dan 8 ECHR.

<sup>98</sup> Lihat pembahasan pada Bagian 2.

<sup>99</sup> *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 49 – 50.

pada dasarnya telah menggunakan *common ground* sebagai dasar untuk menafsirkan tindakan pembiaran oleh pemerintah dengan tidak menetapkan BMUA sesuai dengan standar WHO, yang dianggap sebagai tingkat aman dari pencemaran udara.<sup>100</sup> Sayangnya, dalam amar putusan, pengadilan hanya menyatakan:

“menghukum Tergugat I untuk – mengetatkan Baku Mutu Udara Ambien Nasional yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan, dan ekosistem, termasuk kesehatan populasi yang sensitif berdasarkan pada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.”<sup>101</sup>

Pertimbangan ini perlu dikomentari, sebab meskipun pengadilan merujuk pada standar WHO dalam merumuskan tindakan melawan hukum tergugat berupa pembiaran pencemaran udara dengan tidak mengubah BMUA Nasional sesuai dengan standar WHO sebagai tingkat aman, pengadilan tidak mewajibkan para tergugat untuk merubah BMUA setidaknya sesuai dengan standar WHO. Jika mengikuti logika *common ground*, meskipun hanya bersifat referensi bagi negara anggotanya, standar WHO dalam konteks ini dapat dianggap sebagai standar kepatutan yang telah diterima bersama oleh negara-negara dunia dan oleh karenanya dapat digunakan untuk menetapkan tingkat baku mutu yang harus digunakan pemerintah. Di samping itu, dalil pemerintah yang menyatakan bahwa BMUA saat ini merupakan terbaik ketiga di dunia tidak dapat dibuktikan sehingga tidak melepaskan kewajiban pemerintah untuk mematuhi standar WHO. Konsep ini juga menentukan bahwa jaminan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat melahirkan kewajiban bagi para tergugat untuk merubah BMUA sesuai dengan standar WHO sebagai ambang batas minimal. Oleh karena itu, BMUA yang ditetapkan seharusnya tidak boleh lebih longgar dibandingkan yang ditetapkan oleh WHO.

## F. Kesimpulan

Pada dasarnya, HAM dan lingkungan hidup memiliki hubungan interdependensi antara satu dengan yang lain. Hak atas lingkungan sebagai bagian dari hak asasi manusia juga telah diterima dan dijamin pemenuhan serta perlindungannya dalam berbagai instrumen. Penggunaan argumen HAM khususnya hak atas lingkungan hidup dalam perkara lingkungan hidup pun menjadi penting, sebab argumen HAM dapat membantu pengadilan menentukan kewajiban hukum (*duty of care*) dari tergugat terhadap penggugat. Lebih jauh lagi, argumen HAM juga membantu menentukan batasan minimal pemenuhan kewajiban hukum, yang mana pelanggarannya dapat dinyatakan sebagai suatu perbuatan melawan hukum. Dalam kasus *Urgenda*, pengadilan melakukan penafsiran tersebut dengan menggunakan konsep *common ground*, di mana pengadilan memperhatikan elemen hukum internasional lain selain ECHR, interpretasi oleh lembaga yang kompeten, serta praktik dari negara anggota yang menggambarkan nilai yang diakui bersama untuk merumuskan kewajiban hukum Pemerintah Belanda untuk menurunkan emisi setidaknya 25% pada tahun 2020

<sup>100</sup> *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 271.

<sup>101</sup> *CLS Pencemaran Udara Jakarta* (2021), hlm. 281.

dibandingkan dengan emisi pada tahun 1990.

Sangat disayangkan, pengadilan dalam *CLS Pencemaran Udara Jakarta* tak hanya memisahkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia, pengadilan juga gagal untuk menggunakan argumen HAM untuk menafsirkan kewajiban hukum tergugat terhadap penggugat. Jika menggunakan logika *Urgenda*, argumen hak asasi dalam *CLS Pencemaran Udara* sesungguhnya dapat membantu pengadilan menentukan kewajiban hukum (*duty of care*) apa saja yang harus dilakukan tergugat dalam kaitannya dengan jaminan udara bersih sebagai hak atas lingkungan. Lebih jauh, argumen HAM dengan konsep *common ground* dapat pula membantu pengadilan untuk menentukan baku mutu apa yang harus digunakan pemerintah dalam menjamin pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari HAM.



## Daftar Pustaka

### Buku

David Hunter, James Salzman, dan Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, New York: Foundation Press, 1998.

### Jurnal

Benoit Mayer, "Climate Change Mitigation as an Obligation under Human Rights Treaties?" *The American Journal of International Law*, Volume 115 Nomor 3, 2021.

Jacqueline Peel dan Hari M. Osofsky, "A Rights Turn in Climate Change Litigation?" *Transnational Environmental Law*, Volume 7 Nomor 1, 2018.

Marc Loth, "Climate Change Liability After All: A Dutch Landmark Case," *Tilburg Law Review*, Volume 21, 2016.

Otto Spijkers, "Friends of the Earth Netherlands (Milieudefensie) v Royal Dutch Shell," *Chinese Journal of Environmental Law*, Volume 5, 2021

### Peraturan Perundang-undangan

Perjanjian Paris tahun 2015, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

### Lain-lain

CLS Pencemaran Udara Jakarta, 2021.

David R. Boyd, "Right to a Healthy Environment: Good Practices," Report of the Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean,

Healthy and Sustainable Environment, A/HRC/43/53, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/355/14/PDF/G1935514.pdf?OpenElement>, 2020.

Gerechtshof Den Haag, *De Staat der Nederlanden v. Stichting Urgenda Foundation*, 200.178.245/01, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (English translation: ECLI:NL:GHDHA:2018:2610), selanjutnya: *Urgenda*, Hof. Den Haag, 2018.

John Knox, *Report of The Special Rapporteur on the Issue of Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, Report to the Human Rights Council 37<sup>th</sup> Session, agenda item 3, UN Doc A/HRC/37/59, 2018.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Myles Allen, *et al.*, "Summary for Policymakers," dalam: V. Masson-Delmotte, *et al.* (eds.), *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-Industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty*, IPCC 2018.

Pengadilan Negeri ....., 2021.

Rechtbank Den Haag, *Stichting Urgenda Foundation v. De Staat der Nederlanden*, C/09/456689 /HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (English translation: ECLI:NL:RBDHA:2015:7196), selanjutnya: *Urgenda* (Rb Den Haag, 2015).

United Nations Framework Convention on Climate Change

United Nations Human Rights Council, Resolution 48/13, A/HRC/RES/48/13, adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 [Resolusi 48/13].

*Urgenda* (Rb Den Haag, 2015), para. 4.45. Pasal 34 ECHR menyatakan bahwa pengadilan, dalam hal ini European Court of Human Rights (ECtHR), 2015.



BAB **4**

ASAS *IUS CURIA NOVIT*:  
KONSISTENSI PUTUSAN HAKIM PADA  
GUGATAN CLS LINGKUNGAN HIDUP  
DI INDONESIA

---

Elly Kristiani Purwendah  
Reveny Vania Rugebregt  
Rahmat

## A. Pendahuluan



Dikabulkannya Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisi Semesta) oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang terdiri dari 32 orang penggugat (karyawan swasta, peneliti, peneliti ekonomi, pegiat lingkungan hidup, mahasiswa, *part time*, advokat, koordinator jaringan advokasi tambang nasional, ketua pengurus Yayasan wahana lingkungan hidup (WALHI) dan direktur eksekutif Walhi Jakarta) dengan mengatasnamakan Masyarakat melalui gugatan *Citizen Lawsuit* terhadap kelalaian tergugat berupa kelalaian kewajiban berdasar konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam menyelesaikan permasalahan pencemaran udara di DKI Jakarta sangat menarik untuk dibahas melalui pendekatan hukum acara perdata terutama melalui asas *ius curia novit* dan asas penemuan hukum hakim (*rechtsvinding*) sebagai keunggulan beracara di peradilan perdata. Hakim dalam peradilan perdata bersifat aktif menyelesaikan perkaranya dengan berpegang pada hakim tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya apapun alasannya, entah hukumnya ada tapi tapi tidak jelas, atau bahkan hukumnya tidak ada sama sekali (hakim wajib melakukan penemuan hukum-*rechtsvinding*). Asas penemuan hukum atau *rechtsvinding* ini saling bergayut dengan asas *ius curia novit*, dimana hakim peradilan perdata dianggap tahu akan hukumnya sehingga hakim peradilan perdata tidak boleh menolak perkara apapun yang diajukan kepadanya.

Asas *ius curia novit* dan penemuan hukum ini menjadi sebuah angin segar bagi penegakan hukum lingkungan terutama berkaitan dengan legal standing atau para pihak yang mengajukan tuntutan hak serta dasar pengajuan gugatan (*rechts title*). Peradilan lain memiliki beberapa pembatasan berkaitan dengan *legal standing* dan alas hak gugat/tuntut. Peradilan perdata dengan asas *ius curia novit* dan asas *rechtsvinding* hakim memberikan kemanfaatan bagi para pihak yang berperkara karena hakim memiliki kewajiban memberikan hukumnya bagi para pihak yang seberapa dapat memenuhi *ideè des rechts* (kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan) meskipun hukumnya ada tapi tidak jelas atau tidak lengkap bahkan tidak ada sama sekali. *Citizen lawsuit* atau gugatan warga negara, tidaklah dikenal dalam Hukum Acara Perdata Indonesia (Peradilan Perdata Indonesia), namun tulisan ini akan membahas bagaimana gugatan *citizen lawsuit* dapat dikabulkan oleh majelis hakim melalui asas *ius curia novit* dan asas penemuan hukum, dengan optimisme perkembangan hukum acara perdata untuk penyelesaian permasalahan lingkungan hidup melalui asas-asas tersebut dengan alas hak dasar gugatannya adalah perbuatan melawan hukum, dengan harapan putusan tersebut diikuti oleh hakim lain terhadap perkara yang sama dan sejenis yang di kemudian akan menjadi yurisprudensi tetap (*vaste jurisprudentie*), dan selanjutnya menjadi *patron* dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia.

## B. Kompetensi Gugatan Citizen Law Suit/CLS Lingkungan Hidup dalam Sistem Peradilan Indonesia



Penegakan hukum perdata lingkungan hidup masih menjadi masalah besar terutama berkaitan dengan sistem peradilan perdata yang menganut pada prinsip kebenaran formil atau *preponderance of evidence*<sup>102</sup> atau *verhandlungsmaxime*.<sup>103</sup> Atau biasa juga disebut dengan kebenaran kemasyarakatan (*maatschappelijke werkelijkheid*). Hanya peristiwa yang disengketakan sajalah yang harus dibuktikan, hakim hanya terikat pada peristiwa yang menjadi sengketa yang diajukan oleh para pihak, sementara para pihak lah yang diwajibkan untuk membuktikan, dan bukanlah sang hakim yang harus membuktikan. Hakim dalam peradilan perdata bersifat pasif karena inisiatif perkara datangnya dari para pihak. Hakim dalam peradilan perdata hanyalah memberikan hukumnya saja, karena hakim dianggap tahu akan hukumnya (*ius curia novit*). Para pihak lah yang aktif berperkara termasuk aktif membuktikan peristiwanya dengan alat-alat bukti yang dimiliki untuk membuktikan alas hak (*rechts title*) nya.

Pihak dalam peradilan perdata sebagai sebuah peradilan privat sangatlah menentukan, akankah kasus atau perkaranya ada atau tidak. Para pihak pencari keadilanlah (*yutisiabelen*) yang mencari hakim mengingat pengadilan sebagai pintu terakhir. Hakim bersifat menunggu perkaranya masuk<sup>104</sup>, disinilah sifat dari hakim pasif yaitu menunggu perkaranya, namun hakim harus selalu aktif memeriksa perkaranya dan senantiasa mengupayakan perdamaian bagi para pihak. Konsekuensi sistem peradilan perdata yang disediakan bagi keadilan para pihak atau privat adalah, sifat dari kebenaran formil (*preponderance of evidence*) yang menjadi seluruh tujuan penyelesaian sengketa dalam sistem peradilan perdata.

Pemahaman pencarian kebenaran formil dalam sistem peradilan perdata yang harus dicari oleh hakim adalah, hakim tidak boleh melampaui batas-batas yang diajukan oleh yang berperkara, tidak melihat kepada bobot atau isi, akan tetapi kepada luas daripada pemeriksaan oleh hakim.

<sup>102</sup> As standard of proof in civil cases, is evidence which is of greater weight or more convincing than the evidence which is offered in opposition to it; that is, evidence which as a whole shows that the fact sought to be proved is more probable than not. With respect to burden of proof in civil actions, means greater weight of evidence, or evidence which is more credible and convincing to the mind. That which best accords with reason and probability. The word *preponderance* means something more than weight; it denotes a superiority of weight, or outweighing. The words are not synonymous, but substantially different. There is generally a weight of evidence on each side in case of contested facts. But juries cannot properly act upon the weight of evidence, in favor of the one having the onus, unless it overbears, in some degree, the weight upon the order side. That amount of evidence necessary for the plaintiff to win in civil case. It is that degree of proof which is more probable than not. *Preponderance of evidence* may not be determined by the number of witnesses, but by the greater weight of all evidence, which does not necessarily mean the greater number of witnesses, but opportunity for knowledge, information possessed, and manner of testifying determines the weight of testimony. Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary, Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, Sixth Edition*, St. Paul, Minn, West Publishing Co. Hlm. 1182.

<sup>103</sup> Hanya peristiwa yang disengketakan sajalah yang harus dibuktikan. Hakim terikat pada peristiwa yang menjadi sengketa yang diajukan oleh para pihak. Para pihak lah yang diwajibkan untuk membuktikan dan bukan hakim. Sudikno Mertokusumo, 2010, *Hukum Acara Perdata*, Universitas Atma jaya, Yogyakarta. Hlm. 17. Lihat juga Star Busmann, 1948, Hoofdstukken van Burgerlijke Rechtsvordering, Haarlem, De Erven F. Bohn N.V. Hlm. 258. *Maar dan kan ook het waarheids-onderzoek door den rechter slechts betrekking hebben op de in het gedingdoor de partijen gevoerde beweringen, welke beslissend zijn voor de beoordeling van de rechtsbetrekking in geschil. Buiten de partijbeweringen begeeft de rechter zich niet. Of echter het door den eischer ingeropen recht misschien weer is tenietgegaan, zal de rechter niet van amtswege mogen nagana; een onderzoek naar de geestvermogens eener partij zal hij niet, als naar die van den verdachte in het strafgeding, op eigen initiatief mogen instellen... Het verzamelen van de processtof is de taak der partijen bij uitnemenheid: judex judicare secundum allegata et probate partium. Het ligt bijgevolg op den weg der partij, die er belang bij heeft, dat de rechter zeker feit als waar zal aannemen, dit feit in het geding te brengen. Elke partij voor zich draagt begrijpelijker wijze dan ook zorg, de voor haar voordelige feiten te stellen. Daardoor wordt het mogelijk, dat zij, eventueel na bewijsvoering, ten processe komen vast te staan. Zoo pleegt men naast den bewijslast den stelplicht (beauptungslast) te plaatsen.*

<sup>104</sup> Sudikno Mertokusumo, 2002, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 11. *Wo kein Kläger ist, ist kein Richter* atau *nemo judex sine actore* yang berate, jika tidak ada tuntutan atau penuntutan, maka tidak ada hakim.

Sebagaimana Pasal 178 Ayat 3 HIR (Pasal 189 Ayat 3 Rbg, Pasal 50 Ayat 3 RV), yang melarang hakim untuk menjatuhkan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau akan meluluskan lebih dari yang dituntut. Dalam mencari kebenaran formil hakim perdata cukup membuktikan dengan "*preponderance of evidence*" saja, sedang bagi hakim pidana dalam mencari kebenaran materiil peristiwanya harus terbukti "*beyond reasonable doubt*".<sup>105</sup>

Dalam hal terjadi sengketa lingkungan hidup, pihak korban yang menderita kerugian lingkungan hidup dapat mengajukan tuntutan ganti kerugian melalui peradilan perdata. Tuntutan ganti kerugian lingkungan hidup melalui peradilan perdata sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPperdata. Pasal tersebut mengatur syarat yang harus dipenuhi, bilamana seseorang yang menderita kerugian yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum oleh orang lain, hendaknya mengajukan tuntutan ganti kerugian dihadapan Pengadilan Negeri dengan sukses.<sup>106</sup> Peradilan merupakan salah satu cara pelaksanaan hukum dalam hal konkrit adanya tuntutan hak, fungsi mana dijalankan oleh suatu badan yang berdiri sendiri dan diadakan oleh negara serta bebas dari pengaruh apa atau siapapun dengan cara memberi putusan yang bersifat mengikat dan berwibawa.<sup>107</sup> Tugas daripada badan pengadilan yang merupakan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung<sup>108</sup> meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara (Pasal 25 Ayat 1).

Badan Peradilan di bawah Mahkamah Agung, dalam masing-masing lingkungan peradilan memiliki kewenangan mengadili yang disebut dengan kompetensi, baik kompetensi mutlak/ absolut maupun relatif. Kasus Lingkungan Hidup, dapat diajukan pada dua lingkungan peradilan yaitu Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara. Peradilan Umum memiliki kompetensi absolut,<sup>109</sup> dengan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.<sup>110</sup> Kompetensi absolut Pengadilan Perdata dalam perkara perdata meliputi semua sengketa hak milik atau hak-hak yang timbul karenanya atau hak-hak keperdataan lainnya (Pasal 2 Ayat 1 RO), kecuali apabila dalam undang-undang ditetapkan pengadilan lain untuk memeriksa dan memutuskan.

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, Hlm. 131.

<sup>106</sup> Moegni Djojodihardjo, 1979, *Perbuatan Melawan Hukum, Tanggung Gugat (aansprakelijkheid) untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta Pusat. Hlm. 18

<sup>107</sup> Sudikno Mertokusumo, *Sejarah Peradilan....*, P.T. Gunung Agung 1973. Hlm. 179, dalam Sudikno Mertokusumo, 1984, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 110.

<sup>108</sup> UU No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>109</sup> Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang kekuasaan Kehakiman.

<sup>110</sup> Kompetensi absolut Pengadilan Negeri, sebagai pengadilan sehari-hari biasa bagi segala penduduk Indonesia (dengan mendasarkan asas *equality before the law*), memiliki kewenangan memeriksa dan memutus dalam peradilan tingkat pertama segala perkara perdata dan pidana yang dulu diperiksa dan diputus oleh pengadilan-pengadilan yang dihapuskan (Pasal 5 Ayat 3a, Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951). Lihat juga Pasal 50 UU Nomor 2 Tahun 1986 (jo. Undang-undang No 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum), bahwa Pengadilan negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama.

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan salah satu pilar dalam pengejawantahan prinsip negara hukum. Lahirnya Lembaga PTUN merupakan keputusan historis<sup>111</sup> yang didasarkan suatu tekad untuk mewujudkan dan menegakkan negara yang harus menjamin persamaan kedudukan semua warga dimata hukum,<sup>112</sup> menciptakan aparatur pemerintahan yang jujur, adil, bersih, efisien dan berwibawa serta memberi perlindungan hukum kepada masyarakat dengan hak gugat masyarakat kepada pemerintahnya, dalam hal ini melalui aparatur di bidang tata usaha negara. Peradilan administrasi memiliki peran sebagai Lembaga kontrol atau pengawas agar Tindakan-tindakan hukum dari pemerintah (*bestuur*) tetap berada dalam rel hukum, selain sebagai pelindung hak warga masyarakat terhadap penyalahgunaan wewenang atau kesewenang-wenangan aparatur pemerintahan (*le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*).<sup>113</sup> Pengawasan oleh peradilan administrasi bersifat sebagai Lembaga kontrol terhadap pemerintah (*judicial control*), yang memiliki ciri-ciri bahwa pengawasan tersebut bersifat eksternal (*external control*) karena dilakukan oleh Lembaga di luar kekuasaan eksekutif, pengawasan tersebut lebih menekankan Tindakan represif (*control a posteriori*) dan bertitik tolak pada segi legalitas dari Tindakan pemerintah yang dikontrol (apakah tindakan tersebut bersifat *rechtmatic* atau tidak).<sup>114</sup> Dalam memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat, negara memberikan hak untuk menggugat pemerintah melalui peradilan baik melalui peradilan umum maupun peradilan administrasi.

Peradilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>115</sup> Peradilan ini memeriksa sengketa tata usaha negara yang merupakan sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>116</sup> Sengketa tata usaha negara terdiri dari beberapa unsur,<sup>117</sup> yaitu : *pertama*, sengketa timbul dalam bidang tata usaha negara, diartikan sebagai menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum dalam bidang tata usaha negara. Sengketa memiliki arti sebagaimana fungsi PTUN yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum di bidang tata usaha negara. Urusan pemerintah diartikan sebagai kegiatan yang bersifat eksekutif.<sup>118</sup> Sedangkan kegiatan yang bersifat

<sup>111</sup> Perubahan terpenting dalam sistem hukum Indonesia adalah pendirian Peradilan Tata Usaha Negara. Perlindungan Hukum dan supremasi hukum merupakan konsep yang tidak lazim bila dikaitkan dengan rezim Orde Baru yang otoriter dan bagi banyak pihak, sehingga pendirian pengadilan tersebut merupakan kejutan. Adriaan W. Bedner, 2010, *Peradilan tata Usaha Negara Indonesia*, HuMa Van Vollenhoven Institute KITLV-Jakarta. Hlm. 1. Terjemahan dari Adrian W. Bedner, 1995, *Administrative Courts in Indonesia: a socio-legal study*, Van Vollenhoven Institute, Penerjemah Indra Krishnamurti.

<sup>112</sup> *Asas Equality before the law* sebagaimana terdapat dalam Pasal 4 Undang Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, 2002, *Op. Cit.* Hlm 15. Dan asas khusus dalam hukum acara perdata sebagai varian dari *equality before the law*, yaitu asas *audi et alteram partem* atau *Eines Mannes Rede ist keines Mannes Rede, man soll sie hoeren alle beide* yang berarti, hakim tidak boleh menerima keterangan dari salah satu pihak sebagai benar, bila pihak lawan tidak didengar atau tidak diberi kesempatan untuk mengeluarkan pendapatnya. Hal ini berarti juga bahwa pengajuan alat bukti harus dilakukan dimuka sidang yang dihadiri oleh kedua belah pihak (Pasal 132a, 121 Ayat 2 HIR, Pasal 145 Ayat 2, 157 Rbg, Pasal 47 Rv).

<sup>113</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta. Hlm. 9.

<sup>114</sup> *Ibid.* Hlm. 5.

<sup>115</sup> Undang-undang Kekuasaan Kehakiman, *Ibid.* Pasal 25 Angka 5.

<sup>116</sup> *Ibid.*, Pasal 1 Angka 10 UU PTUN.

<sup>117</sup> R. Wiyono, 2013, *Hukum Cara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, Hlm. 6.

<sup>118</sup> Penjelasan Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

eksekutif sebagaimana teori *trias politica* adalah kegiatan yang bersifat pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan fungsi untuk menyelesaikan urusan pemerintahan yang penting dan mendesak yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan fungsi yang terakhir ini berkaitan dengan adanya kebebasan bertindak *freies ermessen, discretionary power (pouvoir discrétionnaire)* yang menjadi wewenang Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *freies ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lain meskipun belum secara tegas diatur oleh undang-undang;<sup>119</sup> kedua, sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara; ketiga, sengketa tersebut timbul akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Antara sengketa tata usaha negara dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara harus memiliki hubungan sebab akibat, sehingga tanpa dikeluarkannya surat keputusan tata usaha negara tidak mungkin terjadi sengketa tata usaha negara. Sengketa tata usaha negara adalah sengketa di bidang hukum publik dengan konsekuensi bahwa, putusan PTUN bersifat *erga omnes* (berlaku kepada siapa saja), sangat berbeda dengan putusan peradilan perdata yang hanya berlaku bagi para pihak saja.<sup>120</sup> Dalam PTUN dimungkinkan adanya putusan *ultra petita*<sup>121</sup> sehingga dimungkinkan adanya *reformatio in peius*.<sup>122</sup>

Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisi Semesta) ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat berjumlah 32 orang penggugat, yang terdiri dari karyawan swasta, peneliti, peneliti ekonomi, pegiat lingkungan hidup, mahasiswa, *part time*, advokat, koordinator jaringan advokasi tambang nasional, ketua pengurus Yayasan wahana lingkungan hidup (WALHI) dan direktur eksekutif Walhi Jakarta adalah Perbuatan Melawan Hukum, adalah kerugian penggugat serta hubungan sebab akibat kelalaian tergugat berupa kelalaian kewajiban berdasar konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam menyelesaikan permasalahan pencemaran udara di DKI Jakarta. Perbuatan melawan hukum tersebut mengakibatkan kualitas udara di DKI Jakarta semakin buruk yang mana menimbulkan kerugian bagi para penggugat dan masyarakat DKI Jakarta.<sup>123</sup> Akibat dari kelalaian tersebut timbul kerugian yang dialami oleh “para penggugat dan masyarakat DKI Jakarta” akibat buruknya pencemaran udara di DKI Jakarta, ialah penggugat dan masyarakat DKI Jakarta menderita berbagai penyakit yang berhubungan dengan pencemaran udara; paparan pencemaran udara, khususnya PM2.5, memiliki hubungan sebab akibat dengan bermacam-macam penyakit yang menyerang beberapa sistem organ tubuh manusia. Hubungan sebab akibat yang terkuat terdapat pada pencemaran PM 2.5 dengan penyakit kardiovaskular dan penyakit paru paru.<sup>124</sup>

<sup>119</sup> Philipus M. Hadjon dkk, 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta. Hlm, 138.

<sup>120</sup> Sudikno Mertokusumo, 2002, *Ibid*. Hlm. 206. Putusan hakim mempunyai kekuatan mengikat kedua belah pihak (Pasal 1917 BW).

<sup>121</sup> Putusan melebihi dari yang diminta dalam petitum gugat. Dalam peradilan perdata terdapat asas berupa, hakim tidak boleh memutus lebih daripada yang diminta. Hakim dilarang menjatuhkan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau mengabulkan lebih daripada yang dituntut (Pasal 178 Ayat 3 HIR dan Pasal 189 Ayat 3 Rbg).

<sup>122</sup> Diktum putusan yang justru tidak menguntungkan penggugat. Lihat Tri Cahya Indra Permana, 2013, *Reformatio in Peius*, PTUN Surabaya, Surabaya. Hlm. 9. Sebagaimana asas *reformatio in peius*, dimana yang memungkinkan hakim meluruskan Tindakan tergugat berakibat amar putusan justru semakin tidak menguntungkan penggugat, maka obyek gugatan yang dianggap tidak tepat tersebut sudah seharusnya dibatalkan terlebih dahulu untuk kemudian dicabut dan diterbitkan surat keputusan yang baru yang isinya semakin tidak menguntungkan penggugat sesuai dengan kesalahannya.

<sup>123</sup> Gugatan, G.7, nomor 201. Hlm. 37.

<sup>124</sup> *Ibid*. Point 203-204. Hlm. 37-38

Gugatan tersebut diajukan kepada kompetensi absolut peradilan perdata di Peradilan Umum, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.<sup>125</sup> Gugatan mendasarkan pada Perbuatan Melawan Hukum ex. Pasal 1365 BW, yang merupakan *blanket norm*,<sup>126</sup> merupakan pasal yang sangat luwes banyak menjangkau banyak peristiwa hukum (nb. Sangat berbeda dengan gugatan tata usaha negara, sangat terbatas pada hubungan kausalitas dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara). Dalam fundamentum petendi atau posita, penggugat mendalilkan perbuatan melawan hukum para tergugat dalam sifat perbuatan melawan hukum melalui dalil pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata/BW) yang menyatakan bahwa, "Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut". Pasal 1366 BW yang menyatakan bahwa, "Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk perbuatan yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya". Penggugat juga mendalilkan mendasarkan teori pertanggungjawaban majikan dan bawahannya dengan dalil pasal 1367 Ayat (3) BW yang menyatakan bahwa, "Majikan-majikan dan mereka yang mengangkat orang-orang lain untuk mewakili urusan-urusan mereka adalah bertanggung jawab tentang kerugian yang diterbitkan oleh pelayan-pelayan atau bawahan-bawahan mereka di dalam melakukan pekerjaan untuk mana orang-orang ini dipakainya".

Dalil penggugat mendasarkan teori beberapa Doktrin yaitu; *pertama*, Rosa Agustina, yang menyatakan bahwa unsur-unsur dari perbuatan melawan hukum sebagaimana Pasal 1365 BW adalah unsur melawan hukum, kesalahan, kerugian, adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian; *kedua*, Sudikno Mertokusumo, dalam hal perbuatan melawan hukum oleh pemerintah,<sup>127</sup> bahwa pemerintah telah melakukan perbuatan melawan hukum apabila pemerintah tidak berusaha supaya undang-undang dijalankan (perbuatan negatif) dan perbuatan tersebut menimbulkan kerugian. Dalam pertimbangan hukumnya<sup>128</sup> hakim menyatakan bahwa yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum itu sendiri menurut Yurisprudensi tetap di Indonesia adalah perbuatan (atau tidak berbuat) yang memenuhi kriteria :

1. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau;

<sup>125</sup> Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisi Semesta) melawan Negara Republik Indonesia cq. Presiden RI, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Gubernur Provinsi DKI Jakarta, Gubernur Provinsi Banten, Gubernur Provinsi Jawa Barat, tertanggal 4 Juli 2019.

<sup>126</sup> *Blanket norm* dalam teori penormaan dikategorikan sebagai konsep kabur (norma kabur) yang menurut J.J.H. Bruggink, pengertian kabur adalah pengertian yang isinya tidak dapat didefinisikan secara persis, sehingga lingkungannya tidak jelas. Untuk memahami norma kabur diperlukan penafsiran. Lihat J.J.H. Bruggink, 1999, *Rechtsreflecties*, terjemahan Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta. Hlm. 61.

<sup>127</sup> Berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor 2 tahun 2019 Tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*Onrechtmatige Overheidsdaad*), dengan dasar pertimbangan penjelasan umum alinea ke 5 (lima) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyebutkan warga masyarakat dapat mengajukan gugatan Keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Administrasi Pemerintahan; perbuatan melawan hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*) merupakan Tindakan pemerintahan sehingga menjadi kewenangan peradilan tata usaha negara berdasarkan Undang-undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; ketentuan Undang Undang Administrasi Pemerintahan tidak menyebut kewenangan mengadili perkara *onrechtmatige overheidsdaad* dan ketentuan hukum acara penyelesaian sengketa tindakan pemerintahan juga belum diatur, maka diperlukan pedoman penyelesaian sengketa Tindakan pemerintahan dan kewenangan mengadili perkara perbuatan melanggar hukum oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*). Berdasarkan pemikiran dalam pertimbangan PERMA tersebut, maka dapat diketahui bahwa PERMA tersebut dimaksudkan untuk mengisi kekosongan hukum karena keterbatasan kewenangan mengadili PTUN, dengan maksud PERMA ini ditujukan pada kompetensi absolut PTUN, namun perlu diingat lingkup sengketa dari kompetensi absolut PTUN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 10 UU PTUN (penjelasan dari penulis).

<sup>128</sup> Putusan Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

2. Melanggar hak subyektif orang lain, atau;
3. Melanggar kaedah tata Susila, atau;
4. Bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat atau terhadap harta benda orang lain.

Menurut hakim majelis, dalam pertimbangan hukumnya dikatakan bahwa, keempat kriteria tersebut menggunakan kata “atau” yang mengandung pengertian secara alternatif, yang untuk adanya suatu perbuatan melawan hukum tidak disyaratkan adanya keempat kriteria tersebut secara kumulatif, akan tetapi dengan dipenuhinya salah satu kriteria, secara alternatif telah terpenuhi syarat suatu perbuatan melawan hukum.<sup>129</sup>

Kebenaran formil yang harus dibuktikan dalam gugatan ini adalah adanya kelalaian tergugat yang mengakibatkan kerugian pihak penggugat dengan mendasarkan alat bukti pihak penggugat. Pihak penggugat yang merupakan masyarakat korban kerugian pencemaran udara Jakarta menggugat pihak tergugat yang merupakan penguasa. Menilik kualitas tergugat sebagai Pejabat pemerintah, jika sistem peradilan di Indonesia konsisten, maka kompetensi peradilan perdata hanya untuk sengketa yang mendasarkan hak keperdataan, sedangkan sengketa yang salah satu pihaknya adalah badan atau pejabat tata usaha negara kompetensi absolutnya adalah Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>130</sup> Keterbatasan kewenangan absolut dari PTUN adalah pembatasan secara limitatif yaitu hanya terbatas pada “dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara”.<sup>131</sup> Keputusan tata usaha negara sendiri merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi Tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Peradilan administrasi memiliki peran sebagai sebuah Lembaga control agar Tindakan-tindakan hukum dari pemerintah (*bestuur*) tetaplah berada di koridor hukum yang baik, selain sebagai pelindung hak warga masyarakat terhadap aparaturnya pemerintahan

Sengketa lingkungan hidup dengan dasar kerugian korban akan tindakan badan atau pejabat TUN akan terkendala dalam hal pembuktian jika diajukan melalui PTUN kebenaran yang dicari dalam PTUN adalah kebenaran materiil. Alas hak pihak penggugat harus menjelaskan kepentingan sebagai pihak dalam berperkara (*legal standing-legitima persona standi in judicio*).<sup>132</sup> Hal ini sebagaimana asas *point d'interet, point d'action*,<sup>133</sup> bahwa siapapun dapat menjadi pihak di persidangan sepanjang memiliki kepentingan hukum yang cukup. Kepentingan hukum yang

<sup>129</sup> Setiawan, 1991, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, diterbitkan Tim Pengkajian Hukum Mahkamah Agung RI. Hlm. 121.

<sup>130</sup> Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (UU PTUN)

<sup>131</sup> *Ibid.* Lihat Pasal 1 Angka 9 s/d 12 UU PTUN.

<sup>132</sup> Star Busmann, 1948. *Ibid.* Hlm. 135. *Onbekwaam zijn allereerst minderjarigen voorts onder curatele gestelden ter zake van krankzinnigheid. De bevoegdheid partij zijn (legitima persona standi in judicio) is hun ontzegd behoudens de in wet genoemde uitzonderingen.* Lihat Mr. H.R.W. Gokkel & Mr. H. van der Wal, 1986, *Juridisch Latijn*, vierde druk, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn/Brussel. Hlm. 56. *Bevoegdheid om in rechte op te treden.*

<sup>133</sup> Siapa yang mempunyai kepentingan hukum dapat mengajukan gugatan. Lihat Sudikno Mertokusumo, 2004. *Ibid.* Hlm. 7.

cukup haruslah dapat dibuktikan di persidangan. Fakta hukum yang dipertimbangkan oleh majelis hakim sebagai jawaban atas kepentingan pihak penggugat (dalam *posita* atau *fundamentum petendi*) adalah, untuk mempertimbangkan persoalan pokok yang perlu dicari fakta hukumnya adalah, apakah para penggugat telah melakukan suatu perbuatan melawan hukum, yaitu telah lalai tidak menjalankan kewajibannya dalam pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dipertimbangkan oleh majelis hakim mendasarkan alat-alat bukti berupa surat, saksi-saksi, ahli-ahli yang diajukan oleh para pihak. Pertimbangan hukum berdasarkan Pasal 28 H Ayat 1, Undang-Undang dasar 1945 yang menyatakan bahwa, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan Kesehatan", dan Pasal 65 Ayat 1, dan 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyebutkan:

- Ayat 1: Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- Setiap orang berhak mendapatkan Pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Dinyatakan oleh hakim bahwa dalil penggugat yang menyatakan udara Jakarta tercemar menyebabkan hak masyarakat untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak terpenuhi, dan atas tercemarnya udara Jakarta, para penggugat menginginkan pelaksanaan kebijakan pengendalian pencemaran udara yang terintegrasi, efektif, terukur dan tuntas dengan satu indikator kesuksesan udara Jakarta memenuhi Batas Maksimal Udara Ambien (BMUA) yang ditentukan. Di persidangan para penggugat telah membuktikan tidak terpenuhinya hak atas lingkungan yang baik dan sehat bagi warga Jakarta dibuktikan dengan adanya fakta:

1. Tercemarnya udara DKI Jakarta khususnya terlampauinya Baku Mutu Udara Ambien (BMUA) tahunan untuk parameter O<sub>3</sub>, PM 10 dan PM 2,5 (bukti surat);
2. Pencemaran udara menyebabkan dan/atau meningkatkan risiko para penggugat mengalami kematian dini dan/atau menderita berbagai penyakit yang berhubungan dengan pencemaran udara termasuk ISPA, asma, jantung koroner, hipertensi, stroke, penyakit paru obstruktif kronis (Bukti surat dan ahli);
3. Sekalipun para tergugat telah mengetahui fakta pencemaran udara wilayah DKI Jakarta dan dampak kesehatannya, para tergugat telah gagal menginformasikan keadaan tersebut berikut resiko-resiko kesehatannya kepada para penggugat atau memberikan ruang partisipasi bagi para penggugat untuk berperan serta dalam upaya perbaikan kualitas udara DKI Jakarta (bukti surat dan saksi).

Dari pertimbangan hukum hakim dalam putusan gugatan pencemaran udara Jakarta dapat dilihat bahwa penggugat memiliki kewajiban pembuktian. Penggugat wajib membuktikan dalilnya yang ada dalam *posita/fundamentum petendi* gugatan. Hubungan sebab akibat terjadinya kerugian yang dituntut karena kelalaian pihak tergugat sehingga udara Jakarta melampaui BUMA harus dibuktikan oleh penggugat sesuai dengan dasar teori beban pembuktian yang menganut asas

*actori incumbit probatio*.<sup>134</sup>

Penggugat haruslah membuktikan haknya yang dituangkan dalam posita atau fundamentum petendi dalam surat gugatan, jika penggugat gagal membuktikan alas hak atau dalilnya dalam posita atau fundamentum petendi maka gugatannya menjadi tidak berdasar alas hak sehingga penggugat akan menanggung risiko pembuktian yaitu: kalah. Hal ini sebagaimana teori beban pembuktian asas *actori incumbit probatio*, Pasal 163 HIR dan Pasal 1865 BW. Secara prinsip menurut teori beban pembuktian adalah, siapa yang terbebani pembuktian adalah pihak yang mendalilkan dalam tuntutan haknya. Sehingga pada prinsipnya yang membuktikan terlebih dahulu adalah penggugat. Pihak tergugat tetap memiliki beban pembuktian berdasarkan pada dalil yang dibuat oleh tergugat dalam jawaban atau duplik.<sup>135</sup>

Hak keperdataan merupakan hak yang timbul dari adanya hubungan hukum perdata, yang menimbulkan hak dan kewajiban yang wajib dipenuhi. Hak keperdataan yang dapat diajukan melalui peradilan perdata dalam bentuk tuntutan hak atau gugatan adalah wanprestasi dan perbuatan melawan hukum. Dalam gugatan melawan hukum berbeda dengan gugatan wanprestasi, disebabkan karena hubungan hukum antara pihak penggugat dan tergugat tidak lahir dari adanya perikatan yang lahir dari perjanjian, namun merupakan perikatan yang bersumber dari undang-undang. Perbuatan melawan hukum<sup>136</sup> menjadi *core* dalam gugat lingkungan hidup, karena yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah, perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Perbuatan melawan hukum ini tidak hanya pada sifat aktif dari melawan hukum, namun sebaliknya jika seseorang dengan sengaja tidak melakukan sesuatu atau diam saja padahal mengetahui bahwa sesungguhnya harus melakukan sesuatu perbuatan untuk tidak merugikan orang lain atau dengan kata lain bersikap pasif, maka sikap pasif ini merupakan sifat melawan.

Pemahaman seperti ini sangat sesuai dengan akibat kerugian yang diderita korban karena pencemaran atau kerusakan lingkungan yang dilakukan oleh pencemar dapat menjadi dasar pengajuan gugatan ganti kerugian. Dalam Gugatan Tim Advokasi Gerakan Ibukota kerugian penggugat didasarkan pada hubungan sebab akibat dengan kelalaian penggugat telah

<sup>134</sup> H.R.W. Gokkel, N. van der Wal, 1986. *Ibid.* Hlm. 11. *De bewijslast druk op de eiser*. Lihat Star Busmann, *Ibid.* Hlm. 213. *Een bij dagvaarding niet voldoende omschreven vordering moet altijd worden afgewezen, onverschillig of de aangevoerde gronden lijden aan duitssterheid, zoodanig dat de eisch onverstaanbaar is, dan wel of zij, ofschoon duidelijke, dermate onvolledig zijn, dat zij de vordering niet kunnen dragen*. Lihat juga Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, 2004. *Ibid.* Hlm. 111. *Actori incumbit probatio*: siapa mengajukan tuntutan harus dibebani dengan pembuktian (Pasal 163 HIR dan 1865 BW yang menyatakan bahwa, Barang siapa yang mengaku mempunyai hak, ... harus membuktikan adanya hak atau peristiwa itu).

<sup>135</sup> Pengecualian dari teori beban pembuktian, asas *actori incumbit probatio* adalah, pembuktian terbalik yang diterapkan dalam hal perusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, karena timbul tanggung jawab mutlak (*strict liability*) pada perusakan atau pencemaran lingkungan, maka bukan penggugat yang dibebani pembuktian tergugat, melainkan pencemar (penggugat :penjelasan penulis). Jadi tanggung jawab mutlak berarti bahwa unsur kesalahan dari pihak tergugat (pelaku pencemaran) tidak perlu dibuktikan oleh penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi oleh tergugat sehingga tergugatlah yang dibebani dengan pembuktian (*omkering van bewijslast, shifting of burden of proof*).

<sup>136</sup> Pasal 1365 KUHPerdata memuat ketentuan, "Tiap perbuatan melawan hukum, yang mendatangkan kerugian pada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut". Dan lihat juga Pasal 1366 KUHPerdata yang memuat ketentuan, "Setiap orang bertanggung jawab, tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya". Rumusan ini sama halnya dengan 1382 *Code Civil* pada satu pihak dan rumusan ketentuan Pasal 1383 *Code Civil* di lain pihak didasarkan pada perbedaan antara istilah "*culpa in committendo*" dan "*culpa in omittendo*", sehingga karenanya Pasal 1365 KUHPerdata mengatur tanggung gugat (*aansprakelijkheid*) orang untuk *onrechtmatige daad* (perbuatan melawan hukum), sedang Pasal 1366 KUHPerdata mengatur tanggung gugat orang karena *onrechtmatig nalaten* (melalaikan secara *onrechtmatig*) lihat M.A. Moegni Djojodihardjo, 1979, *Perbuatan Melawan Hukum, Tanggung gugat (aansprakelijkheid) untuk kerugian, yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta Pusat. Hlm. 27.

menimbulkan kerugian bagi para penggugat dan seluruh masyarakat DKI Jakarta, terbukti para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum melalaikan kewajibannya berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam menyelesaikan permasalahan pencemaran udara di DKI Jakarta; perbuatan melawan hukum tergugat mengakibatkan kualitas udara di DKI Jakarta semakin buruk, menimbulkan kerugian bagi para penggugat dan masyarakat Jakarta; kerugian yang dialami oleh para penggugat dan masyarakat DKI Jakarta akibat buruknya pencemaran udara di DKI Jakarta ialah para penggugat dan masyarakat DKI Jakarta lainnya menderita berbagai penyakit yang berhubungan dengan pencemaran udara; paparan pencemaran udara, khususnya PM2.5, memiliki hubungan sebab akibat dengan bermacam-macam penyakit yang menyerang beberapa sistem organ tubuh manusia. Hubungan sebab akibat yang terkuat terdapat pada pencemaran PM 2.5 dengan penyakit kardiovaskular dan penyakit paru-paru; penyakit kardiovaskular tersebut mencakup serangan jantung, hipertensi, aritmia, gagal jantung kongestif, hingga penyakit kardiovaskular yang menyebabkan kematian. Pada organ paru-paru, pencemaran berhubungan dengan timbulnya penyakit paru obstruktif kronis (PPOK) dan kanker paru-paru; paparan pencemaran O3 juga dapat menimbulkan permasalahan Kesehatan seperti batuk, iritasi dan radang tenggorokan, penurunan fungsi paru dan kerusakan jaringan paru-paru, hingga memperparah bronchitis, emfisema dan asma.

Gugatan tersebut dalam pertimbangan hakim tentang peristiwanya dijawab bahwa, terdapat hubungan kausalitas antara kualitas udara Jakarta dengan kegiatan di daerah Provinsi Banten dan Provinsi Jawa barat sebagaimana terbukti dari dua hasil studi yaitu:

1. Studi Prof. Ir. Puji Lestari, Ph.D yang menemukan bahwa PM 2.5 yang ada di area Lubang Buaya, Jakarta Timur dan Taman Kebon Jeruk Intercon Jakarta Barat Sebagian besar berasal dari pembakaran batubara di Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU). Hasil studi tersebut diberitakan dalam Koran Tempo edisi hari Senin, 12 Agustus 2019, halaman 17 dengan judul "Abu Batubara Perkeruh Udara Jakarta"; dan
2. Studi berjudul "*Jakarta's Silent Killer*" yang dipublikasikan oleh Greenpeace Indonesia pada bulan Oktober 2017, menyampaikan 22 unit PLTU dengan kapasitas total 7.690 MV yang beroperasi di Provinsi Banten dan Provinsi Jawa Barat membuang emisi PM2.5 yang berdampak pada sekitar tiga juta manusia yang berkegiatan di Jakarta.

Peran pembuktian dalam peradilan perdata sangatlah menentukan untuk menang dan kalahnya para pihak dalam membuktikan dalilnya. Dalam peradilan perkara dikenal asas hakim bersifat menunggu, yang berarti bahwa, inisiatif mengajukan tuntutan hak diserahkan sepenuhnya kepada yang berkepentingan (inisiatif perkara datangnya dari para pihak). Jika tidak ada tuntutan hak, maka tidak ada hakim (*Wo kein Kläger ist, ist kein Richter; nemo judex sine actore*). Sekali perkara diajukan kepadanya (hakim), hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadilinya, sekalipun dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas.<sup>137</sup>

<sup>137</sup> Pasal 10 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. (UUKK) 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.

Mengingat peradilan perdata dalam lingkup Peradilan Umum, dengan tuntutan hak privat atau mendasarkan hubungan keperdataan dan segala jenis pelanggaran subyektif, maka kompetensi peradilan perdata dalam lingkup peradilan umum menjadi tempat pelarian terakhir atau *laatste toevlucht*<sup>138</sup> dari para pencari keadilan yang mohon perlindungan hukum, karena peradilan yang ditunda-tunda, penyelesaian perkara yang lambat merupakan keadilan yang tertunda sehingga tidak ada keadilan (*justice delayed is justice denied*).<sup>139</sup> Peradilan perdata menjadi peluang untuk memberikan keadilan penegakkan hukum lingkungan mengingat Pasal 10 Ayat 1 UUKK yang menyatakan bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Dengan ini, maka peradilan perdata meskipun memiliki kompetensi absolut dalam lingkup hubungan keperdataan, namun terbuka bagi para pencari keadilan untuk mencari hukumnya, atau mencari hakim (*wo kein kläger ist, ist kein richter*) untuk mendapatkan hukumnya. Hukum yang baik menurut Gustav Radbruch adalah yang memuat tiga hal yang merupakan cita hukum (*ideè des rechts*) berupa kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.<sup>140</sup> Sebuah putusan yang merupakan hukum bagi para pihak (kompetensi absolut peradilan perdata adalah kepentingan privat para pihak) seberapa dapat haruslah memenuhi tiga unsur secara ideal dan proporsional yaitu, kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeid*).

Dalam rangka mewujudkan perlindungan lingkungan dan pengakuan hak atas lingkungan yang bersih dan sehat, pengadilan sebagai sebuah institusi terakhir (*laatste toevlucht*) haruslah berpihak pada kepentingan pihak yang dirugikan. Sehingga sudah sepantasnya jika PTUN yang diharapkan dapat memenuhi keadilan lingkungan terhadap kelalaian (perbuatan melanggar hukum) badan atau pejabat tata usaha negara, gagal memberikan perlindungan bagi korban, maka peradilan perdata diharapkan mampu merealisasikan Pasal 4 Ayat 1 dan 2 UUKK yang menyatakan bahwa, "Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang", dan "Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan". Apalagi dengan kewajiban hakim peradilan perdata dalam melakukan metode penemuan hukum sebagaimana amanah Pasal 5 UUKK yang menyatakan bahwa, "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat". Pasal ini menunjukkan bahwa hakim sebagai seorang yang tahu akan hukumnya,<sup>141</sup> wajib memeriksa dan mengadili perkaranya, hakim tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya, apapun alasannya, entah hukumnya ada tapi tidak jelas atau tidak lengkap, bahkan jika hukumnya sama

<sup>138</sup> Sudikno Mertokusumo, 1984, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty Yogyakarta. Hlm. 37.

<sup>139</sup> *Ibid.*, Hlm. 36.

<sup>140</sup> Gustav Radbruch, *Five Minutes of Legal Philosophy*, dalam Widodo Dwi Putro, 2010, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, cetakan pertama, Genta Publishing, Yogyakarta. Hlm. 247.

<sup>141</sup> Asas *ius curia novit* berarti bahwa, hakim dianggap tahu akan hukumnya, soal menemukan hukumnya adalah urusan hakim dan bukan kedua belah pihak (dalam Sudikno Mertokusumo, 2010, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Op.Cit. Hlm. 274), yang harus dibuktikan adalah peristiwa dan bukan hukumnya. Hukumnya tidak harus diajukan atau dibuktikan oleh para pihak tetapi secara *ex officio* dianggap harus diketahui dan diterapkan oleh hakim (Pasal 178 Ayat 1 HIR, Pasal 189 Ayat 1 Rbg dan pasal 50 Ayat 1 Rv) (*Ibid.* Hlm. 190).

sekali tidak ada, hakim peradilan perdata sama sekali tidak boleh menolak dan wajib mengadili menurut hukum.<sup>142</sup> Karena hukumnya sebetulnya ada dan hidup didalam masyarakat, tugas sang hakim adalah menggali hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>143</sup>

Hakim peradilan perdata memiliki tugas dan kewajiban untuk berperan aktif (melaksanakan *judicial activism*) dalam putusan-putusannya dalam rangka mewujudkan keadilan sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat yang berkembang secara dinamis melalui kegiatan penemuan hukum (*rechtsvinding*).<sup>144</sup> Gugatan penggugat. Tim Advokasi Gerakan Ibukota mendasarkan gugatannya pada bentuk akses partisipasi dan akses keadilan warga negara dalam memperoleh hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dan merupakan bagian dari peran dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang dijamin oleh Pasal 65 Ayat (2) dan (4) UU No. 32 Tahun 2009.

Penggugat mendasarkan pada pendapat M. Yahya Harahap dalam bukunya yang berjudul, "Hukum Acara Perdata", hal 160-161 menyatakan bahwa dalam teori dan praktik selalu dikemukakan beberapa "karakteristik" *Citizen Lawsuit*, antara lain:

1. Merupakan akses yang diberikan hukum kepada seseorang atau beberapa kelompok warga negara mengajukan gugatan ke pengadilan untuk dan atas nama kepentingan warga negara atau untuk dan atas nama "kepentingan umum" (*pro bono publico*);
2. *Citizen Lawsuit* bertujuan untuk melindungi kepentingan warga negara akibat terjadinya kerugian yang timbul dari "tindakan" atau "pembiaran" atau "kelalaian" dari penyelenggara negara/otoritas negara menjalankan undang undang;
3. Kapasitas orang perorangan warga negara yang bertindak mengambil inisiatif menjadi penggugat dalam perkara *Citizen Lawsuit*:
  - a) Tidak harus dan tidak perlu membuktikan dia ada mengalami kerugian nyata dan obyektif; dan
  - b) Tidak memerlukan surat kuasa dari orang lain atau warga negara manapun.

Selain itu penggugat menyatakan bahwa mekanisme Gugatan Warga Negara telah diakui dalam praktik hukum di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa putusan pengadilan:

1. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 28/Pdt.G/2003/PN JKT.PST tanggal 8 Desember 2003, Gugatan ini merupakan Warga Negara yang diajukan oleh I. Sandyawan

<sup>142</sup> Untuk menjamin kesamaan setiap orang dimata hukum dikenal asas *wraking* yang berarti bahwa, hakim harus obyektif dan tidak boleh memihak.. Untuk menjamin pihak yang diadili dapat mengajukan keberatan yang disertai dengan alasan-alasan terhadap hakim yang akan mengadili perkaranya yang disebut hak ingkar atau *wraking*. Lihat Sudikno Mertokusumo, 2010, Hukum Acara Perdata Indonesia. Hlm. 27. Sebaliknya *verschoningsrecht* sebagai hak mengundurkan diri dari hakim dapat dilakukan dengan alasan tertentu. (*Ibid*) Keterangan dari penulis : jika hakim tidak bisa memberi jaminan obyektivitas dalam memutus perkara yang dihadapi, maka hakim boleh mengundurkan diri dari perkaranya (*verschoningsrecht* : Hak untuk mengundurkan diri oleh hakim dari perkaranya), ini merupakan perkecualian kewajiban hukum bagi hakim untuk tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan apapun, entah hukumnya ada tapi tidak jelas, atau bahkan sama sekali hukumnya tidak ada.

<sup>143</sup> *The living law* diartikan sebagai hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (Pasal 5 Ayat 1 UUKK).

<sup>144</sup> *Rechtsvinding* adalah penemuan hukum oleh hakim. Penemuan hukum merupakan tugas hakim mengkonstatir yaitu dari proses jawab menjawab, sampai kepada proses pembuktian untuk menyimpulkan peristiwa konkrit yang disengketakan. Kemudian peristiwa konkrit yang diketahui melalui pembuktian dikualifisir (tugas hakim mengkualifisir), dihadapkan hukumnya baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, untuk menjadi peristiwa hukum, kemudian barulah diberikan hukumnya atau putusannya (tugas hakim mengkonstitusi).

Sumardi, dkk. atas penelantaran negara terhadap deportasi buruh migran Indonesia di Nunukan, Kalimantan Utara. Majelis Hakim dalam putusannya mengakui gugatan warga negara yang mengatasnamakan kepentingan umum;

2. Putusan Mahkamah Agung Nomor 2596/Pdt/2008 tanggal 14 September 2009 Jo. Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 377/Pdt/2007/PT DKI tanggal 6 Desember 2007 Jo. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor Pdt.G/2008/PN.Jkt.Pst tanggal 21 Mei 2007 tentang Ujian nasional. Kasus ini merupakan gugatan warga negara yang diajukan oleh Kristiono, dkk. Atas penyelenggaraan ujian nasional. Majelis hakim dalam pertimbangannya mengakui adanya mekanisme Gugatan Warga Negara (*citizen lawsuit*).
3. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No: 278/Pdt.G/2010/PN.JKT.PST tanggal 13 Juli 2011, antara Ir. H. Said Iqbal M.E, dkk melawan Presiden Republik Indonesia, dkk. Gugatan ini merupakan Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dalam kasus Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), Pengadilan memenangkan warga negara dengan menghukum para TERGUGAT untuk segera membuat Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS);
4. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 527/PDT.G/2012/PN.JKT.PST. jo. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 588/PDT/2015/PT.DKI jo. Putusan Mahkamah Agung No. 31 K/Pdt/2017, Gugatan ini adalah Gugatan Warga Negara yang diajukan oleh Nurhidayah, dkk. atas swastanisasi air minum di Provinsi DKI Jakarta. Pengadilan menyatakan bahwa *Citizen Lawsuit* dikenal dalam sistem hukum acara perdata di Indonesia;
5. Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya No. 118/Pdt.G/LH/2016/PN.Plk, Putusan ini merupakan putusan atas Gugatan Warga Negara yang diajukan oleh Arie Rompas, dkk. atas kelalaian Presiden Republik Indonesia, dkk. dalam mengatasi kebakaran hutan dan yang menyatakan bahwa Gugatan Warga Negara diakui dalam praktik peradilan di Indonesia;

Berkaitan dengan kompetensi absolut majelis hakim menerima gugatan *citizen lawsuit* ini, dalam pertimbangannya dikatakan bahwa, gugatan *citizen lawsuit* yang disebut juga gugatan warga negara, merupakan akses atau pintu bagi warga negara untuk menggugat dan menuntut pertanggungjawaban negara/penyelenggara negara/otoritas negara atas kegagalannya dan kelalaiannya memenuhi hak-hak dan kepentingan kemaslahatan warga negara.

Lebih lanjut dalam pertimbangannya hakim mengatakan bahwa, Yahya Harahap menyebutkan bahwa gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) belum diatur dan tidak dikenal dalam sistem Peradilan Indonesia, namun dalam praktek gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yang telah diajukan ke pengadilan diakui eksistensi formilnya dan sekaligus menyelesaikan serta memutus substansi atau materi pokok (*subject matter*) sengketa nya, walaupun ada juga dalam beberapa putusan tidak atau belum mengakui atau menerimanya keberadaan formilnya. Menimbang, meskipun dalam hukum acara Indonesia mekanisme gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) belum diatur dalam undang-undang, namun terkait dengan mekanisme gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) dalam perkara lingkungan hidup, Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia telah mengeluarkan

Keputusan Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup yang dalam keputusan tersebut diantaranya disebutkan tentang persyaratan untuk mengajukan gugatan warga negara sebagai berikut:

1. penggugat adalah satu orang atau lebih warga negara Indonesia bukan merupakan badan hukum;
2. tergugat adalah pemerintah dan/atau Lembaga Negara;
3. dasar gugatan adalah kepentingan umum;
4. obyek gugatan adalah pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum;
5. notifikasi/somasi wajib diajukan dalam jangka waktu 60 hari kerja sebelum adanya gugatan dan sifatnya wajib, apabila tidak ada notifikasi gugatan wajib dinyatakan tidak diterima;
6. notifikasi/somasi dari calon penggugat kepada calon tergugat dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat.

Menurut majelis hakim, penggugat telah dapat membuktikan alas haknya melalui alat bukti yang dimiliki. Fakta-fakta yang dibuktikan di persidangan oleh pihak penggugat mendukung pilihan Lembaga peradilan (kompetensi absolut) berdasarkan pada Keputusan Ketua Mahkamah Agung. Dan ini sebagaimana ketentuan dalam hukum acara perdata Indonesia mengenai sumber hukum yang dapat dijadikan dasar hakim peradilan perdata memeriksa dan memutus perkara. Salah satu sumber hukum yang dapat dijadikan dasar bagi hakim adalah Peraturan Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Agung dan Surat Edaran Mahkamah Agung, jika hukum positif tidak ada mengingat prinsip hakim tidak boleh menolak putusan yang diajukan kepadanya sebagaimana Pasal 10 UUKK, "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukumnya tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya". Majelis hakim dalam menerima gugatan penggugat mendasarkan pada Pasal 5 Ayat 1 UUKK yang menyatakan bahwa, "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat". Keadilan masyarakat ditemukan dalam Surat Keputusan Mahkamah Agung Nomor 36, dimana dalam bagian menimbang huruf c dikatakan, "bahwa perkara lingkungan hidup harus diadili oleh hakim lingkungan hidup pada peradilan tingkat pertama, banding, dan Mahkamah Agung", kemudian huruf d, "bahwa dengan memperhatikan kedudukan dan peran Mahkamah Agung..., maka Mahkamah Agung menganggap perlu ditetapkannya pengaturan lebih lanjut yang mantap, jelas dan tegas tentang Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup". Huruf e, "bahwa ketentuan-ketentuan sebagaimana dihimpun dalam Pedoman Perkara Lingkungan Hidup dianggap memenuhi syarat digunakan oleh Mahkamah Agung". Huruf f, "bahwa untuk itu **perlu memerintahkan kepada semua pejabat struktural dan fungsional beserta segenap aparat peradilan untuk melaksanakan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup secara seragam, disiplin, tertib dan bertanggung jawab**". Dalam Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36, jabarkan secara detail mengenai Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit/CLS/ Actio Popularis*), mulai dari asal gugatan dari *common law* sebagai *citizen law suit* dan dari Belanda

dikenal dengan *actio popularis*<sup>145</sup> dan definisi umum, dasar hukum dan persyaratan gugatan warga negara.<sup>146</sup> Dasar Hukum dalam Keputusan Mahkamah Agung Nomor 36 tentang pengertian tuntutan hak berdasarkan *Citizen Lawsuit* salah satunya adalah Ratifikasi berbagai *International Covenant* bidang HAM, baik *Covenant on Civil and Covenant Rights* melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2005 serta *Covenant on Economic, Social and Cultural Right* 1966 melalui Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).<sup>147</sup> Namun, dalam petitum gugatan, pihak penggugat tidak meminta kepada majelis hakim tentang pelanggaran hak masyarakat berdasarkan Konvensi EKOSOB. Pada petitum gugat penggugat nomor 3, penggugat minta kepada majelis hakim untuk menyatakan bahwa para tergugat terbukti melanggar hak asasi manusia, dalam hal ini lalai dalam hal pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Putusan pencemaran udara Jakarta memberikan angin segar pada perkembangan peradilan perdata terkait dengan hak gugat warga negara. Putusan ini dapat menjadi sumber hukum dalam hakim menemukan hukumnya. Putusan ini akan mempermudah keaktifan hakim (*judicial activism*) dalam tradisi *civil law* melalui pelaksanaan asas kebebasan kekuasaan kehakiman, independensi sangat dimungkinkan diterapkan hakim dalam putusannya. *Judicial activism*<sup>148</sup> merupakan suatu filosofi dari pembuatan putusan pengadilan, dimana para hakim mendasarkan pertimbangan-pertimbangan putusan, antara lain pada pandangan hakim terhadap perkembangan baru atau kebijakan publik yang berkembang dan sebagainya. Pertimbangan tersebut menjadi arahan baginya dalam memutuskan kasus yang bersangkutan karena adanya perkembangan baru atau berlawanan dengan putusan-putusan sebelumnya dalam kasus yang sama.

Kompetensi absolut peradilan perdata untuk perkara lingkungan hidup dengan mekanisme gugatan *citizen lawsuit* mendasarkan pada Keputusan Mahkamah Agung Nomor 36, dengan persyaratan formil pembuktian *legal standing* memenuhi ketentuan bahwa, penggugat adalah salah satu orang atau lebih Warga Negara Indonesia, bukan badan hukum, tergugat adalah pemerintah dan/atau Lembaga negara, dasar gugatan adalah untuk kepentingan umum, obyek gugatan adalah pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, notifikasi/somasi wajib diajukan dalam jangka waktu 60 hari kerja sebelum adanya gugatan dan sifatnya wajib, apabila tidak ada notifikasi/somasi gugatan wajib dinyatakan tidak diterima, dan notifikasi/somasi dari

<sup>145</sup> H.R.W. Gokkel, N. van der Wal, 1986. Op. Cit. Hlm. 11. *Actio popularis : vordering door een willekeurige burger voor de staat ingesteld*. Lihat Sudikno Mertokusumo, 2010, Hukum Acara Perdata Indonesia, Op. Cit. Hlm. 101-102. Gugatan *actio Popularis* dikenal dengan nama *citizen lawsuit*, *colletief recht* (Bld), *procesrecht van derdenbezwaar* (Bld) dan *klokkenluidersrecht* (Bld). *Actio popularis* adalah tuntutan perdata atau gugatan atas nama penduduk atau masyarakat luas untuk membela kepentingan umum melawan Pemerintah atau Negara. Setiap warga negara atas nama kepentingan umum dapat menggugat pemerintah atau negara yang melakukan perbuatan melawan hukum dan merugikan kepentingan umum atau masyarakat luas. Dalam hal ini **hak mengajukan actio popularis bagi warga negara tidak terbatas, tanpa syarat, dalam arti bahwa mengajukan gugatan tidak harus orang yang mempunyai kepentingan hukum secara langsung** (cetak tebal dari penulis : **pertimbangan hukum hakim dalam putusan pencemaran udara kota Jakarta yang mengacu pada Keputusan Mahkamah Agung Nomor 36 yang mensyaratkan gugatan citizen lawsuit, terbatas hanya untuk membuktikan Legal Standing pihak penggugat, bahwa pihak penggugat adalah warga negara**) tidak harus orang mengalami sendiri kerugian dan tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat lainnya yang diwakili.

<sup>146</sup> Keputusan Mahkamah Agung ini mengatur persyaratan gugatan warga negara, untuk memenuhi Legal Standing Penggugat.

<sup>147</sup> Keputusan Mahkamah Agung RI, Nomor 36/KMA/SK/II/2013, Op. Cit. Tanpa Halaman.

<sup>148</sup> Dalam sistem *common law* dituntut keaktifan hakim untuk pembentukan hukum dibandingkan dengan legislatif. Apabila untuk menyelesaikan suatu sengketa dirasakan bahwa hakim atau pengadilan harus menggunakan suatu aturan baru atau mengubah suatu aturan lama, disitulah hakim menciptakan *judge made law* dengan kata lain, putusan hakim adalah hukum.

calon penggugat kepada calon tergugat dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Negeri Setempat.

Peradilan Umum, dalam hal ini peradilan perdata menjadi jawaban masalah kompetensi absolut (kewenangan mutlak) permasalahan penegakkan hukum lingkungan di Indonesia, karena kompetensi absolut PTUN yang sangat limitatif hanya terbatas pada obyek sengketa yang menjadi dasar gugatan adalah dikeluarkannya SK badan/pejabat tata usaha negara. Pilihan pada peradilan perdata adalah adanya Pasal 1365 KUHPperdata yang sangat elastis menampung permasalahan gugatan atas perbuatan melawan hukum pencemar atau perusak lingkungan atau siapapun yang tidak melaksanakan kewajiban hukumnya. Selain itu, Mahkamah Agung memberi sebuah pedoman untuk menegakkan hukum lingkungan melalui Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 36/KMA/SK/II/2013, yang menjadi angin segar bagi para pencari keadilan dan pejuang lingkungan hidup melalui gugatan warga negara (*citizen lawsuit/CLS/Actio Popularis*).

### C. Asas *Ius Curia Novit* sebagai Dasar Pengajuan Gugatan CLS di Indonesia



Asas *Ius Curia Novit* memandang bahwa setiap hakim tahu akan hukum sehingga harus mengadili setiap perkara yang diajukan kepadanya. Asas ini pertama kali ditemukan dalam tulisan-tulisan para ahli hukum abad pertengahan (*glossators*) tentang hukum romawi kuno<sup>149</sup>. *Ius Curia Novit* adalah prinsip yang memandang bahwa “hakim tahu akan hukumnya” (*the court knows the law*). Karena itu, kewajiban seorang hakimlah yang menentukan hukum apa yang harus diberlakukan terhadap kasus tertentu dan bagaimana penerapannya. Asas ini telah lama dikenal dalam hukum perdata, dan hakim dianggap berkompoten secara hukum, sehingga para pihak yang bersengketa tidak perlu menegaskan atau membuktikan hukum yang berlaku untuk persidangan mereka. Di sisi lain, asas ini tidak dikenal dalam sistem *common law*, sehingga para pihak harus mengasumsikan hukum yang berlaku.

Secara historis, asas *ius curia novit* yang dikenal dalam sistem hukum perdata berasal dari lembaga legislatif, yaitu aliran hukum, yang menganggap hukum sebagai satu-satunya hukum dan tidak ada hukum lain. Sejak itu, semua undang-undang yang berlaku telah sepenuhnya disistematisasikan menjadi satu kodifikasi, sehingga lebih mudah untuk digunakan. Hakim mencari undang-undang yang sesuai dengan fakta yang dikemukakan oleh para pihak yang bersengketa. Secara khusus, hukum negara pada waktu itu tidak sebanyak sekarang. Dengan demikian, legislator percaya bahwa hukum mengatur semua masalah mereka secara lengkap dan jelas. Melihat ke masa lalu terkait pandangan positivis Kelsen adalah bahwa jika sistem hukum tidak mengharuskan seseorang untuk melakukan tindakan tertentu, tidak mungkin ada celah hukum selama dia bebas secara hukum. Selama Negara tidak mengatur dan memutuskan apa-apa, maka itu merupakan kebebasan pribadinya.

<sup>149</sup> Miftakhul Huda, “*Ius Curia Novit*”, dalam <http://www.miftakhulhuda.com/2011/02/ius-curia-novit.html>, Akses 20 Januari 2017

Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa pembangunan hukum dan perkembangan masyarakat yang semakin berkembang tentu akan berdampak pada kebutuhan hukum masyarakat dan hal ini tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Salah satunya yaitu *Class Action* dan *dissenting opinion*. Secara yuridis hal ini dituangkan dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok. Selain itu, Hukum Indonesia juga dikenalkan dengan gugatan warga negara atau *citizen lawsuit*. Adanya adopsi gugatan *citizen lawsuit* ini adalah sebagai jawaban atas kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang. Hal ini disebabkan karena adanya perkembangan sosial masyarakat yang mempengaruhi pula tuntutan akan perkembangan hukum yang dinamis menyebabkan setiap aturan-aturan hukum yang dibuat selalu satu langkah di belakang realitas masyarakat<sup>150</sup>. Hal ini dipengaruhi pula oleh pemanfaatan peraturan perundang-undangan yang ternyata mengandung masalah. *Pertama*, karena peraturan perundang-undangan yang tidak fleksibel sehingga tidak mudah menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat. *Kedua*, peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum sehingga menimbulkan kekosongan hukum (*recht vacuum*).<sup>151</sup> Persoalan ini menyebabkan terjadinya kekacauan, ketidakadilan yang berujung pada *bankruptcy of justice*, yakni konsep yang mengacu pada kondisi di mana hukum tidak dapat menyelesaikan perkara akibat ketiadaan aturan hukum yang mengaturnya.<sup>152</sup> Kenyataan demikian menyebabkan aliran legisme ditinggalkan dan asas *ius curia novit* menjadi sekedar sebagai fiksi hukum, dan sebagai kenyataan sudah mustahil untuk direalisasikan.<sup>153</sup> Asas *ius curia novit* di Indonesia diturunkan dari Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 5 ayat (1) menyebut “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”. Asas ini sangat berkaitan dengan Asas *rechtweigening* atau dikenal dengan asas larangan menolak suatu perkara juga diturunkan dari Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan “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”.

Menurut Sudikno Mertokusumo<sup>154</sup>, seorang hakim yang diajukan perkara kepadanya berkewajiban untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut hingga selesai meskipun apabila undang-undangnya tidak lengkap atau tidak ada, ia wajib menemukan hukumnya dengan jalan menafsirkan, menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat. Penerapan Asas *Ius Curia Novit* menuntut kreatifitas hakim dalam menggunakan alat-alat untuk mewujudkannya yang berupa metode penemuan hukum. Pada praktiknya tidak semua hakim tahu akan hukum, namun karena sistem hukum di Indonesia masih menganutnya maka dahulu

<sup>150</sup> Setiap undang-undang bersifat statis dan tidak dapat mengikuti perkembangan kemasyarakatan, sehingga menimbulkan ruang kosong yang perlu diisi. Tugas mengisi ruang kosong itulah dibebankan kepada hakim dengan melakukan penemuan hukum melalui metode interpretasi dan metode argumentasi, dengan syarat bahwa dalam menjalankan tugasnya tersebut, hakim tidak boleh memaksa maksud dan jiwa undang-undang atau tidak boleh bersikap sewenang-wenang, Andi Zaenal Abidin, 1984, *Asas-asas Hukum Pidana Bagian Pertama*, Alumni, Bandung, hlm. 33.

<sup>151</sup> Asep Dedi Suwasta, *Tafsir Hukum Positif Indonesia*, Ali Publishing, Bandung, 2011, hlm. 39.

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm. 37

<sup>153</sup> Dian Adriawan Dg Tawang dan Novina Sri Indiraharti, *Analisis Yuridis Terhadap Asas Ius Curia Novit dalam Hukum Acara Perdata*, Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Trisakti Tahun 2001, hlm. 5. Dalam [http://portal.kopertis3.or.id/bitstream/123456789/1874/1/Analisis Yuridis Terhadap Asas Ius Curia Novit dalam Hukum Acara Perdata.Pdf](http://portal.kopertis3.or.id/bitstream/123456789/1874/1/Analisis%20Yuridis%20Terhadap%20Asas%20Ius%20Curia%20Novit%20dalam%20Hukum%20Acara%20Perdata.Pdf), Akses 22 Januari 2017, hlm. 11.

<sup>154</sup> *Ibid*

untuk memaksa hakim menerapkan Asas *Ius Curia Novit* bahkan ditambahkan sanksi pidana Pasal 22 *Algemene Bepalingen Van Wetgeving voor Indonesie* (AB) atau Peraturan Umum mengenai Perundang-Undangan untuk Indonesia yang menyatakan, “Hakim yang menolak untuk mengadakan keputusan terhadap perkara, dengan dalih undang-undang tidak mengaturnya, terdapat kegelapan atau ketidaklengkapan dalam undang-undang dapat dituntut karena menolak mengadili perkara”<sup>155</sup>. Sanksi pidana ini meskipun sudah ditiadakan dan hanya menyisakan asas *Rechtweigening* (asas larangan menolak perkara) dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, namun ini menunjukkan tuntutan akan profesionalitas seorang hakim, sekaligus menjadi tuntutan bagi hakim untuk menerapkan asas *ius curia novit*.

Seorang hakim harus memiliki pengetahuan dan wawasan yang dalam dan luas tentang hukum hingga hukum-hukum paling mutakhir sekalipun, oleh karena itu hakim tidak boleh berhenti belajar dan harus terus-menerus memperbaharui pengetahuan serta pemahamannya tentang hukum dan dinamikanya<sup>156</sup>. Hakim tidak boleh begitu saja pasrah terhadap kondisi peraturan perundang-undangan yang tidak memadai karena masyarakat pencari keadilan (*justitiabelen*) selalu menaruh harapan yang tinggi dan kepercayaan bahwa perkara-perkara yang diajukan akan diperiksa dan diputus sesuai dengan hukum dan keadilan. Hakim sebagai benteng terakhir keadilan wajib menerapkan asas *ius curia novit* dalam setiap putusannya. Putusan hakim haruslah mengandung penyelesaian sengketa sehingga merupakan akhir dari rangkaian proses pemeriksaan suatu perkara. Putusan hakim menurut Artidjo Alkostar merupakan bagian dari proses penegakan hukum yang bertujuan untuk mencapai kebenaran dan keadilan sehingga kualitas suatu putusan sangat berkorelasi dengan profesionalisme, kecerdasan moral, dan kepekaan nurani hakim.<sup>157</sup> Untuk mencapai keadilan berdasarkan norma hukum dan akal sehat, pertimbangan hukum dalam keputusan harus logis dan mengikuti alasan hukum. Apabila faktor hukum dalam putusan tidak saling berhubungan dan sesuai maka akan terasa janggal karena tidak memperhitungkan akal sehat. Kematian akal sehat telah menimbulkan kekhawatiran bahkan di antara orang-orang yang paling rata-rata, karena hal itu mempengaruhi hati nurani seluruh umat manusia. Menurut Artidjo Alkostar dalam upaya menemukan dan menerapkan keadilan dan kebenaran, putusan pengadilan harus sesuai dengan tujuan asasi yaitu tujuan putusan pengadilan yang sejatinya ada lima hal:

1. harus merupakan solusi autoritatif, artinya putusan haruslah memberikan jalan keluar dari masalah hukum yang dihadapi oleh para pihak.
2. karena keadilan yang tertunda adalah juga merupakan ketidakadilan (*justice delayed is justice denied*) maka putusan hakim harus mengandung efisiensi, yaitu cepat, sederhana dan biaya ringan.
3. putusan hakim haruslah sesuai dengan tujuan undang-undang yang dijadikan dasar putusan tersebut.
4. putusan yang dibentuk harus mengandung aspek stabilitas yaitu ketertiban sosial dan

<sup>155</sup> Asep Dedi Suwasta, *Tafsir Hukum Positif Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 6.

<sup>156</sup> Basuki Rekso Wibowo, “Pembaruan Hukum yang Berwajah Keadilan”, *Varia Peradilan*, Edisi No. 313 Ke-XXVII, Desember 2011, hlm. 11.

<sup>157</sup> Artidjo Alkostar, “Dimensi Kebenaran dalam Putusan Pengadilan”, *Varia Peradilan*, Edisi No. 281 Ke-XXIV, April 2009, hlm. 36.

ketentraman masyarakat.

5. adanya pemberian kesempatan yang sama bagi para pihak yang berperkara. Penerapan Asas *Ius Curia Novit* dalam putusan hakim juga menekankan kebebasan hakim dalam memutus. Hakim harus bebas dari pengaruh kekuasaan lain di luar kekuasaan pengadilan, namun juga harus bebas dari pengaruh kepentingannya sendiri. Kebebasan bagi hakim dalam memutus merupakan kunci bagi putusan-putusan yang sehat. Tanpa kebebasan hakim maka tidak terbuka kemungkinan bagi putusan yang bernafaskan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Kebebasan hakim pada hakikatnya juga merupakan kebebasan bagi hakim dalam proses pemeriksaan perkara. Hakim bebas memberikan suatu putusan berdasarkan hukum dan keyakinannya. Hakim tidak boleh hanya menjadi corong dan mulut undang-undang meskipun memang selalu legalistik. Dengan kata lain, seperti yang dikatakan oleh Bagir Manan putusan hakim tidak boleh sekedar memenuhi formalitas hukum atau sekedar memelihara ketertiban, namun juga harus berfungsi dalam mendorong perbaikan dalam masyarakat dan membangun harmonisasi sosial dalam pergaulan.<sup>158</sup> Hubungan kebebasan hakim dan Asas *Ius Curia Novit* sangat kentara terlihat ketika hakim dihadapkan pada kekosongan hukum atau ketidakjelasan undang-undang, karena dengan adanya kebebasan hakim dalam memberikan putusan telah sejalan dengan perintah undang-undang yang mewajibkan hakim sebagai penegak hukum dan keadilan untuk menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat<sup>159</sup>. Demi mewujudkan keadilan bagi para pencari keadilan yang memohon putusan kepadanya, seorang hakim wajib menggali hukum tidak tertulis andaikata tidak ditemukan dasarnya dalam hukum tertulis, bahkan jika ketentuan undang-undang yang ada justru dirasakan bertentangan dengan kepentingan umum, kepatutan, peradaban dan kemanusiaan atau nilai-nilai yang hidup di masyarakat maka menurut Yahya Harahap hakim bebas dan berwenang melakukan tindakan *contra legem*, yakni mengambil putusan yang bertentangan dengan pasal undang-undang yang bersangkutan.<sup>160</sup> Besarnya kewenangan hakim dalam memberikan putusan tidak serta merta membebaskan hakim untuk bertindak sewenang-wenang oleh karena itu harus diciptakan batasan-batasan tanpa mengorbankan prinsip kebebasan sebagai hakikat kekuasaan kehakiman. Mengenai hal ini Alfred M. Scott dalam bukunya *Supreme Court v Constitution*, pernah menyatakan:<sup>161</sup>

*"hakim yang menyimpang dan menolak mengikuti hukum yang ada, dan melakukan improvisasi serta menetapkan hukum menurut kemauannya sendiri adalah perampas kekuasaan yang secara hukum bukan kekuasaannya, dia adalah seorang tirani yang menjalankan kediktatoran yudisial, dan sadar atau tidak (hakim tersebut) mengubah tatanan bernegara dari pemerintahan berdasarkan hukum menjadi pemerintahan oleh orang perorangan dan pemerintahan oleh*

<sup>158</sup> H.A. Mukhsin Asyrof, H.A. Mukhsin Asyrof, "Asas-Asas Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum oleh Hakim dalam Proses Peradilan", *Varia Peradilan*, Edisi No. 252 Ke-XXI, November 2006, hlm. 85.

<sup>159</sup> Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum melalui Putusan Pengadilan dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 102.

<sup>160</sup> H.A. Mukhsin Asyrof, *Asas-Asas Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum oleh Hakim dalam Proses Peradilan*, *Loc. Cit.*

<sup>161</sup> Alfred M. Scott, *Supreme Court V Constitution*, sebagaimana dikutip ulang oleh, Bagir Manan, "Judicial Precedent dan Stare Decisis (Sebagai Pengenalan)", *Varia Peradilan*, Edisi No. 347 Ke-XXX, Oktober 2014, hlm.

*orang perorangan sama dengan kediktatoran.”*

Untuk menghindari kebebasan hakim yang tanpa kendali sehingga dikhawatirkan menjadi sewenang-wenang maka menurut Bagir Manan ada lima batasan yang tidak boleh dilampaui hakim yaitu: hakim hanya memutus berdasarkan hukum; hakim dilarang memutus diluar apa yang dituntut atau dimohonkan (*ultra petita*); hakim memutus untuk memberikan keadilan dan tidak untuk kepentingan lain di luar itu; hakim wajib memeriksa apakah suatu objek perkara atau sengketa yang diajukan masih berada di dalam wewenang pengadilan (*justiciability*) atau di luar wewenang pengadilan (*non-justiciability*); dan hakim harus terbebas dari segala bentuk permainan politik dalam memutus perkara dan tidak mencampuri kewenangan legislatif sebagai pembentuk undang-undang serta eksekutif sebagai penentu kebijakan pemerintah.

Pada konteks penemuan hukum, menurut Bagir Manan,<sup>162</sup> ada empat faktor yang mendorong hakim berkewajiban untuk melakukan penemuan hukum:

1. hampir semua peristiwa hukum konkrit tidak sepenuhnya secara tepat diatur di dalam undang-undang.
2. karena ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas atau justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang memerlukan pilihan agar dapat diterapkan secara benar, tepat dan adil.
3. akibat dinamika masyarakat, terjadi berbagai macam peristiwa hukum baru yang tidak tertulis dalam undang-undang atau peraturan perundang undangan.
4. asas larangan hakim untuk menolak perkara dan juga asas *ius curia novit* yang mewajibkan hakim untuk menemukan hukumnya.

Menurut Bambang Sutiyo, bahwa dasar keharusan hakim dalam melakukan penemuan hukum adalah adanya Asas *Ius Curia Novit*.<sup>163</sup> Menurutnya apabila hakim dalam memeriksa perkara yang diajukan kepadanya menghadapi perkara yang tidak ada aturan hukumnya atau ada aturan hukumnya, namun aturan hukum tersebut tidak jelas maka hakim wajib mencari hukum tersebut dari nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dan berkembang di masyarakat. Menurut Wiarda, ada tiga sistem penemuan hukum yaitu penemuan hukum heteronom, penemuan hukum otonom dan penemuan hukum campuran.<sup>164</sup> Penemuan hukum heteronom masih mengacu pada pandangan klasik bahwa semua hukum terdapat secara lengkap dan sistematis dalam undang-undang dan tugas hakim adalah mengadili sesuai atau menurut bunyi undang-undang (*bouche de la loi*), sementara penemuan hukum otonom adalah penemuan hukum yang bukan semata-mata hanya penerapan peraturan-peraturan hukum terhadap peristiwa konkretnya tetapi sekaligus juga merupakan penciptaan dan pembentukan hukum. Hakim yang menganut penemuan hukum otonom dapat memeriksa dan memutus menurut apresiasinya sendiri berdasarkan keyakinan

<sup>162</sup> Bagir Manan, "Hakim Sebagai Pembaharu Hukum", *Varia Peradilan*, Edisi No. 254 Ke-XXII, Januari 2007, hlm. 10.

<sup>163</sup> Bambang Sutiyo, *Metode Penemuan Hukum Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 31.

<sup>164</sup> Wiarda dalam Yuristawan Pambudi Wicaksana, Implementasi Asas *Ius Curia Novit* Dalam Penafsiran Hukum Putusan Hakim Tentang Keabsahan Penetapan Tersangka, *Lex Renaissance*, No. 1 VOL. 3 JANUARI 2018, hlm. 96

dan kesadaran hukumnya. Pada perkembangannya kedua sistem penemuan hukum telah saling mempengaruhi sehingga tidak ada penemuan hukum yang benar-benar murni otonom atau penemuan hukum yang murni heteronom.<sup>165</sup> Di Indonesia menurut Sudikno Mertokusumo, mengenal baik penemuan hukum heteronom maupun otonom. Hakim terikat pada undang-undang namun hakim seringkali pula harus menjelaskan atau melengkapi undang-undang menurut pandangannya sendiri. Sumber utama penemuan hukum di Indonesia adalah peraturan perundang-undangan, apabila kemudian tidak ditemukan barulah mencari secara berurutan pada hukum kebiasaan, yurisprudensi, perjanjian internasional dan doktrin<sup>166</sup>.

Terbukanya ruang penafsiran yang begitu lebar serta tanpa adanya pedoman baku tersebut akan problematis ketika dibenturkan dengan *Asas Ius Curia Novit* yang diturunkan dari Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang artinya penafsir tunggal terletak pada satu orang hakim. Hakim sebagai pemberi putusan akhir dipandang tahu akan hukum sehingga tidak boleh menolak perkara karena ketidakjelasan aturan. Sebaliknya, harus tetap memberikan putusan dengan menggali, mengikuti dan memahami nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat<sup>167</sup>.

Beberapa kasus gugatan Citizen Lawsuit yg pernah didaftarkan di Indonesia, antara lain:

1. Gugatan Citizen Lawsuit atas nama Munir Cs atas Penelantaran Negara terhadap TKI Migran yang dideportasi di Nunukan. Ini merupakan Gugatan Citizen Law Suit pertama yang muncul di Indonesia Dikabulkan Majelis Hakim PN Jakarta Pusat. Tetapi oleh Pengadilan Tinggi DKI pada proses banding sesuai putusan No. 480/PDT/2005/PT DKI yang diputuskan tanggal 4 April 2006, PT DKI menyatakan: Oleh karena para tergugat tidak terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum, maka gugatan para penggugat harus ditolak seluruhnya. Meskipun perkara Citizen Law Suit TKI Migran mengalami kegagalan di tingkat Banding, namun ternyata ada dampaknya setelah diputus PN Jakarta Pusat berdasarkan putusan PN Jakarta Pusat Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN. Jkt.Pst, tanggal 8 Desember 2003, yaitu dikeluarkannya UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.
2. Gugatan *Citizen Law Suit* atas kenaikan BBM oleh LBH APIK. Gagal, dinyatakan bahwa bentuk gugatan Citizen Law Suit tidak diterima Majelis Hakim PN Jakpus.
3. Gugatan *Citizen Law Suit* atas Operasi Yustisi oleh LBH Jakarta. Gagal, dinyatakan bahwa bentuk Citizen Law Suit tidak diterima Majelis Hakim PN Jakarta Pusat.
4. Gugatan *Citizen Law Suit* atas penyelenggaraan Ujian Nasional oleh LBH Jakarta. Dikabulkan untuk sebagian, Pemerintah diminta meninjau ulang kebijakan penyelenggaraan Ujian Nasional. Pemerintah (Tergugat) kemudian mengajukan banding, dan pada tanggal 6 Desember 2007 telah diputus oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang menguatkan

<sup>165</sup> *Ibid*

<sup>166</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cetakan Kelima, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2010, hlm. 63.

<sup>167</sup> Yuristyan Pambudi Wicaksana, Implementasi Asas *Ius Curia Novit* Dalam Penafsiran Hukum Putusan Hakim Tentang Keabsahan Penetapan Tersangka, *Lex Renaissance*, 1 Vol. 3 Januari 2018, hlm. 87.

putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tertanggal 21 Mei 2007. Dan pada tingkat kasasi yang diajukan oleh pihak Tergugat telah ditolak oleh Mahkamah Agung melalui putusan Nomor 2596 K/PDT/2008 tanggal 14 September 2009 yang berarti bahwa putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tersebut telah berkekuatan hukum tetap.

5. Gugatan *Citizen Law Suit* oleh Para Penggugat yang mengatasnamakan Masyarakat Pengguna Jalan Tol pada Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta (JORR), dalam Putusan perkara nomor 40/Pdt.G/2008/PN.JKT.Sel. tanggal 19 Mei 2008 tersebut dinyatakan bahwa Gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima, karena tidak terpenuhinya syarat formil berupa notifikasi;

Dari beberapa contoh perkara di atas dapat dilihat bahwa di antara Hakim masih belum ada kesesuaian pendapat mengenai bentuk gugatan *Citizen Law Suit*<sup>168</sup>. Beberapa Hakim ada yang berpendapat bahwa dapat menerima kehadiran gugatan *Citizen Law Suit*, namun ada pula Hakim yang masih tidak dapat menerima bentuk *Citizen Law Suit*. Ini terjadi karena sampai dengan saat ini prosedur gugatan *Citizen Lawsuit* memang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, lain halnya dengan bentuk gugatan *class action* yang telah tercantum dalam beberapa Undang-Undang serta telah diakomodir hukum acaranya dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 2002.

*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; Karakteristik *Citizen Lawsuit*, menurut Indro Sugianto dapat digambarkan 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 atau tangible;
5. Secara umum, peradilan cenderung *reluctant* terhadap tuntutan ganti kerugian jika diajukan dalam gugatan *Citizen Lawsuit*.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Moch. Iqbal, Aspek Hukum Class Action Dan Citizen Law Suit Serta Perkembangannya di Indonesia, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 1 Maret 2012, ISSN: 2303-3274

<sup>169</sup> *Ibid*

Berdasarkan gagasan pokok mengenai perkara-perkara gugatan yang menggunakan mekanisme *Citizen Lawsuit* tersebut, serta didasarkan pada perbandingan negara-negara lain dalam penerapan mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit*, maka dapat dijabarkan karakteristik Gugatan *Citizen Law Suit* di Indonesia, adalah sebagai berikut:

## 1. Dasar Hukum

Dasar hukum untuk prosedur maupun pemeriksaan materi gugatan *Citizen Law Suit* apabila menyimak pertimbangan hukum dalam putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST adalah dengan mempergunakan ketentuan pasal 14 ayat (1) dan pasal 27 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999, demikian pula dalam putusan-putusan gugatan *Citizen Law Suit* yang muncul belakangan setelah keluarnya undang-undang Kekuasaan Kehakiman yang baru, yaitu UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman, diantaranya Putusan Nomor: 40/Pdt.G/2008/PN.JKT.SEL dan Putusan Nomor: 145/Pdt.G/2009/PN.JKT.PST, keduanya tetap mempergunakan ketentuan yang sama yaitu pasal 16 ayat (1) dan pasal 28 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004. Dan kemudian dalam UU Kekuasaan Kehakiman yang baru (UU Nomor 48 Tahun 2009) telah ditempatkan aturan yang pada pasal 5 dan pasal 10. Selain itu menurut Humaira Khoirunnisa, dkk, Di Indonesia, dasar untuk mengajukan gugatan *Citizen Law Suit* adalah bahwa warga negara memiliki hak yang sama dimata hukum. Dalam hal ini sejalan dengan bunyi Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "*kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar*" sehingga setiap warga negara memiliki kedaulatan untuk menggugat pemerintah untuk terciptanya keadilan. Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST merupakan gugatan *Citizen Lawsuit* yang pertama kali di Indonesia. Gugatan itu ditujukan kepada pemerintah yang dianggap telah lalai dalam memberikan perlindungan terhadap buruh migran yang ada di luar negeri. Dari gugatan tersebut kita mengetahui bahwa warga negara melakukan pengawasan terhadap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam pertimbangan hukum pada putusan-putusan tersebut terdapat intisari argumentasi hukum sebagai berikut:

- a. Gugatan Para Penggugat adalah *Citizen Law Suit* yang biasa juga dikenal dengan sebutan *Actio Popularis*, yakni prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum (*public interest*) secara perwakilan; Didasarkan pada prinsip bahwa setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak membela kepentingan umum, dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum (*on behalf of the public interest*) dapat menggugat negara atau pemerintah atau siapapun yang melakukan perbuatan melawan hukum (PMH) yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas (*pro bono publico*), hal ini pun sesuai dengan hak asasi manusia mengenai *access to justice* yaitu akses untuk mendapatkan keadilan, apabila negara diam atau tidak melakukan tindakan apapun untuk kepentingan warga negaranya tersebut;<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> *Ibid*

- b. Bahwa oleh karena sistem dalam Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) yang sifat gugatannya adalah memperjuangkan kepentingan publik atau hajat hidup orang banyak dalam hal negara tidak melaksanakannya kewajiban untuk melindungi, menghormati, menegakkan dan memajukan hak-hak dan hak asasi warga negara sehingga merugikan warga negaranya sedangkan wakil-wakil dari warga negara tersebut yang duduk di lembaga negara diam atau tidak mampu memperjuangkan kepentingan-kepentingan atau persoalan yang merugikan warga negaranya, maka Majelis berdasarkan ketentuan Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 yang mewajibkan Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan untuk menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat dapat menerima mekanisme atau prosedur Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) bahwa dalam gugatan *a quo* Para Penggugat adalah sebagai warga Negara yang berstatus sebagai pemegang hak untuk memilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu), aktivis dan pemantau pelaksanaan Pemilu, serta aktivis hak asasi manusia yang bertindak mewakili jutaan warga negara yang tidak dapat menikmati hak untuk memilih dalam Pemilu Legislatif 9 April 2009, dan yang ditempatkan sebagai Tergugat I adalah KPU sebagai penyelenggara Pemilu dan Tergugat II adalah Pemerintah, yang nota bene Para Tergugat adalah institusi yang oleh undang-undang diberi kewenangan untuk menjalankan kepentingan publik, dengan alasan tersebut Para Penggugat secara hukum telah memenuhi syarat hak gugat "*standing*" untuk mengajukan gugatan secara *Citizen Law Suit* kepada Para Tergugat, dengan perihal pokok gugatan sebagaimana tersebut dalam gugatan Para Penggugat<sup>171</sup>.

Dengan menyimak argumentasi pada putusan-putusan di atas, maka penggunaan Pasal 16 ayat (1) dan pasal 28 UU Nomor 4 tahun 2004 (sekarang terdapat di pasal 5 dan 10 UU Nomor 48 Tahun 2009) dapat dijadikan dasar untuk pemeriksaan Gugatan *Citizen Lawsuit*, sekalipun secara umum tetap menggunakan hukum acara yang diatur HIR/RBg dengan penyesuaian pada tahap awal pemeriksaan, khususnya penentuan hak gugat (*standing to sue*) Individu atas nama Kepentingan Umum.<sup>172</sup>

Mengenai dasar konstitusional untuk mengajukan gugatan *Citizen Law Suit* apabila bercermin pada putusan Mahkamah Agung India pada perkara gugatan *Citizen Law Suit* antara S.H. Gupta melawan *Union of India* AIR (1982 (Feb) SC 149), yang pertimbangannya antara lain "Terjadi suatu kesalahan hukum atau kerugian hukum yang disebabkan oleh karena adanya suatu pelanggaran terhadap konstitusi atau pelanggaran atas hak hukum tertentu atau perbuatan lain yang bersifat menghukum." Maka kita pun dapat mendasarkan pada konstitusi untuk landasan *standing* bagi warga negara dalam mengajukan gugatan *Citizen Law Suit* atas dasar hak konstitusional terhadap hak asasi manusia, yaitu pada pasal-pasal yang terdapat di Bab X A Amandemen Kedua UUD 1945.

---

<sup>171</sup> *Ibid*

<sup>172</sup> Bambang Mulyono, *Class Action dan Citizen Lawsuit* - dalam seminar hukum yang diselenggarakan Puslitbang Hukum MARI. 2009.

## 2. Subyek Hukum

- a. Subyek hukum Penggugat, adalah warga negara yang bertindak mengatasnamakan warga negara. Penggugat dalam hal ini cukup membuktikan bahwa dirinya adalah warga negara Indonesia. Berbeda dengan *class action*, Penggugat *Citizen Lawsuit* tidak harus merupakan kelompok warga negara yang dirugikan secara langsung oleh negara, oleh karena itu Penggugat tidak harus membuktikan kerugian materiil yang telah dideritanya sebagai dasar gugatan, berbeda dengan gugatan perdata biasa. Selain itu Penggugat secara keseluruhan adalah mewakili Warga Negara Indonesia, tidak perlu dipisah-pisah menurut kelompok kesamaan fakta dan kerugian sebagaimana dalam Gugatan *class action*.
- b. Subyek hukum Tergugat, adalah penyelenggara negara, mulai dari Presiden dan Wakil Presiden sebagai pimpinan teratas, Menteri dan terus sampai kepada pejabat negara di bidang yang dianggap telah melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya. Dalam hal ini pihak selain penyelenggara negara boleh dimasukkan sebagai pihak Turut Tergugat, tetapi Tergugat utama adalah penyelenggara negara karena inilah bedanya antara *Citizen Lawsuit* dengan gugatan biasa. Yaitu dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara.

## 3. Dalil Pokok

- a. Perbuatan Melawan Hukum yang didalilkan dalam Gugatan adalah kelalaian Penyelenggara Negara dalam pemenuhan hak-hak warga negara. Dalam hal ini harus diuraikan bentuk kelalaian apa yang telah dilakukan oleh negara dan hak warga negara apa yang gagal dipenuhi oleh Negara. Penggugat harus membuktikan bahwa Negara telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum tersebut, sebagaimana gugatan perdata biasa.
- b. Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak memerlukan adanya suatu notifikasi *Option Out* setelah gugatan didaftarkan sebagaimana diatur dalam PERMA tentang *Class Action*. Dalam prakteknya di Indonesia yang didasarkan pada pengaturan di beberapa negara common law, *Citizen Lawsuit* cukup hanya dengan memberikan notifikasi berupa informasi ringkas kepada penyelenggara Negara yang digugat. Isi informasi tersebut adalah bahwa telah diajukan suatu Gugatan *Citizen Lawsuit* kepada penyelenggara negara tentang kelalaian negara dalam memenuhi hak-hak warga negaranya, dan memberikan jalan bagi negara untuk memenuhinya ketika tidak mau melalui proses gugatan. Di Amerika Serikat, informasi, termasuk bentuk panggilan pengadilan ini, harus diserahkan setidaknya dua bulan sebelum persidangan didaftarkan agar pemerintah memiliki kesempatan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan tanpa melanjutkan persidangan. Namun, tidak mengikat karena tidak ada peraturan formal di Indonesia yang mengatur masalah ini, melainkan pemberitahuan mengikuti keputusan pengadilan tentang penerimaan penetapan Pengadilan mengenai diterimanya prosedur *Citizen Lawsuit*.

#### 4. Isi Petitum

- a. Petitum dalam gugatan tidak boleh meminta adanya ganti rugi materiil, karena kelompok warga negara yang menggugat bukan kelompok yang dirugikan secara materiil dan memiliki kesamaan kerugian dan kesamaan fakta hukum sebagaimana gugatan *Class Action*.
- b. Petitum gugatan *Citizen Lawsuit* harus berisi permohonan agar Negara mengeluarkan suatu kebijakan pengaturan umum agar perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam pemenuhan hak warga negara tersebut di masa yang akan datang tidak terjadi lagi.
- c. Petitum Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak boleh berisi pembatalan atas suatu Keputusan Penyelenggara Negara (Keputusan Tata Usaha Negara) yang bersifat konkrit individual dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan dari peradilan Tata Usaha Negara.
- d. Petitum Gugatan *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh memohon pembatalan atas suatu Undang-undang (UU) karena itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu *Citizen Lawsuit* juga tidak boleh meminta pembatalan atas Peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang (UU) karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*.

Penggugat harus memiliki hak gugat (*standing*) untuk mengajukan gugatan *citizen lawsuit*, sehingga bila *standing* Penggugat tersebut dapat dipatahkan oleh Tergugat, maka Tergugat dapat menuntut pembatalan gugatan *Citizen Lawsuit*. Namun demikian bila hak gugat *Citizen Lawsuit* diakui dalam sebuah penetapan (putusan sela), maka pada proses berikutnya adalah sebagaimana prosedur perkara gugatan biasa, yaitu upaya perdamaian/mediasi, jawab menjawab (jawaban, replik, duplik), pembuktian dan putusan. Menurut Indro Sugianto, materi surat pemberitahuan (notifikasi) gugatan *Citizen Lawsuit* setidaknya-tidaknya memuat antara lain:

- a. Informasi tentang pelanggaran yang dituduhkan dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran yang mendasari hal itu penggugat berniat untuk menggugat Tergugat/para Tergugat;
- b. Jenis pelanggaran yang menimbulkan gugatan *Citizen Lawsuit* (obyek gugatan).<sup>173</sup>

Disinilah peran penting notifikasi dalam prosedur *Citizen Lawsuit*, karena notifikasi adalah prasyarat yang harus dipenuhi oleh Penggugat sebelum mengajukan gugatan, dan itu pun harus dilakukan dalam tenggang waktu yang layak. Sedangkan mengenai kelayakan waktu untuk notifikasi tersebut adalah menjadi penilaian hakim, apakah kelayakan waktu tersebut 60 hari seperti yang dianut Amerika Serikat, ataukah cukup 30 hari, semuanya masih menjadi penilaian hakim, karena belum ada hukum acara yang mengatur<sup>174</sup>. Sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, hukum hadir dalam masyarakat sebagai sarana pembaruan, sebagaimana dinyatakan bahwa ia

<sup>173</sup> Moch. Iqbal, Aspek Hukum Class Action Dan Citizen Law Suit Serta Perkembangannya di Indonesia, Jurnal Hukum dan Peradilan, Volume 1, Nomor 1 Maret 2012 ISSN: 2303-3274, hlm, 111

<sup>174</sup> *Ibid*

tidak dapat dipisahkan dari perkembangan masyarakat dan erat kaitannya dengan kebutuhan hukum yang semakin meningkat dalam masyarakat. Dengan berkembangnya teknologi informasi dan telekomunikasi, tidak dapat dipungkiri bahwa masyarakat membutuhkan keadilan. Sebagai negara dimana hukum merupakan landasan utama penyelenggaraan negara, hukum harus ditopang oleh tujuan nasional dan tidak boleh melanggar nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Senada dengan itu, Profesor Subekti mengatakan bahwa hukum berfungsi untuk menjadi alat mencapai tujuan negara, yang pada dasarnya dapat membawa kemakmuran dan kebahagiaan bagi rakyat. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H Ayat I UUD 1945: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan." Dalam konteks lingkungan, keberadaan bentuk kelestarian lingkungan di Indonesia merupakan bentuk kebutuhan untuk menopang kehidupan manusia dan organisme lain untuk menjadi salah satu elemen fundamental dari konsep pembangunan berkelanjutan.<sup>175</sup>

Evolusi hukum lingkungan tidak dipengaruhi oleh sifat dan karakteristik lingkungan yang terjalin dengan komponen alam dan berinteraksi dengan seluruh proses ekosistem. Dalam konteks penegakan hukum, tentu saja, jika korban yang terkena dampak menggunakan mekanisme penegakan hukum yang normal, akan sulit untuk menuntut ganti rugi atau pemulihan fasilitas lingkungan yang terkena dampak. Pola kerusakan lingkungan memudahkan berkembangnya sistem hukum yang pada hakekatnya dapat memajukan kepentingan umum baik dari segi produk kebijakan publik pengambil keputusan, kepentingan dalam aset publik, kepentingan kompensasi (perdata) dan pemulihan lingkungan (*environmental recovery*), pertanggungjawaban pidana, *governmental responsibility* dan sebagainya. Salah satu pengamanan terhadap kepentingan tersebut adalah dengan memberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan untuk menyelesaikan konflik kepentingan tersebut. Oleh karena itu, diharapkan konflik kepentingan tersebut dapat diselesaikan dengan mengajukan suatu proses peradilan kepada badan penyelesaian sengketa yang berwenang untuk menyelesaikannya.

Kasus pertama di bidang lingkungan hidup di Indonesia yang diterima adalah gugatan dengan nomor perkara 55/PDT.G/2013/PN.SMDA yang diajukan pada tanggal 25 Juni 2013 oleh warga Samarinda. Dalam perkara ini Penggugat mengajukan gugatan kepada Walikota Samarinda, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Gubernur Provinsi Kalimantan Timur, Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia, DPRD Tingkat II Kota Samarinda. Gugatan ini diajukan akibat bencana kabut asap yang terjadi hampir setiap tahun dan sudah terjadi selama belasan tahun di Indonesia. Dimana akibat bencana ini mengakibatkan degradasi terhadap kondisi lingkungan hidup dan mengancam kondisi sosial, ekonomi dan juga kesehatan warga negara yang telah merugikan kepentingan umum warga negara khususnya yang bertempat tinggal di Samarinda. Dalam hal ini pemerintah telah melakukan pelanggaran hukum dimana pemerintah telah mengabaikan hak

<sup>175</sup> Masyarakat tidak menyadari bahwa kurangnya akses ke layanan medis yang sesuai untuk semua lapisan masyarakat merupakan pelanggaran terhadap hak kesehatan mereka yang dijamin secara konstitusional. Pasal 28H (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin hak semua orang untuk memperoleh fasilitas kesehatan, dan Pasal 34 (3) Perubahan IV menyatakan: Oleh karena itu, ketidakmampuan masyarakat miskin untuk mengakses fasilitas kesehatan merupakan pelanggaran terhadap hak warga negara atas kesehatan. Dilaksanakan oleh negara.

warga negara untuk bisa mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat. Dan tindakan yang diambil oleh pemerintah tersebut insidental dengan pembentukan satgas penanganan bencana kabut asap untuk memadamkan kebakaran hutan tersebut. anggaran untuk penanganan kebakaran hutan ini sangat sedikit sekali sehingga sulit untuk dapat menangani bencana ini secara cepat. Atas dasar tersebut maka gugatan *Citizen Lawsuit* mengenai lingkungan hidup yang baik dan sehat diajukan ke pengadilan. Bencana yang terjadi di Samarinda ini dianggap telah mengabaikan hak warga negara untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain itu juga perlu adanya evaluasi terhadap peraturan-peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Perubahan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan yang masih memperbolehkan adanya pembakaran lahan perkebunan dengan batas tertentu. Hal ini perlu adanya evaluasi dan revisi karena akan menjadi celah untuk masyarakat melakukan tindakan pembakaran hutan yang nantinya akan membawa dampak yang buruk juga bagi lingkungan hidup dan mengganggu kelangsungan manusia. Contoh kasus selanjutnya terhadap Lingkungan Hidup adalah gugatan terhadap kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kota Palangkaraya pada bulan Agustus 2015. Dimana dalam hal ini Penggugat menggugat Presiden Republik Indonesia, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Menteri Pertanian Republik Indonesia, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Gubernur Kalimantan Tengah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kalimantan Tengah.

Adapun alasan penggugat mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* ini adalah telah terjadi kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Kalimantan Tengah telah lama terjadi dan mulai masif sejak tahun 1997 dan terakhir terjadi pada tahun 2015. Luasan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada tahun 2015 di Provinsi Kalimantan Tengah sekitar 122.882,90. Akibat dari kebakaran hutan dan lahan tersebut menimbulkan asap yang menyebabkan kerugian bagi masyarakat baik materiil maupun immateriil. Kemudian berdasarkan paparan Plt. Gubernur Kalimantan Tengah yang mengutip Data BMKG Palangkaraya tentang Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) periode tanggal 1 Oktober - 31 Oktober 2015, kondisi udara telah berada pada tingkat berbahaya. Dengan adanya kebakaran hutan ini telah mengakibatkan masyarakat mengalami penyakit diare dan juga sesak nafas hingga menyebabkan korban jiwa. Kebakaran ini juga merugikan para pelajar yang berada di daerah Kota/ Kabupaten tersebut dimana adanya pengurangan jam pelajaran bahkan pemberhentian sementara untuk kegiatan belajar mengajar. Kebakaran hutan ini juga berdampak terhadap penerbangan dengan rincian *Delayed* berjumlah 941, *Canceled* berjumlah 1.564, *Diverted* (dialihkan) berjumlah 5 dan *Return to Base* berjumlah 2. Hal ini mengakibatkan penurunan penerimaan akibat terjadinya kabut asap. Bahwa ketersediaan obat-obatan serta masker tidak memenuhi dan sangat minim sekali jumlahnya. Atas kejadian tersebut Penggugat mewakili masyarakat Kalimantan Tengah yang dalam hal ini mengalami kerugian secara langsung akibat kebakaran hutan yang terjadi di kota tersebut dengan mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* dengan dalil-dalilnya tersebut. Dan dalam hal ini pemerintah/ para Tergugat telah melanggar hukum dan Tindakan yang dilakukan tersebut merupakan Perbuatan Melawan Hukum sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal

1365 KUHPer yang berbunyi: "Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut." Pasal 1366 KUHPer yang berbunyi: "Setiap orang bertanggung jawab, bukan hanya atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan kelalaian atau kesembronannya." Dan juga melanggar Pasal 1367 Ayat (1) yang berbunyi: "Seseorang tidak hanya bertanggung jawab, atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya."

Dari 2 contoh kasus di atas dapat diketahui bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk menggugat negara maupun pemerintah yang telah melanggar ketentuan hukum atau telah melakukan perbuatan melawan hukum atas nama kepentingan umum yang dirugikan atau yang mendapatkan dampak dari kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah yang dengan nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan masyarakat sekitar. Dalam hal ini tentunya telah sejalan dengan prinsip Hak Asasi Manusia yang ada di Indonesia, dimana sebagai warga negara memiliki akses yang sama untuk mendapatkan keadilan. *Citizen Lawsuit* merupakan gugatan yang diajukan dengan harapan dapat terpenuhinya Hak Konstitusional warga negara.<sup>176</sup>

Apabila dilihat dari segi substansi hukum acara perdata yang dirasa belum dapat mengakomodir permasalahan tersebut maka Mahkamah Agung mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia (PERMA) Nomor 1 Tahun 2002 perihal Acara Gugatan Perwakilan Kelompok yang mengatur tata cara pengajuan gugatan secara kelompok dengan orang dalam jumlah banyak. Hal tersebut mengindikasikan bahwa secara formal masyarakat memperoleh suatu legitimasi untuk memperjuangkan haknya melalui gugatan *Class Action* dan juga *legal standing* menjadi sarana penegakan hukum dalam permasalahan lingkungan hidup. Melihat perkembangan kebutuhan masyarakat dan kompleksitas kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul tidak sebatas pada lingkungan hidup sehingga sebagai salah satu upaya penegakan diperlukan sebuah media yang efektif dan *legitimate* dengan diakomodir gugatan *Citizen Lawsuit*.

Gugatan *Citizen Lawsuit* sebagai suatu bentuk gugatan dengan mengatasnamakan kepentingan umum ini belum dikenal dalam sistem hukum di Indonesia akan tetapi konsep gugatan ini mulai sering digunakan dalam sistem peradilan di Indonesia. Seperti pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat misalnya sudah menerima model gugatan *Citizen Lawsuit*. Pertimbangan hakim saat itu menerima gugatan adalah bahwa "...setiap warga negara tanpa kecuali, mempunyai hak membela kepentingan umum". Dengan demikian setiap warga negara berdasar pada kepentingan umum dapat menggugat negara atau pemerintah atau siapa pun yang melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas.<sup>177</sup>

<sup>176</sup> Yustina Niken Sharaningtyas, Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) dan Justiciability Pemenuhan Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat, *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana Kertha Patrika*, Volume 38, hlm. 44

<sup>177</sup> Moh. Ibnu Fajar, *Penguatan Gugatan Citizen Lawsuit/Actio Popularis Sebagai Upaya Perlindungan Hak Konstitusional Akibat Kelalaian yang Dilakukan oleh Penyelenggara Negara*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017, hlm. 6

Sejalan dengan hal tersebut, Ben Boer memaparkan bahwa warga negara mempunyai hak untuk mengakses informasi, hak untuk berpartisipasi dalam kebijakan lingkungan yang mempengaruhinya dan juga hak akses untuk menuntut keadilan ke pengadilan dan mekanisme lainnya.<sup>178</sup> Dengan *Citizen Lawsuit* seorang warga negara tidak perlu untuk membuktikan bahwa dirinya atau pihaknya memiliki kepentingan hukum atau sebagai orang yang mengalami kerugian riil. *Citizen Lawsuit* sebagai mekanisme beracara di pengadilan untuk melindungi warga masyarakat dari kemungkinan terjadinya kerugian dari beberapa pihak atas tindakan atau kebijakan atau karena kelalaian (*omission*) oleh pemerintah selaku pengambil keputusan.<sup>179</sup> Putusan dari *Citizen Lawsuit* adalah berupa perintah dari pengadilan agar penyelenggara negara selaku pihak tergugat untuk dapat mengeluarkan kebijakan yang mengatur agar kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara tidak terjadi lagi di masa mendatang. Pengaturan perihal *Citizen Lawsuit* di Indonesia masih belum diatur dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan mana pun sehingga turut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dikarenakan belum ada aturan hukum yang khusus mengaturnya. Di sisi lain jenis gugatan seperti perwakilan telah dikenal dalam Pasal 91 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan “masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan sendiri dan/atau kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup”. Lalu juga termuat dalam Pasal 71 ayat 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menjelaskan “masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melaporkan ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat.” serta terdapat dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Sedangkan dalam gugatan *citizen lawsuit* untuk mengisi kekosongan peraturan mekanisme gugatan *citizen lawsuit*, Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Lingkungan Hidup.<sup>180</sup>

*Citizen Law Suit* tidak memiliki landasan hukum yang tidak diatur dalam peraturan di Indonesia, namun seiring perkembangannya langkah ini ditempuh sebagai suatu alternatif untuk menuntut pemenuhan tanggung jawab pemerintah atas pemenuhan hak warga negara yang termaktub dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J UUD 1945. Dari penjelasan tersebut bahwa dalam gugatan *Citizen Lawsuit* tidak adanya payung hukum yang secara spesifik mengatur atau adanya kekosongan hukum (*vacuum of norm*) perihal *Citizen Lawsuit* atau *Action Popularis* baik itu di dalam ranah Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), maupun peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga berimbas pada kekuatan hukum dalam mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit*.<sup>181</sup>

<sup>178</sup> Ben Boer, *Environmental Law and Human Rights in the Asia Pacific* dalam buku “Environmental Law Dimensions of Human Rights” diedit oleh Ben Boer, 2015, United Kingdom: Oxford University Press, hlm. 35

<sup>179</sup> Nommy H.T. Siahaan, *Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan*, *Syarik Hukum*, Volume 13, Nomor 3, hlm. 239.

<sup>180</sup> Paskalina Emadewani, Pertimbangan Hakim Mengabulkan Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Perkara Lingkungan Hidup, *Jurnal Verstek*, Volume 7 Nomor 3, 2018, hlm. 140.

<sup>181</sup> Moh. Ibnu Fajar, *Op.Cit.*, hlm. 13-15

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa hukum yang memadai tidak hanya memandang hukum sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia di dalam masyarakat, tetapi juga mencakup lembaga (institution) dan proses yang dibutuhkan untuk mewujudkan hukum menjadi kenyataan.<sup>182</sup> Sehingga belum hadirnya pengaturan khusus sebagai suatu landasan hukum atau pelembagaan *Citizen Lawsuit* dapat diterima dan diajukan ke mekanisme pengadilan. Lebih khususnya adalah dalam hal penuntutan untuk pemenuhan HAM yang dimiliki oleh setiap warga negara. Hal ini turut menjadi sarana alternatif yang dapat digunakan sebagai wujud perlindungan hukum kepada warga negara atas tindakan maupun pembiaran yang dilakukan oleh negara.<sup>183</sup>

Dalam mengintegrasikan gugatan *citizen lawsuit* dalam hukum nasional di Indonesia harus dilihat terlebih dahulu apakah *citizen lawsuit* bertentangan dengan norma dasar (*grundnorm*). Dalam konstitusi Indonesia mengakui setiap orang berhak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hubungan kausal terkuat ditemukan pada paparan PM2.5 terhadap penyakit kardiovaskular dan paru-paru. Gangguan kardiovaskular ini termasuk serangan jantung, hipertensi, aritmia jantung, dan gagal jantung kongestif untuk gangguan kardiovaskular yang fatal. Di paru-paru, kontaminasi dikaitkan dengan kejadian penyakit paru obstruktif kronik (PPOK) dan kanker paru-paru. Paparan kontaminasi O3 juga dapat menyebabkan gangguan kesehatan seperti batuk, radang, sakit tenggorokan, fungsi paru-paru yang buruk, kerusakan jaringan paru-paru, eksaserbasi bronkitis, emfisema, dan asma. Informasi di atas ada Dalam Gugatan Tim Advokasi Gerakan Ibukota kerugian penggugat didasarkan pada hubungan sebab akibat dengan kelalaian penggugat telah menimbulkan kerugian bagi para penggugat dan seluruh masyarakat DKI Jakarta dan tergugat terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam permasalahan pencemaran udara di Indonesia DKI Jakarta dengan mengabaikan kewajibannya menurut UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya. Kegiatan melawan hukum yang dilakukan oleh Tergugat mengakibatkan penurunan kualitas udara di DKI Jakarta dan merugikan penggugat serta masyarakat Jakarta.

Kerugian yang dialami oleh para penggugat dan masyarakat DKI Jakarta akibat pencemaran udara yang parah di DKI Jakarta adalah para penggugat DKI Jakarta dan lainnya menderita berbagai penyakit yang berhubungan dengan pencemaran udara. Polusi udara, terutama paparan PM2.5, secara kausal terkait dengan berbagai penyakit yang mempengaruhi berbagai sistem organ dalam tubuh manusia.

Setiap warga negara tanpa terkecuali mempunyai hak untuk membela kepentingan umum setiap warga negara atas nama kepentingan umum dengan menggugat negara atau pemerintah atau pihak lain yang melakukan perbuatan melawan hukum dan secara nyata melakukan perbuatan melawan hukum yang secara nyata merugikan kepentingan umum, sehingga kehadiran pengaturan hak gugat warga negara dalam UUPPLH menjadi suatu alternatif untuk membela

<sup>182</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta, 1974, hlm. 3

<sup>183</sup> Yustina Niken Sharaningtyas, *Op.Cit.*, hlm. 39-40.

kepentingan umum, dalam hal ini adalah dalam konteks lingkungan hidup.<sup>184</sup> Terkait gugatan *Citizen LawSuit* Pencemaran Udara Jakarta dimana dalam gugatan ini, masyarakat menggugat tujuh pejabat Negara yakni Presiden RI, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), Menteri Kesehatan, Menteri Dalam Negeri, Gubernur DKI Jakarta, serta turut tergugat yakni Gubernur Jawa Barat dan Gubernur Banten untuk memenuhi hak atas udara bersih bagi para penggugat dan juga 10 juta warga Jakarta lainnya. Gugatan ini diajukan karena pemerintah tidak melakukan kewajiban sebagaimana mestinya, dimana:

- a. Presiden tidak merevisi Baku Mutu Udara Ambien (BMUA) yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan dan ekosistem.
- b. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan Menteri Dalam Negeri tidak melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kinerja Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten, dan Gubernur Jawa Barat dalam mengendalikan pencemaran udara.
- c. Menteri Kesehatan tidak memberikan informasi kesehatan terkait pencemaran udara Jakarta.
- d. Gubernur DKI Jakarta tidak menyusun kebijakan pengendalian pencemaran udara yang berbasis data.

Tuntutan kunci terhadap pemerintah ialah:

- a. Menghukum Presiden RI untuk mengundangkan Perubahan PP No. 14/1999 dengan Baku Mutu Udara Ambien (BMUA) yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan, dan ekosistem.
- b. Menghukum Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutan untuk melakukan supervisi kepada Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Jawa Barat, dan Gubernur Banten dalam melakukan inventarisasi emisi lintas batas.
- c. Menghukum Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pengawasan, pembinaan, dan evaluasi kinerja Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten, dan Gubernur Jawa Barat dalam melakukan pengendalian pencemaran udara.
- d. Menghukum Menteri Kesehatan untuk penghitungan penurunan dampak kesehatan akibat pencemaran udara.
- e. Menghukum Gubernur DKI Jakarta untuk:
  - 1) Mengetatkan Baku Mutu Udara Ambien Daerah (BMUAD) yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan, dan ekosistem;
  - 2) Melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi berkaitan dengan pencemaran udara.
  - 3) Melakukan publikasi informasi pengawasan dan penjatuhan sanksi kepada masyarakat luas.

<sup>184</sup> Humaira Khoirunnisa, Shafa Amalia Choirinnisa, Raden Muhammad Arvy Ilyasa, *Quo Vadis: Penerapan Citizen Lawsuit Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Lingkungan Hidup*, Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804 Volume 1, Nomor 1, Oktober 2021, Artikel Diterbitkan: 25 Oktober 2021 Doi: <https://doi.org/10.23920/Litra.V1i1.587>

Koalisi Ibukota menilai buruknya kualitas udara Jakarta yang sudah jelas terbukti berdasarkan data pemantauan kualitas udara yang menunjukkan parameter pencemar telah melebihi Baku Mutu Udara Ambien Nasional (BMUAN) yang tercantum dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 dan Baku Mutu Udara Ambien Daerah Provinsi DKI Jakarta (BMUA DKI Jakarta) sebagaimana diterapkan dalam Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 551 Tahun 2001 tentang Penetapan Baku Mutu Udara Ambien dan Baku Tingkat Kebisingan di Provinsi DKI Jakarta. Berdasarkan laporan AirVisual, kualitas udara DKI Jakarta memburuk sepanjang tahun 2019 berdasarkan parameter partikel pencemaran udara PM 2,5. Tidak hanya itu, Air Visual juga menyebutkan bahwa pertumbuhan penduduk yang pesat akan terjadi di Jakarta dalam kurun waktu 10 tahun kedepan dan tidak akan diimbangi dengan upaya perbaikan kualitas lingkungan hidup. Merujuk Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat....." Mandat konstitusi tersebut sudah seharusnya dijalankan oleh Negara sebagaimana mestinya.

Putusan CLS terhadap Pencemaran Ibukota Jakarta memutuskan, Presiden Joko Widodo (Jokowi) selaku tergugat 1, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan selaku tergugat 2, Menteri Kesehatan selaku tergugat 3, Menteri Dalam Negeri selaku tergugat 4, Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan selaku tergugat 5 melakukan perbuatan melawan hukum terkait pencemaran udara di wilayah DKI Jakarta. Dalam putusan tersebut, dinyatakan pula jika Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Kesehatan melakukan perbuatan melawan hukum. Kelima tergugat, kata hakim, dinyatakan lalai dalam usaha pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat di Ibu Kota. "Mengadili, dalam pokok perkara, menyatakan tergugat I, tergugat II, tergugat III, tergugat IV, dan tergugat V telah melakukan perbuatan melawan hukum,".

Atas hal itu, majelis hakim menghukum Presiden untuk menetapkan baku mutu udara ambien nasional yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan dan ekosistem, termasuk kesehatan populasi yang sensitif berdasarkan pada perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Terhadap Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, majelis hakim meminta agar dilakukan supervisi terhadap Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten (turut tergugat) dan Gubernur Jawa Barat (turut tergugat) dalam melakukan inventarisasi emisi lintas batas provinsi DKI Jakarta, Banten, dan Jawa Barat. Hakim juga meminta Menteri Dalam Negeri untuk melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap kinerja Gubernur DKI Jakarta dalam pengendalian pencemaran udara. "Menghukum tergugat IV untuk melakukan penghitungan penurunan dampak kesehatan akibat pencemaran udara di provinsi DKI yang perlu dicapai sebagai dasar pertimbangan tergugat V dalam penyusunan strategi dan pengendalian pencemaran udara," sambung hakim.

Sementara itu, majelis hakim menghukum Gubernur DKI Jakarta agar mengawasi ketaatan setiap orang mengenai ketentuan perundang-undangan dalam bidang pengendalian pencemaran udara dan atau ketentuan dokumen lingkungan hidup. Gubernur DKI Jakarta juga diminta untuk memberikan sanksi terhadap setiap orang yang melakukan pelanggaran ketentuan perundang-undangan di bidang pencemaran udara dan atau ketentuan dokumen lingkungan hidup dan juga diminta menyebarkan evaluasi pengawasan dan penjatuhan sanksi berkaitan dengan

pengendalian pencemaran udara kepada masyarakat. "Menetapkan baku mutu ambien daerah untuk Provinsi DKI yang cukup untuk melindungi kesehatan manusia, lingkungan dan ekosistem termasuk kesehatan populasi berdasarkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Setiap hak yang termuat dalam konstitusi merupakan hak dasar atau hak asasi manusia seperti yang termaktub dalam UUD 1945 Pasal 28H (1). Dalam UUPPLH sebagai pengaturan hukum lingkungan hidup di Indonesia mengakui bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat adalah bagian dari hak asasi dan turut mendasarkan hadirnya Pasal 28H UUD 1945. Penegasan tersebut kembali dijelaskan dalam Pasal 9 ayat (3) UUPPLH bahwa "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat".<sup>185</sup> Dapat disimpulkan bahwa dari beberapa ketentuan di atas bahwa *citizen lawsuit* sesuai dengan sistem hukum di Indonesia.

Dalam UUPPLH dijelaskan bahwa lingkup tanggung jawab dan kewenangan pemerintah dalam konteks lingkungan hidup tiga diantaranya adalah:

- A. Mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup.
- B. Mengatur instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas:
  - 1) KLHS;
  - 2) Tata ruang;
  - 3) Baku mutu lingkungan hidup;
  - 4) Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup;
  - 5) Amdal;
  - 6) UKL-UPL;
  - 7) Perizinan;
  - 8) Instrumen ekonomi lingkungan hidup;
  - 9) Peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup;
  - 10) Anggaran berbasis lingkungan hidup;
  - 11) Analisis risiko lingkungan hidup;
  - 12) Audit lingkungan hidup; dan
  - 13) Instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.
- C. Menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Berdasarkan penjelasan di atas menjadi poin penting mengapa pemerintah memiliki keharusan untuk membuat suatu peraturan yang mengakomodir gugatan *citizen lawsuit* karena negara

---

<sup>185</sup> Rizky Ramdhani Kurniawan, *Op.Cit.*, hlm. 103-104.

memiliki kewajiban dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dan di sisi lain citizen law suit hadir sebagai suatu mekanisme gugatan atas hak warga negara dalam hal ini adalah hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Kebutuhan akan hadirnya suatu mekanisme gugatan yang memberdayakan warga negara dalam hal ini *citizen lawsuit* sebagai alternatif hak gugat warga negara untuk menuntut lingkungan hidup yang baik dan sehat atas kebijakan pengelolaan lingkungan yang dilakukan pemerintah perlu diatur dalam Undang-Undang sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain dapat diatur dalam suatu Undang-Undang khusus, perihal pengaturan *citizen lawsuit* juga turut dapat diatur muatannya dalam suatu Undang-Undang yang sudah disahkannya sebelumnya. Salah satunya dalam upaya penegakan hukum lingkungan, *citizen lawsuit* dapat diatur sebagai suatu bentuk "hak gugat" yang telah diatur dalam Bagian Ketiga yaitu Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup.

Dalam perkembangan permasalahan lingkungan hidup dan kompleksitas permasalahan yang ada, *citizen lawsuit* dapat menjadi suatu alternatif penyelesaian sengketa melalui mekanisme gugatan hak warga negara dimana dalam hal ini adalah hak gugat warga negara yang tidak harus mewakili kepentingan langsung dan individu yang mewakili kepentingan langsung. Sehingga individu yang mewakili kepentingan publik, bukan orang yang dirugikan secara langsung, perwakilan atas kelompok maupun organisasi yang memenuhi syarat sebagai kuasa dari masyarakat atau kelompok yang dirugikan. Demi mewujudkan keadilan bagi para pencari keadilan yang memohon putusan kepadanya, seorang hakim wajib menggali hukum tidak tertulis andaikata tidak ditemukan dasarnya dalam hukum tertulis, bahkan jika ketentuan undang-undang yang ada justru dirasakan bertentangan dengan kepentingan umum, kepatutan, peradaban dan kemanusiaan atau nilai-nilai yang hidup di masyarakat maka menurut Yahya Harahap hakim bebas dan berwenang melakukan tindakan *contra legem*, yakni mengambil putusan yang bertentangan dengan pasal undang-undang yang bersangkutan. Namun hakim hanya memutuskan berdasarkan hukum<sup>186</sup>; hakim dilarang memutuskan diluar apa yang dituntut atau dimohonkan (*ultra petita*); hakim memutuskan untuk memberikan keadilan dan tidak untuk kepentingan lain di luar itu; hakim wajib memeriksa apakah suatu objek perkara atau sengketa yang diajukan masih berada di dalam wewenang pengadilan (*justiciability*) atau di luar wewenang pengadilan (*non-justiciability*); dan hakim harus terbebas dari segala bentuk permainan politik dalam memutuskan perkara dan tidak mencampuri kewenangan legislatif sebagai pembentuk undang-undang serta eksekutif sebagai penentu kebijakan pemerintah.

---

<sup>186</sup> Bagir Manan, "Hakim Sebagai Pembaharu Hukum", *Varia Peradilan*, Edisi No. 254 Ke-XXII, Januari 2007, hlm. 10.

## D. Legal Standing Para Pihak dalam Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisi Semesta) ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat



Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 36/KMA/SK/II/2013 mengatur tentang siapa saja yang dapat menjadi pihak dalam berperkara lingkungan hidup di peradilan perdata (asas *point d'interet point d'action*).<sup>187</sup> Dalam Bab IV tentang Pedoman Penanganan Perkara Perdata Lingkungan, hak gugat atau legal standing bisa terdiri dari : *pertama*, **perseorangan** yaitu orang perorang atau sekelompok orang yang mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; *kedua*, **badan usaha atau badan hukum dan non badan hukum**, yang merupakan badan usaha yang berbentuk badan hukum dan non badan hukum (Pasal 1 Angka 32 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH)); *ketiga*, hak gugat pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 90 Ayat 1 UUPPLH yang menyatakan bahwa, "Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan Tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup".

Penjelasan dari pasal tersebut bahwa siapa yang dimaksud pemerintah dan/atau pemerintah daerah adalah, instansi pemerintah pusat (Menteri Negara Lingkungan Hidup), instansi pemerintah daerah provinsi (Gubernur, dapat dilimpahkan kepada Kepala Instansi Lingkungan Hidup Provinsi dengan kuasa dari Gubernur), instansi pemerintah daerah kabupaten/kota adalah bupati/walikota dalam hal ini dapat dilimpahkan kepada Kepala Instansi Lingkungan Hidup Tingkat Kabupaten dengan surat kuasa dari Bupati/Walikota, Frasa dan dalam Pasal 90 dibaca alternatif artinya instansi pemerintah (Menteri Negara Lingkungan Hidup) dan/atau instansi pemerintah daerah (Gubernur atau Bupati atau Kepala Instansi Lingkungan Hidup Provinsi atau Kabupaten/ Kota) dapat mengajukan gugatan ganti rugi dan/atau Tindakan tertentu baik sendiri-sendiri atau Bersama-sama, karena kewenangan daerah berdasarkan pelimpahan dari pemerintah pusat.

Kepentingan hukum yang cukup sebagai dasar gugatan para pihak dalam perkara perdata lingkungan hidup pun telah diatur oleh Keputusan Ketua Mahkamah Agung ini yaitu lingkup dasar hak tuntutan pemerintah dan/atau pemerintah daerah. Instansi pemerintah dan pemerintah daerah dapat mengajukan gugatan ganti rugi dan Tindakan tertentu apabila : terjadi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; lingkungan hidup merupakan hak milik publik atau milik negara (misalnya pencemaran laut, pencemaran sungai, perusakan hutan lindung, pencemaran udara, dll; tidak berlaku asas *ultimum remedium* (tidak perlu diberikan sanksi administratif terlebih dahulu untuk bisa diajukan gugatan ganti rugi dan/atau Tindakan tertentu oleh instansi pemerintah dan/atau instansi pemerintah daerah.

<sup>187</sup> Asas ini dipahami dalam gugatan CLS adalah, adanya kepentingan hukum yang cukup yang menjadi dasar gugatan bukanlah kepentingan hukumnya penggugat sendiri namun kepentingan umum atau publik karena kerugian pencemaran dan kerusakan lingkungan yang diakibatkan kelalaian tergugat., atau kewajiban hukum tergugat.

Pembagian kewenangan antara Menteri, instansi lingkungan hidup provinsi dan instansi lingkungan hidup kabupaten/kota diatur dengan ketentuan: Menteri bertugas dan berwenang menyelesaikan sengketa lingkungan hidup yang lokasi dan dampaknya bersifat lintas provinsi, penyelesaiannya tidak mampu atau tidak diselesaikan dan/atau diserahkan oleh kepala instansi lingkungan hidup daerah kepada Menteri; kepala instansi lingkungan hidup provinsi bertugas dan berwenang menyelesaikan sengketa lingkungan hidup yang lokasi dan dampaknya bersifat lintas kabupaten/kota, permohonan salah satu atau para pihak yang bersengketa; kepala instansi lingkungan hidup kabupaten/kota bertugas dan berwenang menyelesaikan sengketa lingkungan hidup yang lokasi dan dampaknya berada di wilayah kabupaten/kota, dimohonkan salah satu atau para pihak yang bersengketa.

Majelis hakim dalam pertimbangan hukumnya pada putusan pencemaran udara kota Jakarta menyatakan bahwa, "tentang syarat penggugat dalam gugatan warganegara (citizen lawsuit) adalah satu orang atau lebih warga negara Indonesia dan bukan merupakan suatu badan hukum, berdasarkan pemeriksaan legal standing pada saat awal persidangan, kuasa hukum para penggugat telah menunjukkan identitas para penggugat dalam perkara ini, yaitu berupa Kartu tanda Penduduk, dan setelah diteliti, bahwa benar para penggugat adalah merupakan warga negara Indonesia dan dalam pengajuan gugatan ini, para penggugat mengajukan gugatan warga negara dalam statusnya sebagai pribadi dan bukan sebagai badan hukum, sehingga dengan demikian syarat penggugat adalah satu orang atau lebih warga negara dan bukan merupakan suatu badan hukum telah terpenuhi."<sup>188</sup>

Majelis hakim menimbang bahwa, mengenai syarat berikutnya bahwa tergugat dalam gugatan warga negara adalah pemerintah dan/atau Lembaga negara sebagaimana disebutkan dalam gugatan para penggugat tentang pihak-pihak tergugat dalam perkara ini, maka dapat dipahami bahwa pihak-pihak tergugat dalam perkara ini yaitu Presiden Republik Indonesia, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Gubernur Provinsi Jawa Barat dan Gubernur Provinsi Banten, adalah merupakan Lembaga pemerintah atau Lembaga negara, dengan demikian syarat tergugat dalam gugatan warga negara adalah pemerintah dan/atau Lembaga negara juga telah terpenuhi.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Star Busmann, *Op. Cit.* Hlm. 135. *Legitima Persona Standi in Judicio* dipahami sebagai, *Daar het doel van alle procesrecht in de handhaving der rechtsorde is gelegen, behoort ieder, die deze handhaving behoeft in de gelegenheid te worden gesteld, zijn rechten door het aanleggen van een rechtsgeding te doen eerbiedigen, gelijk hij moet kunnen optreden ter verdediging van zijn rechten tegen aanspraken van anderen. Die bevoegdheid, partij te zijn, is het noodzakelijke complement der rechtsbevoegdheid; derhalve komt zij in beginsel toe aan ieder, die een aanspraak doet gelden of zich daartegen verweren wil. Men kan nochtans rechten hebben, zonder tevens bekwaam te zijn tot het verrichten van rechtshandelingen; rechtsbevoegdheid en handelingsbevoegdheid moeten worden onderscheiden. Ook voor het procesrecht is deze onderscheiding van belang. Wie handelingsbevoegdheid mist, kan niet worden toegelaten tot de procesvoering, immers tot het verrichten van de rechtshandelingen, waartoe de professionele rechtsbetrekking aanleiding geeft. In het stelsel onzer wet kunnen onbekwamen in een geding zelfs niet als formele partij optreden, noch persoonlijk, noch bij een door henzelf aangewezen vertegenwoordiger.*

<sup>189</sup> Penggugat adalah seseorang atau lebih yang merasa bahwa haknya atau hak mereka telah dilanggar dan tergugat adalah orang yang dirasa melanggar haknya atau hak mereka. Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, 1995, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, CV. Mandar Maju, Bandung. Hlm. 10.

Syarat objek gugatan sebagai dasar gugatan dapat diterima pun<sup>190</sup> telah dapat dibuktikan oleh para penggugat yaitu obyek gugatan adalah pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum sebagaimana disebutkan dalam gugatannya, para penggugat mendalilkan bahwa gugatan warga negara ini dilakukan dengan tujuan agar hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat yang dalam hal ini adalah udara yang bersih bagi masyarakat Jakarta dapat terlindungi dan terpenuhi sehingga dengan demikian dasar gugatan warga negara yang diajukan oleh para penggugat dalam perkara ini adalah untuk kepentingan umum juga terpenuhi. Selanjutnya obyek gugatan pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, sebagaimana disebutkan dalam gugatannya, para penggugat pada pokoknya mendalilkan bahwa gugatan warga negara ini diajukan kepada para tergugat selaku penyelenggara negara oleh karena kelalaian para tergugat untuk memberikan jaminan perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia yang dijamin oleh konstitusi warga negara yaitu hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik, yang dalam hal ini adalah udara yang sehat yang terlanggar sebagaimana diatur melalui berbagai peraturan perundang-undangan sehingga dengan demikian syarat obyek gugatan adalah pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum juga terpenuhi.

Selanjutnya kualifikasi penggugat untuk dapat menjadi pihak penggugat (*legal standing*) dipenuhi melalui pembuktian adanya notifikasi (somasi) yang wajib diajukan dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja sebelum adanya gugatan dan sifatnya wajib dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat mengenai syarat tersebut sebagaimana disebutkan dalam gugatannya, para penggugat pada pokoknya menyatakan bahwa melalui kuasa hukumnya telah menyampaikan pemberitahuan (notifikasi) gugatan warga negara kepada para tergugat yang ditembuskan kepada Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui surat pada tanggal 5 Desember 2018 dan telah diterima secara layak dan patut.<sup>191</sup> Sebagai catatan disini adalah, majelis hakim mendasarkan penerimaan legal standing para penggugat menggunakan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 36/KMA/SK/II/2013.

## E. Asas Penemuan Hukum Hakim sebagai Tugas Hakim Perdata menjadi Alas Hak Gugatan CLS di Indonesia



Asas hukum memberikan dimensi etis kepada hukum<sup>192</sup> yang pada umumnya tidak dituangkan dalam peraturan yang konkrit berupa undang-undang, namun karena sifat

<sup>190</sup> Sebaliknya jika gugatan tidak bersandarkan hukum yaitu apabila peristiwa sebagai dasar tuntutan tidak membenarkan tuntutan, maka gugatan akan dinyatakan tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard/N.O.*), jika gugatan tidak beralasan yaitu apabila tidak diajukan peristiwa-peristiwa yang membenarkan tuntutan, maka gugatan akan ditolak. Putusan tidak diterima bermaksud menolak gugatan di luar pokok perkara, sedangkan penolakan merupakan putusan setelah dipertimbangkan mengenai pokok perkara. Pada putusan tidak diterima, di kemudian hari penggugat masih dapat mengajukan lagi tuntutan, tetapi dalam praktek sekarang ini tidak jarang putusan tidak dapat diterima dimintakan banding, sedang dalam hal penolakan tidak terbuka kesempatan untuk mengajukan gugatan tersebut untuk kedua kalinya (*ne bis in idem*). Lihat Sudikno Mertokusumo, 2002, *Op.Cit.* Hlm. 102-103.

<sup>191</sup> Mengingat kebenaran yang dicari dari peradilan perdata adalah kebenaran formil atau kemasyarakatan maka persyaratan formil agar terpenuhi kedudukan sebagai legal standing, diperlukan sekali terpenuhinya persyaratan dan prosedural formal bagi pihak penggugat agar dapat berdiri sebagai pihak dalam sebuah perkara perdata lingkungan (*legitima persona standi in judicio - point d'interet point d'action* : semua dapat menjadi pihak dalam perkara di persidangan sepanjang memiliki kepentingan hukum yang cukup dan memiliki kewenangan dan kecakapan untuk bertindak).

<sup>192</sup> Baca Nieuwenhuis dalam Sudikno, hlm. 8, *Penemuan hukum suatu pengantar*, Liberty Yogyakarta 1996

asas hukum dapat melihat suatu cita-cita yang hendak diraihinya, maka sudah menjadi kewajiban hakim sebagai penggali dan penemu hukum dalam setiap perkara yang dihadapinya. Penemuan hukum adalah proses pembentukan oleh hakim, atau aparat hukum lainnya yang ditugaskan untuk penerapan peraturan hukum umum pada peristiwa hukum konkrit.<sup>193</sup> Dalam gugatan *citizen lawsuit* yang merupakan salah satu upaya yang bisa ditempuh oleh warga negara untuk menggugat negara, atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga negaranya prinsip atau asas penemuan hukum oleh hakim ini menjadi sangat relevan untuk dijadikan alas hak oleh para pemohon, karena hakimlah yang dianggap paling tahu hukumnya, yang dapat menggali dan menemukan hukum. Dalam sistem peradilan Indonesia gugatan *citizen lawsuit* merupakan hal yang baru, mekanisme ini muncul dan berkembang di Negara-Negara yang menganut sistem *Anglo-Saxon* yang kemudian diadopsi negara-negara yang menganut *Civil Law System*. Kasus pertama mengenai gugatan *citizen lawsuit* muncul di Amerika Serikat yang kemudian diakomodasikan dalam undang-undang yakni pada *Clean Air Act*, *Clean Water Act*, dan sebagainya<sup>194</sup>.

Dalam putusan 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst. pihak penggugat mendalilkan dalam positanya bahwa mekanisme gugatan warga negara telah diakui dalam praktik hukum di Indonesia, hal tersebut dapat dilihat dari beberapa putusan pengadilan sebagai berikut:

1. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST tanggal 8 Desember 2003, gugatan ini merupakan gugatan warga negara yang diajukan oleh I Sandyawan Sumardi.dkk, atas penelantaran negara terhadap buruh migran Indonesia di Nunukan Kalimantan Utara. Dimana Majelis Hakim dalam putusannya mengakui gugatan warga negara yang mengatasnamakan kepentingan umum.
2. Putusan Mahkamah Agung Nomor:2596/Pdt/2008 tanggal 14 September 2009 Jo Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta Nomor 377/Pdt/2007/PT DKI tanggal 6 Desember 2007 Jo Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 21 Mei 2007 tentang Ujian Nasional Majelis Hakim mengakui adanya mekanisme gugatan warga negara (*citizen lawsuit*).
3. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 278/Pdt.G/2010/PN.JKT.PST tanggal 13 Juli 2011 antara Ir.H.Said Iqbal,M.E. dkk melawan Presiden Republik Indonesia dkk. Gugatan ini merupakan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) dalam kasus Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), pengadilan memenangkan warga negara dengan menghukum para tergugat untuk segera membuat Undang-Undang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).
4. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 527/PDT.G/ 2012/PN.JKT.PST jo Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor: 588/PDT/2015/PT.DKI jo Putusan Mahkamah Agung Nomor:31 K/Pdt/2017, gugatan ini adalah gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yang diajukan oleh Nurhidayah, dkk. Atas swastanisasi air minum di Provinsi DKI Jakarta. Majelis Hakim menyatakan bahwa *citizen lawsuit* dikenal dalam hukum acara perdata di Indonesia.
5. Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya Nomor: 118/Pdt.G/LH/2016/PN.PLK, gugatan ini

---

<sup>193</sup> *Ibid*, hlm 37

<sup>194</sup> Moch. Iqbal dalam Muhammad Adiguna Bimasakti, *Jurnal Hukum&Pembangunan* Vol. 50 No. 1, 2020.

merupakan gugatan warga negara yang diajukan oleh Arie Rompas, dkk. Atas kelalaian Presiden Republik Indonesia, dkk dalam mengatasi kebakaran hutan, putusan ini mengakui bahwa gugatan warga negara diakui dalam praktik peradilan di Indonesia.<sup>195</sup>

Jika melihat posita para penggugat dalam perkara ini, dengan mengutip sejumlah putusan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) yang sudah ada sebelumnya, dapat dikatakan jika para penggugat menjadikan pemikiran-pemikiran hakim sebelumnya (baca penemuan hukum) sebagai salah satu *fundamentum petendi* dalam mengajukan gugatan *citizen lawsuit*.

Selanjutnya dalam pertimbangan Majelis Hakim dalam perkara *a quo*, terkait mekanisme gugatan *citizen lawsuit* hakim berpendapat bahwa meskipun dalam Hukum Acara Indonesia belum diatur dalam Undang-Undang, namun terkait dengan mekanisme gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) dalam perkara lingkungan hidup, Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia telah mengeluarkan Keputusan Nomor:36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup yang dalam keputusan tersebut yang didalamnya mengatur syarat untuk mengajukan Gugatan Warga Negara. Selain itu Majelis Hakim juga mengutip pendapat M.Yahya Harahap yang menyebutkan bahwa Gugatan Warga Negara (*citizen lawsuit*) belum diatur dan tidak dikenal dalam sistem Peradilan Indonesia, namun dalam praktek Gugatan Warga Negara (*citizen lawsuit*) yang telah diajukan ke pengadilan diakui eksistensi formilnya, dan sekaligus menyelesaikan serta memutus substansi atau materi pokok (*subject matter*) sengketa nya.<sup>196</sup>

Jika merujuk pada teori-teori hukum yang menginginkan adanya hukum sebagai suatu sistem yang terbuka, yaitu melihat kebelakang kepada perundang-undangan yang ada tetapi juga sekaligus memandang ke depan dengan memikirkan konsekuensi-konsekuensi suatu keputusan hukum bagi masyarakat yang diaturnya, maka menjadikan asas penemuan hukum hakim sebagai alas hak Gugatan Warga Negara (*citizen lawsuit*) menjadi relevan, hal ini dapat dilihat dari pendapat Paul Scholten yang mengatakan hukum merupakan suatu sistem berarti semua aturan saling berkaitan. Aturan-aturan itu dapat disusun secara sistematis, dan untuk yang bersifat khusus dapat dicarikan aturan-aturan umumnya, sehingga berada/tiba pada asas-asasnya. Hakim bekerja atas dasar penilaian, dan hasil dari penilaian itu menciptakan sesuatu yang baru.<sup>197</sup> Penemuan hukum pada hakekatnya mewujudkan pengembangan hukum secara ilmiah dan secara praktikal. Dalam arti tertentu, penemuan hukum adalah pencerminan pembentukan hukum. Jika dalam pembentukan hukum yang terjadi adalah menetapkan hal umum yang berdasarkan pada waktunya dapat dijabarkan hal yang khusus yang mengemuka (dimunculkan terlebih dulu), namun pada waktu yang bersamaan dapat di konstataasi (ditetapkan atau dirumuskan peristiwa konkretnya) dampak keberlakuan secara umum.<sup>198</sup>

Mengapa dalam doktrin tentang penemuan hukum dikatakan hakimlah yang paling utama dalam

<sup>195</sup> Lihat Putusan 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst. tanggal 16 september 2021, yang diajukan Melanie Subono, dkk yang diwakili oleh Tim Advokasi Gerakan Ibu Kota melawan Negara Republik Indonesia Cq.Presiden Republik Indonesia dkk.

<sup>196</sup> *Ibid*, hlm. 261-262

<sup>197</sup> Abintoro Prakoso, hlm. 7, *Penemuan Hukum*, FH. Universitas Jember, 2015.

<sup>198</sup> *Ibid* hlm. 12.

melakukan penemuan hukum karena setiap perkara yang dihadapinya ia dihadapkan pada peristiwa konkrit atau konflik untuk diselesaikan, sehingga sifatnya sangat konfliktif. Hasil penemuan hukum oleh hakim itu merupakan hukum dan sekaligus sumber hukum karena dituangkan dalam bentuk putusan. Senada dengan pendapat Montesquieu tentang fungsi hakim yang tidak hanya berfungsi sebagai corong undang-undang, kadang-kadang hakim mempunyai kebebasan dalam menterjemahkan dengan menafsirkan, kadang-kadang diserahkan kepadanya keyakinan dan kesadaran hukumnya.<sup>199</sup> Perbandingan penemuan hukum oleh hakim dalam sistem peradilan negara-negara yang menganut sistem Kontinental termasuk Indonesia dengan sistem peradilan Anglo Sakson menarik untuk dikemukakan dalam kaitannya dengan praktik gugatan *citizen lawsuit*. Dalam sistem peradilan negara-negara yang menganut sistem Kontinental penemuan hukum heteronom membuat hakim bebas, tidak terikat kepada putusan hakim lain yang pernah dijatuhkan mengenai perkara yang sejenis, hakim berfikir deduktif dari materi undang-undang (umum) menuju ke peristiwa khusus dan akhirnya sampai pada putusan. Sedangkan dalam sistem peradilan Anglo menganut penemuan hukum otonom terdapat asas *the binding force of precedent* atau *stare decisis et quita non movere* ini hakim terikat pada putusan hakim terdahulu yang sejenis, sehingga hakim berfikir secara induktif, yakni berfikir dari peristiwa khusus yang satu (putusan hakim terdahulu) ke peristiwa khusus yang lain (peristiwa konkrit yang dihadapinya) akhirnya sampai pada peristiwa khusus yang lain (putusan).<sup>200</sup> Namun demikian dalam perkembangannya kedua sistem hukum tersebut (*civil law* dan *common law*) mengalami konvergensi (saling mendekat) yang ditandai dengan peranan yang cukup penting suatu peraturan perundang-undangan bagi sistem *common law* dan sebaliknya peranan yang signifikan pula dari yurisprudensi dalam sistem *civil law*.

Dalam konteks asas penemuan hakim di Indonesia maka hakim perdata lebih luas ruang geraknya dari hakim pidana karena adanya Pasal 1 ayat (1) KUHP yang membatasi ruang gerak hakim pidana, maka jika membandingkan beberapa putusan hakim tentang dasar hukum gugatan *citizen lawsuit*, maka kita bisa melihat kebebasan para hakim untuk menggali hukum. Terkait dengan bagaimana hakim menggali hukum Abdul Manan dalam tulisannya membagi penemuan hukum menjadi tiga, yakni penemuan hukum dengan metode interpretasi, penemuan hukum dengan metode konstruksi, dan penemuan hukum dengan metode Hermeneutika Hukum. Lebih lanjut mengatakan bahwa di Indonesia hakim masih lebih banyak menggunakan metode interpretasi hukum dan metode konstruksi hukum ketimbang metode Hermeneutika Hukum, padahal metode ini dianggap paling baik sebab ia merupakan suatu metode menginterpretasikan teks hukum yang tidak semata-mata melihat teksnya saja, tetapi juga konteks-konteks hukum itu dilahirkan serta bagaimana kontekstualisasi atau penerapan hukumnya di masa kini dan masa mendatang.<sup>201</sup>

Selanjutnya apakah dalam putusan gugatan *citizen lawsuit* Nomor: 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst telah menjadikan asas penemuan hukum oleh hakim sebagai alas hak gugatannya, jika merujuk

<sup>199</sup> Lihat penjelasan Sudikno Mertokusumo pada hlm. 43 dalam *Penemuan Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta 1996.

<sup>200</sup> *Ibid*, hlm. 44-45.

<sup>201</sup> Lihat Abdul Manan dalam *Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Praktek Hukum Acara di Peradilan Agama*, Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 2 Nomor 2 Juli 2013.

pada posita gugatan yang juga diperkuat dengan pendapat hakim dalam putusannya, maka dapat dikatakan jika putusan ini mengakomodir asas penemuan hukum oleh hakim. Sekalipun dalam pertimbangan utama putusannya terkait alas hak gugatan para penggugat hakim tetap berpedoman kepada Keputusan Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.

Peradilan Perdata dengan keleluasaan lingkup perkara yang dapat diperiksa oleh Majelis Hakim mendasarkan pada tuntutan hak privat atau mendasarkan hubungan keperdataan dan segala jenis pelanggaran subyektif, maka kompetensi peradilan perdata dalam lingkup peradilan umum menjadi tempat pelarian terakhir atau *laatste toevlucht*<sup>202</sup> dari para pencari keadilan yang mohon perlindungan hukum, karena peradilan yang ditunda-tunda, penyelesaian perkara yang lambat merupakan keadilan yang tertunda sehingga tidak ada keadilan (*justice delayed is justice denied*).<sup>203</sup> Peradilan perdata menjadi peluang untuk memberikan keadilan penegakkan hukum lingkungan mengingat Pasal 10 Ayat 1 UUKK yang menyatakan bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Dengan ini, maka peradilan perdata meskipun memiliki kompetensi absolut dalam lingkup hubungan keperdataan, namun terbuka bagi para pencari keadilan untuk mencari hukumnya, atau mencari hakim (*wo kein kläger ist, ist kein richter*) untuk mendapatkan hukumnya. Hukum yang baik menurut Gustav Radbruch adalah yang memuat tiga hal yang merupakan cita hukum (*ideè des rechts*) berupa kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.<sup>204</sup> Sebuah putusan yang merupakan hukum bagi para pihak (kompetensi absolut peradilan perdata adalah kepentingan privat para pihak) seberapa dapat haruslah memenuhi tiga unsur secara ideal dan proporsional yaitu, kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeid*).

Tuntutan atas hak lingkungan yang hidup yang baik dan sehat (Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945) dapat diajukan melalui Gugatan Perbuatan Melawan Hukum/PMH atau *onrechtmatigedaad*. Dasar gugatan PMH menjadi dasar gugatan lingkungan hidup melalui peradilan perdata yang oleh Mahkamah Agung RI di perintahkan pada hakim lingkungan hidup untuk menjadi pedoman dalam penanganan perkara lingkungan hidup.

Hakim dalam memutus perkara tidak hanya diharapkan mampu menggali, mencari dan menemukan nilai-nilai hukum dalam kehidupan masyarakat secara teoritis, namun harus mampu dan ahli menggali peristiwa dari fakta hukum yang terjadi di persidangan, kemudian mengaitkan dengan sumber-sumber hukum dan ajaran teori hukum serta peraturan hukum yang berlaku. Ini yang disebut dengan penemuan hukum (*rechtsvinding*) yang kemudian dirumuskan melalui pertimbangan hukum dalam putusan (*motivasi putusan/motivering vonnis*) melalui putusan yang disebut menciptakan hukum (mengkonstitusi : memberi hukumnya) atau *rechtschepping*.

<sup>202</sup> Sudikno Mertokusumo, 1984, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty Yogyakarta. Hlm. 37.

<sup>203</sup> *Ibid*, Hlm. 36.

<sup>204</sup> Gustav radbruch, *Five Minutes of Legal Philosophy*, dalam Widodo Dwi Putro, 2010, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, cetakan pertama, Genta Publishing, Yogyakarta. Hlm. 247.

Menurut DHM Meuwissen,<sup>205</sup> Penemuan hukum adalah keseluruhan berpikir dari seorang hakim dengan suatu metode (penemuan hukum) mengantarkan dan membawanya kepada suatu putusan hukum. Dalam arti yang khusus, penemuan hukum ialah proses dan karya yang dilakukan oleh hakim yang menetapkan benar atau tidak benar menurut hukum dalam suatu situasi konkrit yang diujikan pada hati nurani. Menurut Sudikno Mertokusumo, penemuan hukum adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas menerapkan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum yang konkret. Dengan kata lain, merupakan proses konkretisasi atau individualisasi peraturan hukum (*das sollen*) yang bersifat umum dengan mengingat akan peristiwa konkret (*das sein*) tertentu. Yang penting dalam penemuan hukum adalah bagaimana mencari atau menemukan hukum untuk peristiwa konkret.<sup>206</sup> Sudikno Mertokusumo<sup>207</sup> mengatakan bahwa, yang profesinya melakukan penemuan hukum terutama adalah hakim karena setiap harinya dihadapkan pada peristiwa konkrit atau konflik untuk diselesaikannya, jadi sifatnya konfliktif. Sehingga hasil penemuan hukum oleh hakim mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum karena dituangkan dalam bentuk putusan, Adapun hasil penemuan hukum oleh hakim juga merupakan sumber hukum. Putusan hakim adalah penerapan peraturan hukum yang berlaku pada fakta hukum tersebut.

Menurut Paul Scholten, penemuan hukum oleh hakim merupakan sesuatu yang lain daripada hanya penerapan peraturan-peraturan pada peristiwanya, kadang-kadang dan bahkan sangat sering terjadi bahwa peraturannya harus ditemukan, baik dengan jalan interpretasi maupun dengan jalan analogi ataupun *rechtsverwijning* (pengkonkretan hukum).<sup>208</sup> John Z Loudoe mengatakan bahwa, penemuan hukum adalah penerapan ketentuan pada fakta dan ketentuan tersebut kadangkala harus dibentuk karena tidak selalu terdapat dalam undang-undang yang ada.<sup>209</sup>

Penemuan hukum diartikan sebagai proses konkretisasi atau individualisasi peraturan hukum *das sollen* yang bersifat umum dengan mengingat akan peristiwa konkrit *das sein* tertentu. Hakim selalu dihadapkan pada peristiwa konkrit, konflik atau kasus yang harus diselesaikan atau dipecahkan dan untuk dicari hukumnya. Problematik yang berhubungan dengan penemuan hukum pada umumnya melekat pada profesi hakim.<sup>210</sup> Hakim harus menguasai benar berkaitan dengan penemuan hukum dikarenakan hakim dianggap mengetahui hukumnya (*ius curia novit*), sehingga hakim tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan oleh pihak-pihak dengan dalih bahwa hukumnya tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Hakim harus memilih aturan hukum yang berlaku yang akan ditetapkan, menginterpretasikannya untuk menentukan model perilaku yang tercantum dalam aturan hukum tersebut serta

---

<sup>205</sup> Binsar M. Gultom, 2013, *Peran Hakim Sebagai Pembaharu Hukum Untuk Mewujudkan Pengadilan Yang Bersih*, Majalah Hukum Varia Peradilan, Nomor 331 Juni 2013. Hlm. 136.

<sup>206</sup> Sudikno Mertokusumo, 1998, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 26.

<sup>207</sup> Sudikno Mertokusumo, 2004, *Penemuan Hukum*, Cetakan ketiga, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 38.

<sup>208</sup> N.E. Algra dan Van Duyvendijk, 1983, *Mula Hukum*, diterjemahkan oleh J.C.T. Simorangkir dkk, Bina Cipta, Bandung. Hlm. 359.

<sup>209</sup> John Z. Loudoe, 1985, *Menemukan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, Bina Aksara, Jakarta. Hlm.69.

<sup>210</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Yogyakarta. Hlm. 15.

menentukan maknanya guna menetapkan wilayah penerapannya dan menginterpretasi semua fakta yang diajukan dalam persidangan oleh para pihak yang berperkara untuk menentukan fakta-fakta tersebut dapat dijadikan sebagai fakta hukum yang dapat dimasukkan ke dalam wilayah penerapan aturan hukum yang ada.<sup>211</sup> Penemuan hukum hakim pernah dijadikan posita (dalil) penggugat (pada point 18, halaman 10, gugatan Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisis Semesta) tertanggal 4 Juli 2019 yang menyatakan bahwa, Pasal 5 ayat (1) UU No 48/2009 menyebutkan "*Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat*" dan Pasal 10 ayat (1) UU No. 48/2009 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*". Gugatan tersebut mendasarkan pada gugatan warga negara (*Citizen Lawsuit/CLS*) yang bukan dari sistem hukum acara perdata Indonesia, namun majelis hakim melalui kinerja *judicial activism*nya dengan metode penemuan hukum menerima gugatan CLS karena telah memenuhi persyaratan formal dari prosedur mekanisme gugatan CLS yang dipertimbangkan dalam pokok perkara,<sup>212</sup> berdasarkan Surat Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 36/KMA/SK/III/2013. Inilah penemuan hukum yang dilakukan oleh majelis hakim, yaitu dalam hal hukumnya tidak ada, tidak lengkap atau tidak jelas maka hakim wajib menggali hukum yang ada, dalam hal ini melalui Surat Keputusan MARI tersebut tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.

Penemuan hukum hakim sebagai kewajiban hakim dalam menemukan hukumnya merupakan konsekuensi dari Asas *ius curia novit* yang berarti bahwa, hakim dianggap tahu akan hukumnya, soal menemukan hukumnya adalah urusan hakim dan bukan kedua belah pihak<sup>213</sup>, yang harus dibuktikan adalah peristiwa dan bukan hukumnya. Hukumnya tidak harus diajukan atau dibuktikan oleh para pihak tetapi secara *ex officio* dianggap harus diketahui dan diterapkan oleh hakim (Pasal 178 Ayat 1 HIR, Pasal 189 Ayat 1 Rbg dan pasal 50 Ayat 1 Rv).<sup>214</sup> *Ius curia novit*, hakim dianggap tahu akan hukumnya memiliki konsekuensi hakim tidak boleh menolak perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan hukumnya ada tapi tidak jelas, ada tapi tidak lengkap bahkan apabila hukumnya tidak ada sama sekali.

## F. Penutup

Putusan pencemaran udara kota Jakarta merupakan putusan yang dapat menjadi *landmark decision*<sup>215</sup> jika putusan ini telah memiliki kekuatan hukum pasti dan dapat menjadi sumber hukum bagi hakim perdata untuk menjadi pedoman dalam memutus perkara lingkungan hidup serta menjadi dasar gugatan bagi para pencari keadilan (yustisia belen). Hukum bukanlah closed

<sup>211</sup> Ahmad Mujahidin, 2014, *Antara Penerapan dan Keadilan*, Varia Peradilan, Nomor 347, Oktober 2014. Hlm. 33.

<sup>212</sup> Putusan Nomor 374/Pdt.G/LH/2019/PN/Jkt.Pst. Hlm. 244.

<sup>213</sup> Sudikno Mertokusumo, 2010, *Hukum Acara Perdata*, Universitas Atma jaya, Yogyakarta. Hlm. 274.

<sup>214</sup> *Ibid*, Hlm. 190.

<sup>215</sup> *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, Op.Cit. Hlm. 879. *Landmark Decisions* diartikan sebagai, *A decision of the Supreme Court that significantly changes existing law.*

*logical system* melainkan *open logical system*. Hukum diperlukan kehadirannya untuk mengatasi berbagai persoalan yang terjadi. Eksistensi hukum sangat diperlukan dalam mengatur kehidupan manusia. Tujuan hukum adalah melindungi kepentingan manusia dalam mempertahankan hak dan kewajibannya. Dalam rangka menegakkan aturan-aturan hukum diperlukan adanya institusi yang dinamakan kekuasaan kehakiman atau *judicative power*, dimana kekuasaan kehakiman secara konkrit diselenggarakan oleh badan-badan peradilan negara. Tugas pokok badan peradilan adalah memeriksa, mengadili, memutuskan dan menyelesaikan perkara-perkara yang diajukan oleh masyarakat pencari keadilan. Dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman tersebut, hakim harus memahami ruang lingkup tugas dan kewajiban sebagaimana telah diatur dalam perundang-undangan. Peradilan sebagai suatu proses harus terdiri dari unsur-unsur yaitu: adanya aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan; adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit; adanya sekurang-kurangnya dua pihak, dan; adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan. Namun menurut Sjachran Basah, unsur-unsur peradilan lebih lengkap mencakup adanya hukum formal dalam rangka penerapan hukum *rechtstoepassing* dan menemukan hukum *rechtsvinding in concreto*. Dengan demikian peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara menurut hukum, menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedure yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>216</sup>

Putusan pencemaran udara kota Jakarta yang mendasarkan pada Keputusan Ketua Mahkamah menjadi tonggak sebuah terobosan hukum yang bisa diikuti oleh hakim lain dalam menerima gugatan *citizen lawsuit* di Indonesia. Meskipun sistem hukum acara perdata tidak menganut sistem *the binding force of precedent*, namun menganut *the persuasive of precedent*.<sup>217</sup> Selain itu, Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA/SK/II/2013, seharusnya mengikat hakim dalam menerima dan memeriksa serta mengadili perkara lingkungan hidup, mengingat Keputusan Ketua Mahkamah Agung merupakan sumber hukum dalam memutus, jika hukumnya ada namun tidak jelas, atau tidak lengkap, bahkan jika hukumnya sama sekali tidak lengkap, karena ada kewajiban hakim melakukan metode penemuan hukum atau *rechtsvinding*.

<sup>216</sup> Nawa Angkasa, 2013, *Analisis Kedudukan dan Fungsi Yudikatif Sebagai Pemegang Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Negara Hukum di Indonesia*, Jurnal Studi Kelslamam, Nomor 01 Januari-Juni. Hlm. 11.

<sup>217</sup> Sekalipun kita tidak menganut *the binding force of precedent*, tetapi kenyataannya sekarang tidak sedikit hakim yang terikat atau berkiblat pada Putusan Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung mengenai perkara yang sejenis. Hal ini bukan karena kita mengikuti asas *the binding force precedent* seperti yang dianut di Inggris, melainkan terikatnya atau berkiblatnya hakim karena yakin bahwa putusan yang diikutinya mengenai perkara yang sejenis itu meyakinkan bahwa putusannya tepat: *the persuasive of precedent*. Lihat Sudikno Mertokusumo, 2002, *Op.Cit.* Hlm. 16.



## Daftar Pustaka

### Buku

Asep Dedi Suwasta, *Tafsir Hukum Positif Indonesia*, Ali Publishing, Bandung, 2011.

Bambang Sutyoso, *Metode Penemuan Hukum Upaya Mewujudkan Hukum yang Pasti dan Berkeadilan*, UII Press, Yogyakarta, 2006.

Black, Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary, Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, Sixth Edition*, St. Paul, Minn, West Publishing Co.

Bruggink, J.J.H., 1999, *Rechtsreflecties*, terjemahan Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Jakarta.

Busmann, Star, 1948, *Hoofdstukken van Burgerlijke Rechtsvordering*, Haarlem, De Erven F. Bohn N.V.

Dian Adriawan Dg Tawang dan Novina Sri Indiraharti, *Analisis Yuridis Terhadap Asas Ius Curia Novit dalam Hukum Acara Perdata*, Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Trisakti Tahun 2001, hlm. 5. Dalam [http://portal.kopertis3.or.id/bitstream/123456789/1874/1/Analisis Yuridis Terhadap Asas Ius Curia Novit dalam Hukum Acara Perdata.Pdf](http://portal.kopertis3.or.id/bitstream/123456789/1874/1/Analisis%20Yuridis%20Terhadap%20Asas%20Ius%20Curia%20Novit%20dalam%20Hukum%20Acara%20Perdata.Pdf), Akses 22 Januari 2017.

Dwi Putro, Widodo, 2010, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, cetakan pertama, Genta Publishing, Yogyakarta.

Djojodihardjo, M.A. Moegni, 1979, *Perbuatan Melawan Hukum, Tanggung gugat (aansprakelijkheid) untuk kerugian, yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta Pusat.

Gokkel, Mr. H.R.W. & Mr. H. van der Wal, 1986, *Juridisch Latijn*, vierde druk, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn/Brussel.

Hadjon dkk, Phillipus M., 1995, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Indra Krishnamurti, 2010, *Peradilan tata Usaha Negara Indonesia*, HuMa Van Vollenhoven Institute KITLV-Jakarta.

Lotulung, Paulus Effendi, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, Salemba Humanika, Jakarta.

Mertokusumo, Sudikno, 1984, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty Yogyakarta.

Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Penemuan hukum suatu pengantar*, Liberty Yogyakarta.

Mertokusumo, Sudikno, 2002, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Mertokusumo, 2010, Sudikno, *Hukum Acara Perdata*, Universitas Atma jaya, Yogyakarta.

Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta, 1974

Prakoso, Abintoro, *Penemuan Hukum*, FH. Universitas Jember, tahun 2015

Setiawan, 1991, *Empat Kriteria Perbuatan Melawan Hukum Perkembangannya Dalam Yurisprudensi*, diterbitkan Tim Pengkajian Hukum Mahkamah Agung RI.

Sutantio, Retnowulan, dan Iskandar Oerip Kartawinata, 1995, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, CV. Mandar Maju, Bandung.

Wiyono, R., 2013, *Hukum Cara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 Lembaran Negara Republik Indonesia 1951 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 81.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 (jo. Undang-undang No 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5077.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Lembaran Negara Republik Indonesia 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5079.

### **Jurnal**

Alfred M. Scott, *Supreme Court V Constitution*, sebagaimana dikutip ulang oleh, Bagir Manan, "Judicial

- Precedent dan Stare Decisis (Sebagai Pengenalan)", *Varia Peradilan*, Edisi No. 347 Ke-XXX, Oktober 2014.
- Angkasa, Nawa, 2013, *Analisis Kedudukan dan Fungsi Yudikatif Sebagai Pemegang Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Negara Hukum di Indonesia*, Jurnal Studi Keislaman, Nomor 01 Januari-Juni.
- Artidjo Alkostar, "Dimensi Kebenaran dalam Putusan Pengadilan", *Varia Peradilan*, Edisi No. 281 Ke-XXIV, April 2009.
- Bagir Manan, "Hakim Sebagai Pembaharu Hukum", *Varia Peradilan*, Edisi No. 254 Ke-XXII, Januari 2007.
- Bambang Mulyono, *Class Action dan Citizen Lawsuit* - dalam seminar hukum yang diselenggarakan Puslitbang Hukum MARI. 2009.
- Basuki Rekso Wibowo, "Pembaruan Hukum yang Berwajah Keadilan", *Varia Peradilan*, Edisi No. 313 Ke-XXVII, Desember 2011.
- Ben Boer, *Environmental Law and Human Rights in the Asia Pacific* dalam buku "Environmental Law Dimensions of Human Rights" diedit oleh Ben Boer, 2015, United Kingdom: Oxford University Press.
- Bimasakti, Muhammad Adiguna, 2020, *Jurnal Hukum&Pembangunan* Vol.50 No.1.
- H.A. Mukhsin Asyrof, H.A. Mukhsin Asyrof, "Asas-Asas Penemuan Hukum dan Penciptaan Hukum oleh Hakim dalam Proses Peradilan", *Varia Peradilan*, Edisi No. 252 Ke-XXI, November 2006.
- Humaira Khoirunnisa, Shafa Amalia Choirinnisa, Raden Muhammad Arvy Ilyasa, *Quo Vadis: Penerapan Citizen Lawsuit Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Lingkungan Hidup*, Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804 Volume 1, Nomor 1, Oktober 2021, Artikel Diterbitkan: 25 Oktober 2021 Doi: <https://doi.org/10.23920/Litra.V1i1.587>
- Manan, Abdul, 2013, Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Praktek Hukum Acara di Peradilan Agama, *Jurnal Hukum dan Peradilan* Volume 2 Nomor 2 Juli.
- Miftakhul Huda, "Ius Curia Novit", dalam <http://www.miftakhulhuda.com/2011/02/ius-curia-novit.html>, Akses 20 Januari 2017.
- Moch.Iqbal, Aspek Hukum *Class Action* Dan *Citizen Lawsuit* Serta Perkembangannya di Indonesia, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 1, Nomor 1 Maret 2012, ISSN: 2303-3274.
- Moh. Ibnu Fajar, *Penguatan Gugatan Citizen Lawsuit/Actio Popularis Sebagai Upaya Perlindungan Hak Konstitusional Akibat Kelalaian yang Dilakukan oleh Penyelenggara Negara*, Tesis Fakultas

- Hukum Universitas Brawijaya, 2017.
- Nommy H.T. Siahaan, *Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan, Syiar Hukum*, Volume 13, Nomor 3.
- Paskalina Emadewani, Pertimbangan Hakim Mengabulkan Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Perkara Lingkungan Hidup, *Jurnal Verstek*, Volume 7 Nomor 3, 2018
- Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum melalui Putusan Pengadilan dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, 2005.
- Yuristyan Pambudi Wicaksana, Implementasi Asas *Ius Curia Novit* Dalam Penafsiran Hukum Putusan Hakim Tentang Keabsahan Penetapan Tersangka, *Lex Renaissance*, No. 1 VOL. 3 JANUARI 2018.
- Yustina Niken Sharaningtyas, Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dan *Justiciability* Pemenuhan Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat, *Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana Kertha Patrika*, Volume 38.
- Moh. Ibnu Fajar, *Penguatan Gugatan Citizen Lawsuit/Actio Popularis Sebagai Upaya Perlindungan Hak Konstitusional Akibat Kelalaian yang Dilakukan oleh Penyelenggara Negara*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2017.
- Ben Boer, *Environmental Law and Human Rights in the Asia Pacific* dalam buku "Environmental Law Dimensions of Human Rights" diedit oleh Ben Boer, 2015, United Kingdom: Oxford University Press
- Nommy H.T. Siahaan, *Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan, Syiar Hukum*, Volume 13, Nomor 3
- Paskalina Emadewani, Pertimbangan Hakim Mengabulkan Gugatan Citizen Lawsuit Dalam Perkara Lingkungan Hidup, *Jurnal Verstek*, Volume 7 Nomor 3, 2018
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta, 1974
- Humaira Khoirunnisa, Shafa Amalia Choirinnisa, Raden Muhammad Arvy Ilyasa, *Quo Vadis: Penerapan Citizen Lawsuit Sebagai Upaya Perlindungan Terhadap Lingkungan Hidup*, *Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria Departemen Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran* P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804 Volume 1, Nomor 1, Oktober 2021, Artikel Diterbitkan: 25 Oktober 2021 Doi: <https://doi.org/10.23920/Litra.V1i1.587>
- Bagir Manan, "Hakim Sebagai Pembaharu Hukum", *Varia Peradilan*, Edisi No. 254 Ke-XXII, Januari 2007



BAB **5**

PERBUATAN MELAWAN/MELANGGAR  
HUKUM DALAM GUGATAN *CITIZEN LAW  
SUIT* PADA KASUS LINGKUNGAN HIDUP

---

Marhaeni Ria Siombo  
Netty S.R. Naiborhu

## A. Pendahuluan



Perbuatan Melawan Hukum adalah suatu perbuatan yang tidak saja dimaknai sebagai perbuatan yang melanggar/melawan peraturan perundang-undangan, tetapi perbuatan yang melanggar norma-norma yang hidup dalam masyarakat dan melanggar kepatutan termasuk dalam kategori perbuatan melanggar atau melawan hukum. Dalam perkembangannya hukum tidak saja dilihat sebagai aturan yang tertulis saja tetapi norma tidak tertulis yang ditaati dan menjadi pedoman bagi masyarakat serta mengikat masyarakat tersebut dapat dimaknai sebagai hukum. Oleh karena itu ruang lingkup Perbuatan Melawan/Melanggar Hukum cakupannya luas, meliputi aspek keperdataan, pidana (secara terbatas) dan terkait dengan aspek administrasi negara. Namun begitu karena Perbuatan Melawan Hukum secara rinci sudah terlebih dahulu diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), maka dalam perkembangannya walaupun PMH terkait aspek hukum ketatanegaraan, hakim masih mengacu pada KUH Perdata (Pasal 1365). Pada dasarnya Pasal 1365 KUHPerdata, merupakan kaidah dasar dari hukum, ajaran hukum yang berlaku universal bahwa setiap orang yang karena salahnya atau lalai dalam melakukan perbuatan dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain wajib mengganti kerugian tersebut. Hal ini berkaitan dengan 'tanggung jawab' yang berisikan hak dan kewajiban.

Kasus gugatan CLS yang dilakukan Tim Advokasi Gerakan Ibu Kota, menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata. Eksepsi tergugat yang menyatakan bahwa kompetensi absolut kasus tersebut adalah Pengadilan Tata Usaha Negara, ditolak oleh majelis hakim. Hal ini menunjukkan bahwa gugatan PMH masih merujuk pada Pasal 1365 KUHPerdata. Bahwa perbuatan tersebut dilakukan oleh pejabat negara (pemerintah/penguasa), tidak menghilangkan sifat melawan hukumnya yang menimbulkan kerugian pada orang lain, ada hak orang yang dilanggar. Dalam gugatan CLS tersebut mewakili hak perorangan yaitu hak mendapatkan lingkungan hidup yang sehat yang dilanggar (karena UUD dan UU No. 32 Tahun 2009 menyebutkan secara tegas), walaupun salah satu pihak adalah pejabat negara, hal tersebut menjadi bagian dalam hukum perdata.

## B. Perbuatan Melawan Hukum



Perbuatan Melanggar/Melawan Hukum berasal dari bahasa Belanda **Onrechtmatige Daad**, dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah **Tort** (berasal dari bahasa Latin *torquere* atau *tortus* dalam bahasa Perancis) yang berarti salah (*wrong*).<sup>218</sup> Kata Tort kemudian mengalami perkembangan yang memberikan makna kesalahan yang bukan bersumber dari adanya kesepakatan atau kesalahan yang bukan karena wanprestasi. Secara hukum terjadinya perikatan antara satu orang atau lebih dengan orang lainnya terjadi karena 2 (dua) sumber yaitu: adanya Perjanjian (sepakat para pihak yang menimbulkan hak dan kewajiban) dan perikatan yang terjadi karena undang-undang mengaturnya sehingga menimbulkan hak dan

<sup>218</sup> Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2017, hlm. 2.

kewajiban di antara para pihak. Dari aspek keperdataan makna 'perikatan' adalah adanya hubungan hukum. Perbuatan Melawan Hukum, merupakan hubungan hukum yang terjadi diantara para pihak karena undang-undang mengaturnya, sebagai contoh pasal 1365 KUH Perdata. Pasal 1365 KUHPerdata, mengatur tentang timbulnya kewajiban di satu pihak untuk membayar ganti rugi yang diakibatkan oleh salahnya, yang menyebabkan adanya hak pihak lain yang dilanggar.

Makna kata 'Perbuatan' dalam rangkaian kata Perbuatan Melawan (atau melanggar) Hukum, tidak hanya berarti positif tetapi juga negatif misalnya seseorang yang hanya berdiam saja yang semestinya menurut hukum harus bertindak maka dapat dikatakan perbuatan diam tersebut merupakan perbuatan yang melawan/melanggar hukum.<sup>219</sup>

Hukum adalah rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota suatu masyarakat yang tujuannya adalah menciptakan ketertiban dalam masyarakat dan keteraturan warga masyarakat dalam berinteraksi. Makna Melawan Hukum atau Melanggar Hukum kemudian mengalami perkembangan dengan adanya penafsiran yang lebih luas, bergesernya pemahaman bahwa makna melawan atau melanggar hukum tidak saja melawan/melanggar peraturan perundang-undangan. Perkembangan tersebut terjadi pada kasus *Lindenbaum vs Cohen* melalui putusan Mahkamah Agung Belanda (*Hoge Raad*) Tahun 1919. Putusan *Hoge Raad* tersebut menjadi yurisprudensi yang digunakan sampai saat ini di Indonesia, bahwa kategori melawan hukum termasuk melanggar atau melawan norma atau nilai-nilai kesusilaan yang hidup dalam masyarakat. Kasus *lindenbaum vs cohen* merupakan kasus terkait persaingan dalam bisnis, kedua perusahaan sama-sama memiliki usaha di bidang percetakan yang saling bersaing. Perusahaan *Cohen* dipandang telah melanggar norma, nilai-nilai etika yang hidup pada masyarakat saat itu, yaitu membujuk karyawan perusahaan *lindenbaum* untuk membocorkan informasi yang menjadi rahasia perusahaan. *Lindenbaum* kemudian menggugat *Cohen* ke pengadilan dengan alasan *Cohen* telah melakukan Perbuatan melawan Hukum (Pasal 1401 BW atau 1365 KUHPerdata) yang kemudian dikuatkan oleh putusan *Hoge Raad* yang mengabulkan gugatan *lindenbaum*. Putusan Mahkamah Agung Belanda tersebut kemudian menjadi sejarah bahwa dilakukannya penafsiran yang luas tentang Perbuatan Melawan Hukum (PMH) yang sampai saat ini menjadi Yurisprudensi yang diikuti oleh para hakim di Indonesia, bahwa perbuatan melawan hukum tidak saja melanggar pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan tetapi juga melanggar kepatutan masyarakat. Perbuatan Melawan Hukum dalam arti luas yaitu:<sup>220</sup>

1. Melanggar hak subyektif orang lain;
2. Bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, yaitu kewajiban yang berdasar hukum tertulis maupun tidak tertulis;
3. Bertentangan dengan kaidah kesusilaan, norma-norma moral yang hidup dalam masyarakat.
4. Bertentangan dengan kaidah kepatutan.

<sup>219</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*, Bandung: Mandar Maju, 2018, hlm. 2-3.

<sup>220</sup> Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta: UI Pascasarjana, 2003, hlm. 38-39.

Pengaturan tentang PMH terdapat pada Pasal 1365 KUHPerdara yang berbunyi “Tiap perbuatan yang melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian itu”. Berdasarkan pengaturan tersebut maka PMH harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Ada perbuatan: perbuatan bersifat aktif maupun pasif;
2. Perbuatan tersebut melawan hukum: melanggar peraturan perundang-undangan, norma moral masyarakat dan kepatutan;
3. Adanya kesalahan dari pihak pelaku yaitu bahwa perbuatan tersebut melanggar hak subyektif orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan norma moral dan kepatutan;
4. Ada kerugian bagi korban: korban mengalami kerugian akibat perbuatan salah yang dilakukan pelaku;
5. Ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian: ada hubungan sebab akibat perbuatan salah pelaku menyebabkan rugi bagi orang lain.

Perbuatan Melawan Hukum yang diatur dalam pasal 1365 KUHPerdara merupakan ketentuan yang cukup luas, tidak saja berada di wilayah perdata, beberapa hal berbatasan dengan ruang lingkup pengertian melawan hukum secara pidana (*wederrechtelijkheid*). Tetapi perbuatan melawan hukum dalam hukum pidana dibatasi oleh ketentuan bahwa suatu perbuatan dapat dipidana jika sudah ada pengaturannya (asas legalitas), dan wilayah administrasi negara terkait pelaku adalah unsur penyelenggara kepentingan umum. Menurut Wirjono Prodjodikoro<sup>221</sup> bahwa seorang pegawai negeri/pegawai pemerintah tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian akibat dari perbuatan yang dilakukannya dalam menjalankan tugas. Hal ini karena para penyelenggara negara tersebut hanya sebagai alat dari negara. Namun demikian dalam konteks memberikan perlindungan dan keadilan bagi masyarakat yang dirugikan karena kelalaian penyelenggara negara maka keberadaan Pasal 1365 KUHPerdara menjadi penting. Karena merupakan ketentuan yang cakupannya luas, tidak saja melanggar peraturan perundang-undangan juga melanggar norma dan kepatutan yang hidup dalam masyarakat.

### C. Mengapa Pasal 1365 KUH Perdata Yang Digunakan Sebagai Dasar Gugatan Citizen Law Suit



Kasus gugatan CLS yang dilakukan Tim Advokasi Gerakan Ibu Kota, menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata dan di daftar pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Semua tergugat adalah pejabat negara (pemerintah/penguasa) dan berdasarkan Putusan PN No.374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, sebagian gugatan tersebut dikabulkan dan eksepsi tergugat yang menyatakan bahwa kompetensi absolut kasus pada Perbuatan Melawan/Melanggar Hukum adalah Pengadilan Tata Usaha Negara, ditolak. PMH sebagaimana diatur pada Pasal

<sup>221</sup> Wirjono Prodjodikoro, Op.Cit., hlm. 55.

1365 KUHPerdara, merupakan kaidah dasar dari hukum, ajaran hukum yang berlaku universal bahwa setiap orang yang karena salahnya atau lalai dalam melakukan perbuatan hukum dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain wajib mengganti kerugian tersebut, artinya orang tersebut harus mempertanggung-jawabkan perbuatannya kepada pihak yang dirugikan. Esensi hukum demikian adanya, sebagai subyek hukum pemikul dan melekat hak dan kewajiban, jika ada hak yang terlanggar berarti ada kewajiban yang tidak dilaksanakan. Hukum mengatur interaksi hak dan kewajiban berjalan sebagaimana mestinya, supaya tercipta ketertiban dan pencapaian rasa keadilan. Perbuatan Melanggar/Melawan Hukum sangat luas, misalnya; melanggar rambu lalu lintas, mengambil barang orang lain yang bukan miliknya, merusak barang yang bukan miliknya, tidak melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya, meliputi keperdataan, pidana dan administrasi negara/tata negara. Oleh karena itu Pasal 1365 KUHPerdara sering dikatakan sebagai pasal 'sapu jagat' atau 'pukat harimau' yang menjaring semua perbuatan yang melawan aturan. Penggunaan rumusan Pasal 1365 KUHPerdara tanpa memperhatikan aturan yang diatur secara khusus/spesifik (sesuai bidangnya) akan menyebabkan bias dalam pencapaian keadilan, sebaliknya jika secara khusus/spesifik belum secara rinci mengatur maka Pasal 1365 KUHPerdara menjadi fungsional dalam memberikan rasa keadilan bagi pihak yang terlanggar hak subyektifitasnya.

Menurut Sudikno<sup>222</sup> dalam sengketa perdata, 'hak' memegang peran penting karena hukum perdata hukum yang mengatur hubungan antara warganegara dalam usahanya memenuhi kebutuhan masing-masing dan menyelenggarakan kepentingan menurut kehendaknya sendiri, kedudukan dari pihak-pihak yang bersengketa tidak penting, karena itu penguasa pun dapat menjadi salah satu pihak dalam sengketa perdata dan hakim berwenang menjatuhkan putusan terhadap penguasa. Oleh karena itu perbuatan melawan hukum yang dilakukan pemerintah/penguasa berkaitan dengan persoalan tanggung jawab pemerintah yang menimbulkan kerugian bagi perseorangan, dapat diajukan dengan gugatan perdata berdasarkan pasal 1365 KUHPerdara ke pengadilan negeri. Bahwa perbuatan tersebut dilakukan oleh pejabat negara (pemerintah/penguasa), tidak menghilangkan sifat melawan hukumnya yang menimbulkan kerugian pada orang lain, ada hak orang yang dilanggar. Gugatan CLS diatas dilakukan oleh sekelompok orang/perseorangan yang merasa haknya untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat, dilanggar. Sifat melawan hukumnya dilihat dari sudut perorangan, sehingga walaupun salah satu pihak adalah penguasa, hal tersebut menjadi bagian dalam hukum perdata.

Berkaitan dengan Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan penguasa (pejabat pemerintah terkait, yang dalam Putusan PN No.374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, para tergugat Presiden, Menteri dan Gubernur terkait) bahwa PMH yang dilakukan adalah tergugat dianggap gagal melakukan perbuatan yang diwajibkan kepadanya, yang ditunjukkan dengan kegagalan melakukan pencegahan terjadinya pencemaran. Dalam kasus Putusan PN No.374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, kegagalan para tergugat dalam melakukan pencegahan pencemaran udara di wilayah Jabodetabek.

---

<sup>222</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah*, Jakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014, hlm. 6-7.

Gugatan Warga Negara atau di negara *Common Law* system dikenal dengan istilah *Citizen Lawsuit*, di Belanda dikenal dengan istilah *Actio Popularis* adalah suatu gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang terhadap suatu perbuatan melawan hukum dengan mengatasnamakan kepentingan umum, dengan alasan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah atau organisasi lingkungan hidup tidak menggunakan haknya untuk menggugat.<sup>223</sup> Dalam SK Ketua MA No.36 Tahun 2013 tentang Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, diuraikan tentang definisi kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan pribadi atau individu atau kepentingan lainnya, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan di berbagai bidang. Oleh karena penyelenggaraan kepentingan umum merupakan tugas pemerintah sehingga gugatan secara CLS pada umumnya ditujukan kepada penyelenggara negara cq pejabat pemerintah. Namun begitu tidak menutup kemungkinan terdapat pelayanan umum yang diselenggarakan pihak swasta, sehingga dimungkinkan gugatan secara CLS diajukan kepada pihak swasta yang ikut sebagai penyelenggara kepentingan umum.

Pertanyaannya mengapa menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata sebagai dasar hukum gugatan? Ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata cakupannya luas, tidak saja di wilayah keperdataan. Terkait gugatan Citizen Lawsuit yang menggunakan PMH sebagai dasar hukum gugatan, bersentuhan dengan wilayah administrasi negara karena para tergugat adalah penyelenggara kepentingan umum, yang merupakan obyek spesifik dari hukum administrasi karena menyangkut relasi warga masyarakat dan pemerintah. Walaupun perbuatan melawan hukum secara parsial diatur dalam peraturan perundang-undangan lain tetapi pasal 1365 KUHPerdata merupakan ketentuan yang bersifat genus terhadap ketentuan-ketentuan lain yang juga mengatur mengenai perbuatan melawan hukum secara lebih khusus.<sup>224</sup>

Kemudian timbul pertanyaan tentang yurisdiksi peradilan terhadap perkara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara (OOD: *onrechtmatige overheidsdaad*) yang juga menggunakan pasal 1365 KUHPerdata. Pada umumnya gugatan Citizen Lawsuit tergugatnya adalah penyelenggara negara yang dianggap lalai sehingga merugikan warga masyarakat, contoh gugatan yang dilayangkan Tim Advokasi Gerakan Ibu Kota atas pencemaran udara yang terjadi di ibukota, tergugatnya mulai dari Presiden RI, Menteri KLHK, Mendagri, Gubernur DKI Jakarta dan Gubernur Banten.

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 4 Tahun 2016 pada bagian tentang Kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara, butir b menyatakan: "PTUN berwenang mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang biasa disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad* (OOD)". Pengaturan secara khusus tersebut menyatakan bahwa gugatan CLS yang berkaitan dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan penyelenggara

<sup>223</sup> Keputusan Ketua MA RI No: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 33.

<sup>224</sup> Rosa Agustina, Op.Cit., hlm. 242-243.

negara (OOD) merupakan wilayah PTUN sebagaimana SEMA No.4 tahun 2016. Tetapi sebagaimana yang diutarakan pandangan ahli diatas (Prof Rosa Agustina) yang menyatakan bahwa perbuatan OOD merupakan genus tindakan factual (Pasal 1365 KUH Perdata) dan UUAP sebagai spesies, yang konsekuensinya tidak secara mutatis mutandis Peratun berwenang mengadili secara total perkara-perkara yang dimaksud sebagai OOD, apalagi keterbatasan ruang lingkup objek sengketa TUN dalam UU Peratun, membuat ketentuan pasal 1365 KUHPer masih terus digunakan sebagai dasar hukum menggugat pemerintah, menggugat hal-hal yang tidak terjangkau oleh UU Peradilan Tata Usaha Negara.<sup>225</sup>

Saat ini Pasal 1365 KUHPerdata menjadi Pasal yang digunakan dalam lingkup yang luas seperti pasal 'sapu jagad' yang digunakan untuk menjangkau perbuatan melawan hukum yang dianggap merugikan masyarakat. Sepanjang digunakan untuk membela hak-hak masyarakat dalam mencapai keadilan maka pasal 1365 KUHPerdata merupakan ketentuan yang masih perlu untuk dipertahankan.

## D. Perbuatan Melawan Hukum dan Unsur-Unsurnya dalam Gugatan CLS

### 1. Unsur-unsur PMH sebagai berikut:

- c. Ada perbuatan;
- d. Perbuatan tersebut melawan hukum;
- e. Adanya kesalahan dari pihak pelaku;
- f. Ada kerugian bagi korban;
- g. Ada hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian: ada hubungan sebab akibat perbuatan salah pelaku menyebabkan rugi bagi orang lain.

### 2. Perbuatan Dalam Gugatan Citizen Lawsuit:

Yang dimaksudkan dengan 'perbuatan' (*daad*) adalah berbuat dan tidak berbuat. Unsur perbuatan yaitu perbuatan yang melanggar kewajiban hukum pelaku (tergugat) yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dalam suatu gugatan PMH CLS, unsur perbuatan yang dilanggar oleh pelaku harus ditunjukkan ketentuan apa yang dilanggar sehingga pelaku dianggap tidak melakukan kewajibannya. Karena pelaku tidak melaksanakan apa yang menjadi kewajibannya menyebabkan adanya hak masyarakat yang tidak terpenuhi.

Sebagai contoh bagaimana perbuatan yang melanggar kewajiban hukum pelaku pada kasus yang sudah diputus pada pengadilan tingkat pertama dan putusan kasasi menguatkan putusan PN, sebagai berikut:

"Putusan Nomor 118/Pdt.G/LH/2016/PN Plk, Kasus gugatan perdata PMH CLS pada

<sup>225</sup> Enrico Simanjuntak, "Restatement Tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah", Jurnal Hukum dan Peradilan Vol 2 No.2 Agustus 2019, hlm. 167-168.

kasus kebakaran hutan Palangkaraya yang dikabulkan hakim. Penggugat menguraikan perbuatan PMH yang dilakukan tergugat, sebagai berikut:

1. TERGUGAT I adalah Presiden RI, tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana diamanatkan pada Pasal 4 ayat 1 UUD 1945. Bahwa selaku pemegang kekuasaan pemerintahan mempunyai tanggung jawab dan kewajiban menjalankan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan peraturan perundang-undangan lainnya guna mewujudkan cita pendirian bangsa ini, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan.
2. TERGUGAT I (Presiden RI), tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana tertulis pada Pasal 5 ayat 1 dan ayat 2 UUD 1945 yaitu selaku pemegang kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR dan Presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;
3. TERGUGAT I (Presiden RI), tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menyatakan:  
"Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah"
4. TERGUGAT 1 (Presiden RI), tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana ketentuan Pasal 2 Undang-Undang No. 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan berbunyi:  
"Pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan berasaskan :
  1. Keadilan dan kepastian hukum;
  2. Keberlanjutan;
  3. Tanggung jawab negara;
  4. Partisipasi masyarakat;
  5. Tanggung gugat;
  6. Prioritas; dan
  7. Keterpaduan dan koordinasi.

Dalam pasal tersebut, negara memiliki peran besar untuk mencegah dan memberantas kerusakan hutan, sehingga TERGUGAT I sebagai representatif dari negara seharusnya melakukan berbagai upaya preventif dengan melibatkan para menteri untuk mengambil suatu langkah nyata dalam mencegah dan mengurangi kerusakan hutan terutama terkait pembakaran lahan dan atau hutan yang menimbulkan kabut asap. Perbuatan salah dari tergugat adalah tidak melakukan upaya pencegahan untuk tidak terjadinya kebakaran, yang menjadi tanggung jawabnya sebagai kepala pemerintahan;

5. Bahwa Pasal 1367 KUHPerdata mengatur bahwa pertanggungjawaban seseorang tidak hanya terbatas pada perbuatannya sendiri melainkan juga kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya. Berdasarkan ketentuan tersebut secara tegas TERGUGAT I memiliki tanggung jawab penuh atas perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh PARA TERGUGAT.

Butir 1 sampai 5 pada kasus diatas merupakan contoh penggugat menguraikan unsur perbuatan yang melanggar hukum, yang dalam kasus tersebut gugatan penggugat dikabulkan pada tingkat PN dan dikuatkan oleh MA.

### 3. Kesalahan/*Schuld* (pada contoh kasus diatas)

Penggugat dalam kasus putusan tersebut membuktikan adanya kesalahan tergugat, sebagaimana uraian berikut:

- a. Adanya kesalahan dari pihak pelaku yi bahwa perbuatan tersebut melanggar hak subyektif orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku sebagai tertulis dalam peraturan perundang-undangan, bertentangan dengan norma moral dan kepatutan. Penggugat menguraikan adanya kesalahan yang melanggar hak masyarakat ditunjukkan dan diuraikan dalam bentuk fakta yang terjadi. Kronologis peristiwa yang menunjukkan bahwa ada pelanggaran hak subyektif, norma dan kepatutan yang dilakukan pelaku sebagai penyelenggara negara yang semestinya melakukan sesuatu yaitu kewajibannya untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan tetapi tidak melakukannya dan/atau pelaku (tergugat) tidak melaksanakan kewajiban hukumnya sebagaimana ketentuan yang berlaku yang berakibat ada hak masyarakat yang dilanggar.
- b. Unsur kesalahan yang dilakukan tergugat tersebut dikuatkan oleh putusan PN dan putusan kasasi MA. Pada kasus Putusan PN No.374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, tergugat gagal dalam mencegah dan menanggulangi terjadinya pencemaran udara di wilayah Jabodetabek, yang menjadi kewajibannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UU No 32 than 2009 serta peraturan perundangan lainnya.

### 4. Kerugian

Dalam uraiannya penggugat menyatakan bahwa akibat kesalahan pelaku yang tidak melaksanakan/melanggar kewajibannya menyebabkan korban (masyarakat) mengalami kerugian. Kerugian yang dialami korban (masyarakat) dipaparkan penggugat dalam gugatannya berdasarkan data-data fakta yang ada dilapangan secara materil maupun immaterial.

### 5. Hubungan Kausal

Terkait hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum para tergugat dan timbulnya kerugian pada korban (masyarakat), penggugat menguraikan dalam bentuk uraian peristiwa dan alasan menggugat. Sebagai contoh penggugat memberikan fakta

hukum berdasarkan sumber data posko Karhutla Provinsi Kalimantan Tengah dan BMKG, terdapat beberapa daerah kritis yang terkepung asap dengan jarak pandang (visibility) di bawah 500 m diantaranya adalah Kota Palangkaraya, Kabupaten Kotawaringin Timur, Kabupaten Kapuas, Kabupaten Pulang Pisau, dan Kabupaten Kotawaringin Barat. Termasuk paparan Plt. Gubernur Kalimantan Tengah yang mengutip Data BMKG Palangkaraya tentang Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) periode tanggal 1 Oktober - 31 Oktober 2015, kondisi udara telah berada pada tingkat berbahaya. Bahwa kabut asap telah mengakibatkan Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) dan diare di 14 (empat belas) Kabupaten/kota dengan jumlah kasus sekitar 11.751 (sebelas ribu tujuh ratus lima puluh satu) kasus di bulan Agustus 2015, sekitar 23795 kasus di bulan September 2015 dan sekitar 13.949. Contoh kasus diatas adalah Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh penguasa atau *Onrechtmatige Overheidsdaad (OOD)*.

## E. Kebijakan Pemerintah dalam Melaksanakan Kewajiban Menurut Peraturan Perundang-Undangan (dalam Kaitan dengan Perlindungan Lingkungan Hidup di Ibu Kota Jakarta)



Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh pemerintah merupakan tugas pokok sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam batang tubuh UUD 1945 lewat berbagai pengaturan ketentuan-ketentuan pokok tentang penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Salah satu pengaturannya adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah daerah. Dalam Ketentuan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 disebutkan bahwa Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Berdasarkan Ketentuan UUD 1945 inilah Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat menerbitkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini menjadi dasar atau payung hukum bagi pemerintah lewat pemerintahan daerah untuk melaksanakan dan menyelenggarakan tugas pokok sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu “untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dalam ketentuan menimbang ditegaskan bahwa; a) penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia; b) efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dengan adanya undang-undang tentang pemerintahan daerah dan kemudian didasarkan pada pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi daerah serta tugas pembantuan, daerah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan tugas pokok pemerintahan yang lazim dikenal dengan urusan pemerintahan. Salah satu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah adalah lingkungan hidup. Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Karenanya 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 lainnya.

Semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah, khususnya di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Tetapi pada realitanya, dalam pelaksanaan pembangunan kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Kegiatan pembangunan mengandung resiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Penggunaan sumber daya alam dalam pembangunan harus selaras, serasi dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana dan/atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah untuk membuat kajian lingkungan hidup strategis (KLHS) untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana dan program pembangunan dalam satu wilayah. Apabila hasil KLHS menyatakan bahwa daya dukung dan daya tampung sudah terlampaui, maka kebijakan, rencana, dan program pembangunan yang dilaksanakan wajib diperbaiki sesuai dengan rekomendasi KLHS dan segala usaha dan/atau kegiatan yang telah melampaui daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tidak diperbolehkan lagi. Selain KLHS, undang-undang lingkungan juga mengatur beberapa instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, antara lain: a) tata ruang; b) baku mutu lingkungan hidup; c) kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; d) AMDAL; e) Upaya pengelolaan lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup (UKL-UPL); f) perizinan; g) instrumen ekonomi lingkungan hidup; h) peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; i) anggaran berbasis lingkungan hidup; j) anggaran berbasis lingkungan hidup; k) analisis resiko lingkungan hidup; dan l) audit lingkungan hidup.

Instrumen-instrumen tersebut merupakan sarana hukum pemerintah dalam melaksanakan perlindungan lingkungan hidup. Pemerintah dan Pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup dapat mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengatur secara umum (*regeling*), dan khusus (*beschikking*) sebagai pelaksanaan tanggung jawab

hukum pemerintah daerah terhadap Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 dan Peraturan dibawahnya yang mengatur tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Misalnya pada Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta), sebagai upaya dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di DKI Jakarta sejak tahun 2000, telah menerbitkan kebijakan-kebijakan dalam bidang pengaturan hukum terkait dengan mengendalikan pencemaran udara di DKI Jakarta, antara lain:

1. Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 670/2000 tentang Penetapan Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak;
2. Surat Keputusan Gubernur DKI Jakarta No. 551 Tahun 2001 tentang Penetapan Baku Mutu Udara Ambien dan Baku Tingkat Kebisingan Di Provinsi DKI Jakarta;
3. Perda Provinsi DKI Jakarta No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara;
4. Peraturan Provinsi DKI Jakarta No. 52 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengendalian Kualitas Udara Dalam Ruangan;
5. Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 31 Tahun 2008 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor;
6. Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 131 Tahun 2013 tentang Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca;
7. Instruksi Gubernur DKI Jakarta No. 66 Tahun 2019 tentang Pengendalian Kualitas Udara.

Pelaksanaan kebijakan dibidang hukum yang dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta adalah dalam rangka pemenuhan tanggung jawab dan kewajiban hukum pemerintah daerah dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bagi warga di DKI Jakarta. Instrumen pemerintahan ini juga sebagai sarana untuk tetap menjaga dan memelihara kelangsungan fungsi lingkungan hidup di DKI Jakarta agar dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang. Walaupun harus diakui bahwa implementasi dari perda tersebut dan peraturan gubernur belum optimal, bahkan ada beberapa regulasi local yang belum ada aksinya, sehingga hak warga masyarakat untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat dianggap belum terpenuhi, yang kemudian menjadi dasar warga menuntut pemenuhan hak tersebut melalui gugatan CLS dan sebagian tuntutan dikabulkan hakim di tingkat pengadilan negeri.

## F. Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Memenuhi Hak Masyarakat



Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik dalam sebuah negara. Biasanya, implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijaksanaan dirumuskan dengan tujuan yang jelas, termasuk tujuan jangka pendek, menengah dan panjang. Charles O. Jones, merumuskan implementasi sebagai *"a process of retting additional resources so as to figure out what is to be done"*. Sementara itu, Pressman dan Wildavsky merumuskannya sebagai *"a process of interaction between setting of goals and the action geared to achieving them..."* dan *"A set of activities directed toward putting a program into effect"*. Dari beberapa pemahaman yang dikemukakan, terlihat bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian

aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijaksanaan kepada masyarakat sehingga kebijaksanaan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup pertama, persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi kebijaksanaan tersebut. dari sebuah Undang-Undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah dan lain-lain; kedua, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut; dan ketiga adalah bagaimana mengantarkan kebijaksanaan secara konkrit ke masyarakat. Kelihatannya implementasi merupakan hal yang mudah, namun kenyataannya sangatlah kompleks. Menurut Grindle, keberhasilan implementasi dari sebuah kebijakan publik ditentukan dengan banyak hal, terutama yang menyangkut kepentingan-kepentingan yang terlibat di dalamnya. Sebuah kebijakan yang sederhana tentu saja tidak melibatkan kepentingan banyak orang, kelompok dalam masyarakat sehingga, pada akhirnya tidak akan membawa perubahan yang besar. Sebaliknya semakin melibatkan banyak kepentingan, maka keterlibatan seseorang atau kelompok dalam implementasi kebijakan tersebut akan sangat tergantung pada apakah kepentingannya terlindungi atau bahkan orang atau kelompok tersebut akan memperoleh manfaat yang tinggi atau tidak. Kalau kepentingannya terlindungi, maka dia akan berusaha untuk terlibat dalam implementasi. Karena bagaimanapun juga manfaatnya pasti akan sampai kepada yang bersangkutan. Akan tetapi kalau kepentingan seseorang terganggu atau merugikan, maka dengan sendirinya yang bersangkutan akan mempertimbangkan manfaat keterlibatannya, bahkan bila mungkin akan menghalangi implementasi sebuah kebijaksanaan.

Hal ini terlihat jelas dalam pelaksanaan kebijaksanaan terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup di daerah DKI Jakarta. Dalam konsep hukumnya terlihat jelas kemauan yang kuat dari pemerintah dan pemerintah daerah untuk mejamin hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara khususnya warga DKI Jakarta untuk memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat. Namun dalam implementasinya terjadi penyimpangan atau persoalan hukum yang sangat serius dalam kaitan dengan pencemaran udara. Hal ini terlihat dari telah terjadinya peningkatan parameter pencemaran Baku Mutu Udara Daerah melebihi Baku Mutu Udara Nasional, yang mana telah menyalahi ketentuan pembatasan sebagaimana ditegaskan dalam PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara dan Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No. 551 Tahun 2001 tentang Penetapan Baku Mutu Udara Ambien dan Baku Mutu Tingkat Kebisingan di Provinsi DKI Jakarta. Apakah hal ini menunjukkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah DKI Jakarta telah gagal dan lalai dalam melaksanakan kewajibannya memberikan jaminan perlindungan hukum dan bahkan jaminan penegakan hukum sebagaimana yang telah ditegaskan dalam pengaturan hukum di bidang lingkungan hidup?

Dalam perspektif ilmu hukum, hukum itu diciptakan agar keadilan terimplementasi dalam pergaulan hukum. Ketika ada subjek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak subjek hukum lain, kepada yang melalaikan kewajiban dan melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan dituntut memulihkan hak yang sudah terlanggar itu. Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi itu ditujukan kepada setiap subjek hukum

yang melanggar hukum, tidak peduli apakah subjek hukum itu seseorang, badan hukum, ataupun Pemerintah.

Beberapa regulasi pemerintah yang telah diterbitkan untuk mewujudkan upaya perlindungan hukum bagi setiap warga Jakarta dalam memenuhi hak asasi dan hak konstitusional sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain di bidang lingkungan hidup, yaitu hak memperoleh lingkungan yang bersih dan sehat. Selain itu, Pemerintah dengan tugas dan kewenangannya di bidang lingkungan hidup telah menerbitkan beberapa regulasi pendukung, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara;
2. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 13 Tahun 1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak;
3. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 48 Tahun 1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan;
4. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 49 Tahun 1996 tentang Baku Tingkat Getaran;
5. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 50 Tahun 1996 tentang Baku Tingkat Kebauan;
6. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 45 Tahun 1997 tentang Indeks Standar Pencemaran Udara;
7. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor P.20 Tahun 2017 tentang Baku Mutu Emisi Gas Buangan Kendaraan Bermotor;
8. Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor P.15 Tahun 2019 tentang Baku Mutu Emisi Pembangkit Listrik Tenaga Termal;
9. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor P.19 Tahun 2017 tentang Baku Mutu Emisi Industri Semen, DLL.

Semua regulasi ini menunjukkan bahwa pemerintah memiliki keseriusan dan tanggung jawab hukum dalam bidang lingkungan hidup dan menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia dalam pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia. Namun demikian apa yang dilakukan belum optimal oleh sebagian masyarakat Jakarta, khususnya terkait bagaimana pemerintah dan pemerintah daerah menanggulangi pencemaran udara Jakarta. Menuntut 'hak' yang belum terpenuhi itulah yang dilakukan melalui gugatan CLS kepada penguasa/pejabat pemerintah atas perbuatan melawan hukum.

Dalam mengajukan gugatan Citizen Law Suit, tuntutan (petitum) harus memenuhi beberapa kriteria antara lain:

1. Tidak boleh memohon ganti kerugian secara materil;
2. Tidak boleh memohon pembatalan atas suatu keputusan penyelenggara negara yang bersifat konkrit, individual dan final (beschikking), karena hal itu merupakan kewenangan

pengadilan TUN;

3. Tidak boleh memohon pembatalan atas suatu undang-undang, karena hal itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi;
4. Tidak boleh memohon pembatalan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, karena hal itu merupakan kewenangan Mahkamah Agung.

Kriteria-kriteria tersebut di atas, bersifat kumulatif untuk memenuhi validitasnya suatu gugatan warga negara (*Citizen Law Suit*). Pada Putusan Perkara LH Nomor. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt. Pst. tertanggal 16 September 2021, dalam perkara Pencemaran Udara antara warga negara RI (PENGGUGAT) melawan Presiden RI (Tergugat I), Menteri LHK (Tergugat II), Menteri Dalam Negeri (Tergugat III), Menteri Kesehatan (Tergugat IV), Gubernur DKI Jakarta (Tergugat V), Gubernur Banten (Turut Tergugat I), dan Gubernur Jawa Barat (Turut Tergugat II). Gugatan ini diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, penggugat mengatasnamakan Warga Negara RI yang menggugat penguasa (pejabat pemerintah terkait) dengan alasan Pemerintah dan pemerintah daerah DKI Jakarta telah lalai dalam melaksanakan kewajiban hukumnya sehingga mengakibatkan terjadinya pencemaran udara di DKI Jakarta. Bahwa ada hak perseorangan (sebagai warga masyarakat) untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat, yang tidak atau lalai dilaksanakan oleh para tergugat atau ada kewajiban yang tidak dilaksanakan oleh para tergugat. Dalam isi gugatan, pemohon meminta Majelis Hakim PN Jakarta Pusat menjatuhkan putusan, sebagai berikut:

1. Menghukum Tergugat I satu merevisi PP No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran udara, dan seterusnya;
2. Menghukum Tergugat II untuk melakukan supervisi Gubernur DKI Jakarta, Gubernur Banten dan Gubernur Jawa Barat, dan seterusnya;
3. Menghukum Tergugat III untuk melakukan pengawasan dan evaluasi kinerja pemerintahan daerah untuk Tergugat V, Turut Tergugat I, Turut Tergugat II, dan seterusnya;
4. Menghukum Tergugat IV untuk melakukan penghitungan penurunan dampak kesehatan akibat pencemaran udara, dan seterusnya;
5. Menghukum Tergugat V untuk melakukan pengawasan, dan seterusnya; dan
6. Menghukum Tergugat V, Turut Tergugat I, Turut Tergugat II untuk melakukan inventarisasi mutu udara ambien, dan seterusnya.

Dengan memperhatikan petitum dalam Perkara LH No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst. dapat dikatakan bahwa tuntutan tersebut telah sesuai dan memenuhi kriteria dari sebuah tuntutan dalam gugatan warga negara untuk dan atas nama kepentingan umum (*Citizen Law Suit*) dengan dasar gugatan menggunakan Pasal 1365 KUHPerdara. Semua unsur-unsur adanya Perbuatan Melanggar Hukum yang dilakukan tergugat dapat dibuktikan dalam proses persidangan. Tuntutan bahwa para tergugat melanggar HAM tidak dapat dibuktikan, sehingga Majelis Hakim PN Jakarta Pusat mengabulkan sebagian dari tuntutan Penggugat yang dapat dibuktikan dalam proses persidangan. Hal itu tidak berarti mengurangi pengakuan akan eksistensi gugatan Citizen Law Suit yang tetap diakui pelaksanaannya meskipun belum secara tegas diatur dalam hukum acara perdata yang kita

anut. Juga sebagai referensi ilmiah dalam pengetahuan hukum dan yurisprudensi dalam perkara di dunia peradilan Indonesia.

## G. Kepututan Sikap Pemerintah Terhadap Putusan Pengadilan atas Gugatan Kasus CLS



Gugatan *Citizen Law Suit* memiliki batasan sebagaimana disebutkan diatas, tidak boleh memohon ganti kerugian secara materil, tidak boleh memohon pembatalan atas suatu keputusan penyelenggara negara yang bersifat konkrit, individual dan final (*beschikking*), karena hal itu merupakan kewenangan pengadilan TUN, tidak boleh memohon pembatalan atas suatu undang-undang, karena hal itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Gugatan CLS para tergugat adalah pejabat pemerintah yang dianggap gagal melaksanakan kewajibannya dan penggugat adalah warga masyarakat yang menuntut pemenuhan hak nya. Hal yang dituntut untuk dilakukan oleh tergugat adalah melaksanakan apa yang menjadi kewajiban pemerintah sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, supaya hak masyarakat sebagai penggugat terpenuhi. Jika pengadilan sudah memutuskan bahwa tergugat memenuhi unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum, dimana tergugat diputus bersalah, maka semestinya tidak ada alasan pemerintah untuk menolak atau tidak melaksanakan putusan tersebut. Negara berfungsi menerbitkan berbagai peraturan perundangan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat, menjaga keseimbangan masyarakat. Aturan dibuat untuk mengatur pelaksanaan hak dan kewajiban berjalan dengan baik supaya tercipta ketertiban. Peraturan dibuat oleh pemerintah untuk dilaksanakan. Oleh karena itu peraturan yang dibuat oleh negara (pemerintah), harus ditaati dan dilaksanakan oleh negara (pemerintah). Negara tidaklah maha kuasa, bukan yang berkuasa mutlak, karena itu pelaksana negara masih dapat dipersalahkan jika tidak melaksanakan kewajibannya.<sup>226</sup> Karena lingkup tuntutan CLS para tergugat selaku pejabat negara melaksanakan kewajiban yang diperintahkan peraturan perundang-undangan, membuat kebijakan sesuai dengan kapasitasnya, maka sepatutnya dan selayaknya putusan CLS warga masyarakat, dilaksanakan, masyarakat meminta hak sebagai warga negara dipenuhi. Dalam gugatan CLS yang sudah diputus di pengadilan, sepatutnya ditaati oleh para tergugat yang adalah pejabat negara/pemerintah, memberikan contoh kepada masyarakat tentang ketaatan hukum.

## H. Penutup

Gugatan CLS yang dilakukan Tim Advokasi Gerakan Ibu Kota dengan menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata, terbukti secara sah memenuhi semua unsur dari Pasal 1365 KUHPerdata. Walaupun salah satu pihak (tergugat) adalah pejabat negara, kompetensi perkara berada pada wilayah Pengadilan Umum bukan pada Pengadilan Tata Usaha Negara. Bahwa perbuatan tersebut dilakukan oleh pejabat negara (pemerintah/penguasa), tidak menghilangkan sifat melawan hukumnya yang

<sup>226</sup> Op.cit., hlm. 40-44.

menimbulkan kerugian pada orang lain, artinya secara perdata ada hak orang/individu yang dilanggar. Terdapat kelalaian dari tergugat yang menyebabkan tidak terpenuhinya hak penggugat sebagai individu/perorangan untuk mendapatkan lingkungan hidup yang sehat yang menimbulkan kerugian. Adalah tepat putusan majelis hakim mengabulkan gugatan penggugat terkait perbuatan tergugat yang memenuhi unsur-unsur yang terdapat pada pasal 1365 KUHPperdata.



## Daftar Pustaka

- Agustina Rosa, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta: UI Pascasarjana, 2003.
- Achmad Ali & Wiwie Heryani, *Asas-Asas Hukum Pembuktian Perdata*, Cet. II, Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2013.
- Fuady Munir, *Perbuatan Melawan Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2017.
- Fachruddin Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.
- Mertokusumo Sudikno, *Perbuatan Melawan Hukum oleh Pemerintah*, Jakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014.
- Prodjodikoro Wirjono, *Perbuatan Melanggar Hukum Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*, Bandung: Mandar Maju, 2018.
- Ryaas Rasyid, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, Cet ke-3.
- Simanjuntak Enrico, "Restatement Tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah", *Jurnal Hukum dan Peradilan* Vol 2 No.2 Agustus 2019.
- Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2002.
- Wibisana, Andri G., *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata*, Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2017.
- Putusan Perkara LH Nomor. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.
- Keputusan Ketua MA RI No: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.



BAB **6**

*CITIZEN LAWSUIT: PERSPEKTIF TEORI*  
HUKUM DAN KONSEP REPRESENTASI ATAS  
LINGKUNGAN HIDUP

---

Sapto Hermawan  
Rahmat

## A. Pendahuluan



Gugatan publik atau jamak dikenal dengan *citizen lawsuit* (beberapa referensi ilmiah lain menggunakan frasa *citizen suit*) acapkali digunakan sebagai instrumen hukum yang bersifat inovatif guna mendukung supaya pemerintahan berjalan dalam koridor ideologi yang semestinya.<sup>227</sup> Mendalilkan kepada pemikiran Adelman dan Glicksman, konsep *citizen lawsuit* tidaklah bersifat monolitik, sehingga tradisi yang berkembang pada sistem hukum barat membagi *citizen lawsuit* ke dalam 3 tipologi. Pertama, *citizen lawsuit* dapat diajukan terhadap entitas swasta atau publik (termasuk institusi federal) yang tunduk dan diduga melanggar tanggung jawab pengaturannya. Kedua, gugatan warga negara dapat diajukan terhadap pemerintah federal atau negara bagian karena ketidakpatuhan terhadap mandat dari undang-undang, sebagaimana peran dan tanggung jawab mereka sebagai entitas yang diatur dalam undang-undang. Ketiga, *citizen lawsuit* merupakan tindakan hukum yang digunakan publik terhadap tindakan-tindakan lembaga pemerintahan yang secara substantif atau prosedural tidak memadai, dalam arti mereka tidak memberikan respon yang cukup sebagaimana diatur dalam undang-undang.<sup>228</sup>

Analisis terhadap sekilas tafsir *citizen lawsuit* dalam sistem hukum barat tersebut di atas, mengarahkan objek perdebatan kepada tiga hal pokok. Pertama adalah pihak pemerintah dalam menjalankan pemerintahan. Kedua, kepentingan publik yang tidak terpenuhi dan/atau terabaikannya kepentingan publik, serta ketiga adalah *citizen lawsuit* sebagai instrumen kontrol publik terhadap jalannya pemerintahan. Rasionalisasi sederhana terhadap ketiga hal tersebut pada prinsipnya mendudukan kepada logika sederhana bahwa Pemerintah tidak dapat bersikap atau bertindak esoteris terhadap kepentingan publik sebagaimana diamanatkan Konstitusi dan ketentuan perundang-undangan. Sejalan dengan hal tersebut maka paper ini merupakan bagian terintegrasi dari pembahasan oleh penulis lain pada bab-bab di dalam anotasi buku yang diinisiasi ICEL. Mengingat bahwa penjabaran mengenai *citizen lawsuit* (selanjutnya disingkat CLS) telah diulas oleh penulis-penulis sebelumnya, maka dalam pembahasan kali ini tidak akan dimunculkan lagi mengenai hal ikhwal umum terkait dengan definisi operasional, mekanisme acara prosedural, maupun kriteria CLS. Esensi paper ini diarahkan kepada dua pokok pemikiran, pertama adalah membahas CLS dari perspektif teori hukum, sementara pokok pemikiran kedua bertujuan mengulas konsep representasi atas lingkungan hidup.

## B. Citizen Lawsuit: Perspektif Teori Hukum

Tanpa dapat dipungkiri bahwa eksistensi lingkungan hidup dalam pengertian yang luas sesungguhnya sudah berjalan jauh sebelum keberadaan manusia berikut peradaban yang

<sup>227</sup> Roger C. Cramton & Barry B. Boyer, "Citizen Suits in the Environmental Field: Peril or Promise?", 2 *Ecology Law Quarterly* 2 .1972. ; Eileen Gauna, "Federal Environmental Citizen Provisions: Obstacles and Incentives on the Road to Environmental Justice", *Ecology Law Quarterly* 22 (1). 1995.

<sup>228</sup> David E. Adelman & Robert L. Glicksman, "Reevaluating Citizen Suits in Theory and Practice", *University Colorado Law Review*. Volume 91, 2020. hlm 385-451

menyertainya, namun dalam perkembangan selanjutnya pola hubungan dan perilaku manusia terhadap lingkungan hidup telah mengakibatkan beberapa dampak negatif, satu diantaranya adalah degradasi kualitas lingkungan hidup secara eksponensial dan masif. Kondisi inilah yang pada akhirnya menginisiasi perubahan cara pandang berikut nalar logis manusia terhadap pengertian lingkungan hidup dalam konsep yang luas. Transformasi nalar logis ini pada gilirannya melahirkan dua konsekuensi penting dalam konteks lingkungan hidup. Konsekuensi pertama adalah meluasnya gerakan lingkungan hidup (*environmental movement*) di setiap sudut belahan dunia, serta yang konsekuensi kedua adalah berhasil memunculkan adanya teorisasi etika lingkungan hidup. Bertalian dengan keberadaan teori etika lingkungan hidup (*environmental ethics*) sebagai cabang ilmu filsafat normatif yang mulai berkembang pesat pada awal 1970-an, secara garis besar dapat dikelompokkan ke dalam dua aliran fundamental yaitu antroposentrisme dan non-antroposentrisme.

Hakikat fundamental dari perdebatan secara diametral kedua aliran di atas sejatinya mengerucut kepada persoalan tentang keberadaan nilai intrinsik yang melekat di dalam entitas non-manusia dan ekosistem, terutama mengarah kepada pertanyaan apakah lingkungan hidup memiliki nilai intrinsik atau hanya sekedar memiliki nilai instrumental? dan apabila lingkungan hidup memiliki nilai intrinsik, apakah penilaian tersebut bersifat subjektif atau objektif? Terlepas dari perdebatan pandangan subjektivitas maupun objektivitas terhadap keberadaan entitas non-manusia, kedua kelompok pemikiran baik aliran antroposentris maupun aliran non-antroposentris pada perkembangan dewasa ini menyepakati bahwasanya fondasi teori etika lingkungan hidup harus segera dijauhkan dari segala kerumitan seputar tentang nilai intrinsik-instrumental serta sesegera mungkin mengakhiri serangkaian perdebatan yang tidak berujung atas diperlukan atau tidaknya pertimbangan moral terhadap entitas non-manusia.

Dewasa ini, teori etika lingkungan hidup lebih difokuskan pada tataran praktik dan secara perlahan keluar dari pakem ideologisnya untuk segera adaptif guna memberikan landasan argumentatif dan rasional terhadap persoalan lingkungan hidup pada tataran lokal, regional, maupun global yang semakin kompleks dan dinamis, di mana salah satunya adalah dengan mempertimbangkan kembali alas teoritis dan landasan etis dari regulasi dan kebijakan lingkungan hidup yang telah ditempuh atau dijalankan selama ini.<sup>229</sup> Jika tidak salah mencermati, merujuk pada ketentuan Bab IV huruf B.3 Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup bahwasanya gugatan warga negara adalah suatu gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang terhadap suatu perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, dengan alasan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah atau Organisasi Lingkungan Hidup tidak menggunakan haknya untuk menggugat.

Secara ringkas, poin penting dari ketentuan di atas bahwasanya CLS dapat ditempuh manakala

---

<sup>229</sup> Ben A. Minteer, 2011, *Refounding Environmental Ethics: Pragmatism, Principle, and Practice*, Temple University Press, Philadelphia, hlm. 12.; Katie McShane, "Why Environmental Ethics Shouldn't Give Up on Intrinsic Value", *Environmental Ethics*, Volume 29, Nomor 1. 2007, hlm. 61.

terjadi (1) perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah, di mana (2) Pemerintah melakukan tindakan pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, sehingga (3) kepentingan umum sebagai tujuan dan sekaligus dasar adanya suatu pemerintahan terciderai atau tidak tercapai. Pada saat mengkualifikasikan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup sebagai sebuah produk hukum yang bersendikan kepada madzab positivisme, maka *mutatis mutandis*, kajian kritis terhadap tiga indicator CLS sebagaimana disebutkan sebelumnya juga akan menggunakan aliran hukum yang sama. Untuk itu, pertama penulis akan mengkaji perbuatan melawan hukum oleh Pemerintah. Kajian terhadap perbuatan melawan hukum Pemerintah pada umumnya selalu didekati menggunakan teori Hukum Administrasi Negara, khususnya tindakan atau perbuatan administrasi pemerintah pada cabang kekuasaan eksekutif<sup>230</sup> baik tindakan atau perbuatan administrasi pemerintah bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) maupun tindakan atau perbuatan administrasi pemerintah bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*).

Tindakan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi publiknya selalu menggunakan instrumen hukum sebagai dasar dari tindakan tersebut. Tindakan pemerintahan (*bestuur*) diwakili oleh jabatan atau organ yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah (*besturen*). Kewenangan jabatan ini menjadi dasar bagi pejabat administrasi negara menjalankan tugas dan fungsi publik dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. C. F. Strong sebagaimana dikutip oleh Pamudji dalam bukunya *Modern Political Constitutions* mengatakan bahwasanya pemerintah (an) adalah organisasi yang mempunyai kewenangan melakukan kekuasaan berdaulat, atau tertinggi. Pemerintah (an) dalam pengertian luas yang diberi tanggung jawab memelihara perdamaian dan keamanan negara, baik di dalam maupun di luar. Kekuasaan atas militer, atau dengan kata lain adalah pengawasan atas angkatan bersenjata, serta kekuasaan atas legislatif, dan keuangan.<sup>231</sup>

Pemerintahan oleh C. F. Strong dengan demikian, meliputi seluruh kekuasaan kelembagaan negara baik dalam bidang legislatif, eksekutif, dan kehakiman yang dikenal dengan tiga cabang pemerintahan, atau sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam trias politiknya. Pemerintah dalam ajaran triprajanya Pamudji sendiri membagi atas pemerintah dalam pengertian sempit, dan dalam pengertian luas. Pengertian dalam arti sempit, pemerintah hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja, sedangkan pemerintah dalam pengertian luas mencakup semua tindakan pemerintah dalam arti sempit. Ajaran tripraja Pamudji memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Pengertian Pemerintahan dalam arti luas adalah

---

<sup>230</sup> Mendasarkan pada ketentuan Pasal 4 dan Pasal 87 huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menjelaskan bahwa "dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya". Artinya bahwa, perluasan tafsir ruang lingkup pemerintahan yang menasar tidak hanya pada wilayah kekuasaan eksekutif semata, namun juga meluas dan melekat erat pada aktivitas badan dan/atau pejabat pemerintahan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan pada domain legislatif dan yudikatif dapat dimaknai sebagai sebuah perkembangan dinamis serta fleksibilitas bidang garapan pemerintahan yang menuntut pemenuhan transparansi, efisiensi, legalitas, kehati-hatian, kejujuran, pertanggungjawaban, dan akuntabilitas dari sebuah tata kelola pemerintahan dalam arti luas.

<sup>231</sup> Pamudji, 1985, Perbandingan Pemerintahan, Jakarta, Bina Aksara, hlm. 4.

tindakan memerintah yang dilakukan organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan pemerintahan negara, atau sebagai tujuan nasional. Pengertian pemerintahan secara sempit dapat dikatakan sebagai tindakan memerintah oleh organ eksekutif dan jajarannya yang dimaksudkan sebagai tindakan pencapaian tujuan pemerintahan negara.<sup>232</sup>

Ajaran tripraja dari Pamudji ini membagi dua istilah pemerintah dan pemerintahan, di mana yang disebutkan pertama kekuasaannya hanya berkenaan dengan tugas dan fungsi eksekutif saja, sedangkan yang disebutkan belakangan meliputi semua tindakan organ kelembagaan negara yang ada. Eksekutif itu sendiri oleh E. H. Schell dalam konotasi administratif adalah orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan orang lain, menjadi perantara mengalirnya perintah-perintah, dan kebijakan dari para administrator kepada para pegawai. Peter F. Drucker dalam hal ini melihat, bahwa seorang pekerja berilmu (*knowledgeworker*), berdasarkan kedudukan dan pengetahuannya bertanggung jawab atas kontribusi secara maksimal yang mempengaruhi kemampuan organisasi mencapai hasil. Chester I. Barnard melihatnya sebagai seorang yang menduduki pusat-pusat antar hubungan, di dalam sistem komunikasi yang ada di setiap organisasi. E. H. Schell kemudian membagi golongan pegawai dalam organisasi administrasi atas para administrator, para eksekutif dan pegawai bawahannya (*employees*).<sup>233</sup> Pembacaan atas pandangan E. H. Schell ini memiliki persamaan dengan pengertian pemerintahan dalam arti sempit seperti yang dikemukakan oleh Pamudji, oleh karena pandangannya sudah masuk ke dalam organ pemerintahan yang dijalankan oleh pemegang jabatan administrasi negara dan orang-orang memperantarai berjalannya perintah-perintah tersebut. E. Schell dengan kata lain hendak mengatakan tentang pejabat-pejabat administrasi negara dan pegawai-pegawai administrasi negara lainnya yang turut membantu berjalannya roda pemerintahan, sebagaimana pula yang dikatakan oleh Pamudji sebagai pemerintahan secara sempit sebagai tindakan memerintah oleh organ eksekutif dan jajarannya yang dimaksudkan sebagai tindakan pencapaian tujuan pemerintahan negara.

Contoh yang diberikan oleh H. Finer adalah pengelompokan dinas sipil (*civil service*) di Inggris. Pengelompokan atas *administrative class* yang merupakan kelompok yang menduduki jabatan non politis tertinggi dalam pemerintahan. Kelompok *executive class* yang menduduki jabatan di bawah kelas administratif (tingkat menengah), yaitu *clerical, typing, minor and manipulative, messenger and porters class*, menduduki lapisan yang lebih di bawah dari piramida dinas sipil. Finer juga masih mengelompokkan lagi atas kelompok pejabat profesional dan ilmiawan, serta kelompok pejabat pengawasan yang tersebar di berbagai lapisan dinas sipil, kecuali tingkatan kelas administratif. Eksekutif dalam arti sempit ditambah dengan dinas sipil dengan demikian dapat disebut juga eksekutif dalam arti luas.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> *Ibid*, hal. 5.

<sup>233</sup> *Ibid*, hal. 6.

<sup>234</sup> *Ibid*, hal. 7.

Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi pelayanan kepada masyarakat selalu menggunakan sarana hukum sebagai legalitas tindakannya. Instrumen bagi pejabat administrasi negara menjalankan tugas dan fungsi publiknya dapat dibagi atas dua, yaitu instrumen hukum publik dan privat. Instrumen hukum publik digunakan oleh pejabat administrasi negara dalam kedudukannya sebagai penguasa (*overheid*), berbeda dengan penggunaan instrumen privat, kedudukan hukum pejabat administrasi negara dalam hal ini adalah pejabat administrasi yang bertindak untuk dan atas nama pemerintah selaku badan hukum publik (*openbaar licham*). Hukum publik oleh Djokosutono ini mengatur hubungan antara *overheid* dengan *burger*. *Overheid* berkaitan dengan kewenangan (*gezag*)<sup>235</sup> yang dimiliki oleh *over de burger heen* (penguasa). Hukum publik berkenaan dengan ketentuan hukum yang mengatur hubungan sub-ordinasi (*onderschikking*), antara penguasa (*overheid*) dengan warga negara (*burger*).<sup>236</sup> Pendapat Djokosutono ini merupakan pengertian hubungan hukum (*rechtsbetrekkeng*)<sup>237</sup> secara langsung antara pejabat administrasi negara dan warga negara yang tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik. Pejabat administrasi negara memiliki kewenangan untuk melaksanakan kewajibannya melayani kepentingan masyarakat secara langsung. Warga negara di lain pihak, memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan dari pejabat administrasi negara yang memiliki kewenangan tersebut. Hubungan hukum yang diatur berdasarkan ketentuan hukum publik dengan demikian menurut artikel ini adalah hubungan hukum antara pejabat administrasi negara yang berisi kewajiban, dan warga negara untuk mendapatkan haknya sebagai warga negara.

Penggunaan hukum privat menurut Sadjijono dipakai oleh pejabat administrasi negara sebagai instrumen yang digunakan untuk mewakili badan hukum pemerintah (badan hukum publik), bukan dalam kedudukannya sebagai penguasa. **Instrumen hukum privat pada pokoknya digunakan oleh pejabat administrasi negara bukan dalam kerangka pelaksanaan tugas dan**

<sup>235</sup> Kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan yang diformalkan kepada golongan orang, maupun terhadap bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Wewenang (*competence, bevoegdheid*) sendiri hanya berkenaan dengan bidang tertentu. Kewenangan dalam hal ini merupakan kumpulan wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). S. F. Marbun, 2012, Hukum Administrasi Negara I, Yogyakarta, FH UII Press, hal. 161. Kewenangan berdasarkan pendapat S. Prajudi Atmosudirjo adalah kekuasaan formal yang berasal dari kekuasaan legislatif (undang-undang), atau yang berasal dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan dengan demikian biasanya terdiri atas beberapa wewenang, merupakan kekuasaan atas golongan orang tertentu, dapat juga suatu bidang pemerintahan, atau bidang urusan tertentu yang bulat. Wewenang hanya terbatas atau berkenaan dengan suatu onderdil tertentu. Kewenangan apabila dilihat isinya, maka di dalamnya ada wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang terkait dengan kekuasaan melakukan tindakan hukum publik, sebagai contoh, menandatangani surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, kewenangan dalam hal ini tetap berada di tangan menteri (delegasi wewenang), S. Prajudi Atmosudirjo, 1994, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi; Seri Pustaka Ilmu Administrasi Negara VII, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 78. Ateng Syafrudin berpendapat, bahwa kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan formal yang bersumber dari kekuasaan undang-undang. Wewenang (*competence, bevoegdheid*) berkenaan dengan suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Kewenangan dengan demikian, di dalamnya ada wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Penggunaan wewenang berada dalam wilayah tindakan hukum publik, wewenang pemerintahan yang mencakup kekuasaan dalam rangka pelaksanaan tugas, serta pemberian wewenang termasuk distribusi wewenang utamanya sebagaimana peraturan perundang-undangan, Subur MS., dkk., Ed., 2014, Bunga Rampai Peradilan Administrasi Kontemporer, Yogyakarta, Genta Press, hal. 46. F.A.M. Stroink, dan J.G. Steenbeek menganggap wewenang sebagai konsep inti dalam hukum tata negara, dan hukum administrasi negara, Nur Basuki Minarno, 2011, Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi, Laksbang Mediatama, Surabaya, hal. 65. *Authority* sebagaimana yang tercantum dalam Black Law Dictionary adalah *legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties* (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik), Henry Campbell Black, 1990, Black'S Law Dictionary, Wet Publishing, hal. 133.

<sup>236</sup> Djokosutono, 1982, Kuliah Ilmu Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, hal. 150.

<sup>237</sup> Logemann dalam tulisannya Prins yang dibuat dalam rangka memperingati wafatnya Johann Henrich Adolf Logemann tanggal 12 November 1969 mengatakan, inti negara modern yang merupakan organisasi yang meliputi semua fungsi berwibawa dalam masyarakat (*gezagsorganisatie*). Obyek hukum administrasi negara oleh Logemann merupakan ajaran perihal tindakan hukum (*rechtshandeling*), hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*), dan kedudukan hukum (*rechtsstatus*), sebagai fungsi berwibawa dari *ambt*, Kuntjoro Purbopranoto, 1981, Perkembangan Hukum Administrasi Indonesia, Bandung, Binacipta, hal. 10-11. Pejabat administrasi negara dalam negara modern mengatur berbagai hal tentang tindakan hukum publik dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi publiknya. Tindakan hukum publik merupakan hubungan hukum istimewa antara pemerintah dan subyek hukum. Hukum publik mendudukkan pemerintah selaku penguasa, dan orang atau badan hukum selaku subyek hukum.

**fungsi publik atau sebagai wujud pelaksanaan pelayanan kepentingan umum. Tindakan hukum pejabat administrasi negara dalam hal ini bersifat keperdataan, misalnya membuat perjanjian kerjasama, atau berkenaan dengan jual beli antara pemerintah selaku badan hukum publik dengan subyek hukum lainnya.**<sup>238</sup>

Jika merujuk pada teorisasi hukum administrasi negara tersebut di atas, maka keseluruhan tindakan atau perbuatan administrasi pada kekuasaan eksekutif sebagai manifestasi pemerintahan dalam pengertian yang sempit, maka tindakan itu dianggap cukup memenuhi syarat yuridis dan bukan dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum apabila terpenuhi beberapa prinsip dasar dalam hukum administrasi negara. Prinsip-prinsip dasar itu antara lain:

### 1. Prinsip Legalitas

Prinsip ini terkandung makna apabila tindakan atau perbuatan administrasi wajib didasarkan atas aturan hukum atau undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*). Asas legalitas dalam hukum administrasi negara dapat saja dimaknai sebagai manifestasi sekaligus imbas dari eksistensi doktrin legisme yang sangat kuat. Hal ini dibuktikan dengan bunyi penjelasan Pasal 5 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU AP) yang menyatakan bahwasanya dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan wajib mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Tidak jauh berbeda, di dalam ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 (selanjutnya disingkat UU PTUN) juga menyebutkan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara *ipso facto*, dalam suatu negara hukum maka setiap perbuatan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan (*vertegenwoordiger*) yaitu pejabat yang berwenang (*ambtsdrager*) wajib berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap perbuatan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundangundangan baik secara atribusi maupun delegasi. Prinsip legalitas yang melahirkan relasi kausalitas antara sumber kewenangan (*powers*) dan wewenang yang digenggam oleh badan dan/atau pejabat dalam melaksanakan perbuatan administrasi menjadi salah satu dasar pengujian oleh peradilan administrasi apakah tindakan/perbuatan administrasi yang diambil tergolong sah (*legal*) atau tidak sah (*illegal*).<sup>239</sup>

Perluasan penafsiran pengujian berbasis legalitas wewenang ini, oleh Lotulung, Jackson dan Philips<sup>240</sup> kemudian dikualifikasikan lagi menjadi (1) Kriteria tidak sah secara eksternal, yaitu (a)

<sup>238</sup> H. Sadjijono, 2001, Bab-bab Pokok Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta, LaksBang Pressindo, hal. 90.

<sup>239</sup> Leon Duguit, The French Administrative Courts, *Political Science Quarterly*, Volume 29, Nomor 3, 1914, hal. 391-395. Lihat juga Peter Cane, 2011, *Administrative Law Fifth Edition*, Oxford: Oxford University Press, hal. 34-36.

<sup>240</sup> Paulus Efendie Lotulung, 1993, Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 11-12. Lihat juga O. Hood Phillips dan Paul Jackson, 1987, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell Ltd, hal. 245-300.

Perbuatan tanpa kewenangan atau kompetensi, antara lain *rationae materiae; rationae locus; rationae temporis*; (b) Kekeliruan bentuk dan kekeliruan prosedur pembuatan, dan (2) Kriteria tidak sah internal antara lain (a) bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain perbuatan atau tindakan administrasi bertentangan dengan motif hukum atau bertentangan dengan motif faktual; (b) penyalahgunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat dalam melakukan tindakan atau perbuatan administrasi (*detournement de pouvoir*) yaitu perbuatan atau tindakan administrasi bertentangan dengan tujuan dari kepentingan umum; perbuatan atau tindakan administrasi menyimpang dari kepentingan umum yang telah digariskan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau perbuatan atau tindakan administrasi menyimpang dari menyimpang dari prosedur yang telah ditetapkan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Doktrin *Ultra Vires*

Sejalan dengan pemahaman bahwa tindakan atau perbuatan badan dan/atau pejabat dalam melaksanakan tindakan administrasi harus memegang prinsip legalitas, secara *a quo*, legalitas yang diperoleh badan dan/atau pejabat administrasi perlu diberikan pembatasan-pembatasan dengan mengingat bahwasanya tindakan atau perbuatan administrasi tersebut tidak lain semata hanya untuk kepentingan publik dan justru tidak menghendaki timbulnya kerugian bagi masyarakat luas. Menukil pemikiran Craig, Wade, dan Forsyth *ultra vires* diberikan makna bahwasanya "*the ultra vires principle is based on the assumption that judicial review is legitimated on the ground that the courts are applying the intent of the legislature*".<sup>241</sup> Hal ini dikandung maksud sejatinya tindakan atau perbuatan administrasi oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak diijinkan untuk melampaui kewenangan yang melekat kepadanya serta apa yang telah dicantumkan sesuai dengan maksud dan tujuan di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Erliyana<sup>242</sup> dan Foulkes<sup>243</sup> menambahkan bahwa doktrin *ultra vires* meliputi: (a) *The essence of the ultra vires doctrine*, tindakan badan publik berada dibawah kekuasaan undang-undang, dan hanya dapat melakukan kewenangannya sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, kalau rnelanggar maka tindakan atau perbuatan administrasi tersebut beralih menjadi *ultra vires*. Kernungkinan lain adalah bahwa tindakan pejabat dan/atau badan tidak rnengikuti ketentuan prosedur yang berlaku. Dengan kata lain, *ultra vires* itu rneliputi dasar-dasar yang substantif dan prosedural; (b) *A hierarchy of powers*, pelaksanaan tindakan/perbuatan administrasi adalah pelaksanaan fungsi rnenurut undang-undang berdasarkan kewenangan secara hierarkhies dan kecil kemungkinan dilaksanakan dengan melompat tingkatan kewenangan; (c) *The fairly incidental rule*, pelaksanaan tindakan/

<sup>241</sup> Paul Craig, *Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review*, *The Cambridge Law Journal*, Volume 57, Nomor 1, 1998), hal. 65,66. Lihat juga Christopher Forsyth, *Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review*, *The Cambridge Law Journal*, Volume 55, Nomor 1, 1996, hal. 130. Lihat juga H. W. R Wade, 1971, *Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, hal. 49-53.

<sup>242</sup> Anna Erliyana, *Judicial Control Terhadap Kewenangan Administrasi Negara: Tinjauan Aspek Liability (Tanggung Jawab) dan Remedy (Pemulihan Ganti Rugi)*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 3, Nomor 1, 1998, hal. 102,103.

<sup>243</sup> David Foulkes, 1986, *Administrative Law Sixth Edition*, London: Butterworths, hal. 186-190.

perbuatan administrasi adalah pelaksanaan fungsi menurut ketentuan peraturan perundang-undangan berdasarkan kewenangan yang dimiliki kemungkinan dapat dilaksanakan untuk kepentingan-kepentingan tertentu yang sifatnya insidental dan darurat; (d) *Ultra vires by omission*, suatu tindakan atau perbuatan administrasi akan menjadi ultra vires manakala tindakannya tidak sesuai dengan yang diminta oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur tindakannya; dan (e) *Some presumption*, pengadilan administrasi sangat meragukan keabsahan akan penafsiran peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari tindakan atau perbuatan administrasi negara.

### 3. Prinsip perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Mengutip penjelasan Pasal 5 huruf b UU AP diketahui bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar hak-hak dasar warga masyarakat sebagaimana dijamin dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dewasa ini, prinsip yang diadopsi secara *letterlijk* dari sistem hukum *common law*<sup>244</sup>; ini berdampak kepada pengujian tindakan atau perbuatan administrasi, di mana Peradilan Tata Usaha Negara dalam era pembangunan harus menempatkan kepentingan rakyat dan hak asasi warga negara, oleh karena itu semua pasal-pasal dalam UU PTUN harus bertumpu kepada kepentingan rakyat itu sendiri, dengan sekaligus mengingat keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat, antar perlindungan hak-hak perseorangan dengan hak-hak masyarakat yang berhubungan dengan perbuatan atau tindakan administrasi dari badan dan/atau pejabat Tata Usaha Negara termasuk orang/badan hukum privat.<sup>245</sup>

Kendatipun prinsip ini sangat manusiawi dan rasional, namun sekali lagi perlu diingat bahwa tindakan atau perbuatan administrasi pada umumnya dikategorikan sebagai perbuatan pemerintah yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijke handeling*) dan bukan perbuatan pemerintah bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*), di mana perbuatan pemerintah bersegi dua memerlukan persetujuan atau persesuaian kehendak (*wilsovereenkomst*) antara dua pihak atau lebih (pemerintah dan pihak lain) yang diatur dalam suatu ketentuan hukum publik.<sup>246</sup>

### 4. Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB/ *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Pada tradisi hukum administrasi negara *common law*, prinsip ini sering dikenal dengan istilah

<sup>244</sup> "The task of administrative law, in general, is to impose the values of the rule of law upon that exercise of discretionary powers to ensure that the powers vested in public authorities are not abused. But the particular task of administrative law in the era of human rights protection is to ensure that those powers are not exercised in a way that impinges upon the human rights of those affected" lihat Christopher Forsyth, Administrative Law and Human Rights, Pidato disampaikan pada Southern African Chief Justices Forum, Kasane, Botswana, 6-9 Agustus 2009, hal. 3. Lihat juga Dan Moore, Engagement with Human Rights by Administrative Decision-Makers, *Ottawa Law Review*, 2017, Volume 49, Nomor 1, 2017, hal.137,138. Lihat juga Janina Boughey, The Use of Administrative Law to Enforce Human Rights, *Australian Journal of Administrative Law*, Volume 15, Nomor 25, 2009, hal. 27.

<sup>245</sup> Lihat Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1986, *Catatan Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Setjen DPR RI.

<sup>246</sup> E. Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, hal. 65 lihat juga Djaenal Hoesen Koesoemahatmadja, 1983, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid I*, Bandung: Alumni, hal. 45-46. Lihat juga Indroharto, 2004, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 147.

*natural justice*,<sup>247</sup> di mana *natural justice* merujuk pada dua prinsip yang meliputi pertama bahwa siapapun yang membuat tindakan atau perbuatan administrasi seharusnya tidak memiliki kepentingan pribadi (*nemo iudex in sua causa*) dan kedua, bahwa suatu tindakan atau perbuatan administrasi seharusnya tidak diambil sampai dengan seseorang yang terkena dampak baik langsung maupun tidak langsung diberikan kesempatan menjelaskannya (*audi alteram partem*).<sup>248</sup> Dalam konteks nasional, asas-asas umum pemerintahan yang baik kemudian digunakan sebagai acuan pengujian terkait dengan penggunaan wewenang bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, serta dinormakan tegas di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU AP yang meliputi yaitu: (1) asas kepastian hukum; (2) asas kemanfaatan; (3) asas ketidakberpihakan; (4) asas kecermatan; (5) asas tidak menyalahgunakan kewenangan; (6) asas keterbukaan; (7) asas kepentingan umum; dan (8) asas pelayanan yang baik. Selanjutnya di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU AP disebutkan bahwasanya asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) UU AP dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Tulisan ini memandang pesat dinamika perkembangan teori dan praktik hukum administrasi, maka tentunya cakupan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana disebutkan di dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU AP memberikan peluang yang besar kepada hakim pada peradilan administrasi untuk lebih menggali lagi dasar-dasar pengujian,<sup>249</sup> terutama dalam konteks mendalami, mempelajari, dan mencermati terkait asas-asas umum pemerintahan yang baik lainnya, sebagaimana tergambar luas di dalam teori hukum administrasi dewasa ini. Seperti misalnya prinsip petunjuk yang menyesatkan (*estoppel, misleading advice*), prinsip tidak terduga atau berubah-ubah, sembrono atau tidak masuk akal (*principles unreasonableness*), dan prinsip tidak rasional dari tindakan atau perbuatan administrasi (*principles of irrationality*),<sup>250</sup> di mana keseluruhan prinsip-prinsip tersebut belum tertampung ke dalam kualifikasi sebagai kriteria asas-asas umum pemerintahan yang baik. Sementara pada satu sisi, prinsip tersebut sudah digunakan luas oleh hakim-hakim pada peradilan administrasi di negara barat, dan sudah barang tentu keberadaan asas-asas tersebut tidak bertentangan atau bertabrakan dengan ajaran/teori hukum administrasi negara yang diakui secara nasional.

## 5. Doktrin *Contrarius Actus*

Doktrin ini sesungguhnya berangkat dari istilah latin *actus contraries* atau seringkali

<sup>247</sup> Lord Diplock, *Administrative Law: Judicial Review Reviewed*, *The Cambridge Law Journal*, Volume 33, Nomor 2, 1974, hal. 230-234.

<sup>248</sup> O. Hood Phillips dan Paul Jackson, *op. cit.*, hal. 670,671.

<sup>249</sup> Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat."

<sup>250</sup> H. W. R Wade, *Op. Cit.*, hal. 381-390 Lihat juga A. Plesueur dan Werberg, J., 1993, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford: Cavendish Publishing, hal. 204-210. Lihat juga Jeffrey Jowell dan Anthony Lester, *Beyond Wednesbury: Substantive Principles of Administrative Law*, *Commonwealth Law Bulletin*, Volume 14, Nomor 2, 1988, hal. 858-870. Lihat juga Peter L. Strauss dan Walter Gellhorn, 1995, *Gellhorn and Byse's Administrative Law: Case and Comments*, Westbury: The Foundation Press, hal. 652-682.

digunakan istilah lain dengan *konsensus contraries*, di mana bermakna tindakan berlawanan atau tindakan hukum berlawanan. Pada wilayah tindakan administrasi istilah teknis hukum ini menggambarkan sebuah tindakan yang merupakan dampak atau akibat dari tindakan administrasi dari pejabat atau badan yang berwenang sebelumnya (*actus primus*), sehingga yang berwenang membatalkan secara hukum atau menarik kembali tindakan administrasi yang telah dikeluarkan merupakan kewenangan dari pejabat atau badan yang mengeluarkan atau membuat tindakan administrasi tersebut.

Selanjutnya, syarat kedua CLS dapat dijalankan adalah pada saat Pemerintah melakukan tindakan pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum. Berbeda dengan tindakan administrasi yang terqualifikasi sebagai perbuatan melawan hukum, di mana indicator dan kriterianya cukup rigid, jelas, dan nyata, maka tindakan pemerintah dalam hal pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum merupakan salah satu tindakan administrasi pemerintahan yang cukup sulit pembuktiannya. Mendalilkan pada pemikiran Fangdong<sup>251</sup> tindakan administrasi berupa pengabaian pada prinsipnya pejabat administrasi yang berwenang selaku subjek administrasi, kendatipun memikul kewajiban dan mampu melaksanakan, namun tidak melakukan atau menunda apa yang telah menjadi kewajibannya. Singkatnya, elemen dari pengabaian dari pejabat jika memenuhi unsur-unsur yaitu (1) subjek pelaku pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum merupakan subjek hukum yang berwenang dalam konteks administrasi pemerintahan (*Main body of administrative omission must be the administrative subject*); (2) subjek pelaku pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum mempunyai kewajiban, baik secara wajib maupun sukarela, sebagaimana diatur dalam norma hukum positif (*The administrative body has the administrative duties as*); (3) subjek pelaku pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum sejatinya memikul tanggung jawab untuk menjalankan atau melaksanakan apa yang seharusnya menjadi kewajibannya (*The administrative subject has the possibility to perform administrative duties*); dan (4) pada kenyataannya subjek pelaku pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum, tidak pernah melaksanakan atau menunda apa yang seharusnya menjadi kewajibannya (*The fact is not fulfil administrative obligation*).

Terakhir, syarat agar publik dapat menempuh upaya hukum CLS adalah kepentingan umum sebagai tujuan dan sekaligus dasar adanya suatu pemerintahan terciderai atau tidak tercapai. Nampaknya definisi operasional terkait dengan kepentingan umum tidak memerlukan tafsir yang rumit. Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup telah memberikan makna yang terang benderang bahwasanya kepentingan umum adalah kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan pribadi atau individu atau kepentingan lainnya, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan di berbagai bidang.

<sup>251</sup> Wang Fangdong. Administrative omission [J]. seek truth from facts, 2010, (1): 78.; Ren, Chun-ye & Yang, Hao-tong. Research on Administrative Omission. 10.2991/iaw-sc.2013.114.

### C. Rasionalisasi Representasi dalam *Citizen Lawsuit*



Pada pembahasan pokok permasalahan kedua ini, sejatinya penulis ingin memberikan penguatan terkait dengan isu *legal standing* para penggugat CLS. Mengingat bahwa Pemerintahan dan sistem pemerintahan mempunyai korelasi yang berkelindan, maka ketika membahas pemerintahan yang berjalan tidak akan meninggalkan sistem demokrasi yang dipilih oleh Pemerintah Indonesia. Apabila mencermati demokrasi sebagai sistem pemerintahan dan (sejenak) meminggirkan aspek politik, interpretasi gramatikal demokrasi akan mengarah kepada '*rules of the peoples*'. Terkait dengan CLS, kajian atas frasa '*peoples*' dihadapkan kepada persoalan apakah manusia dapat merepresentasikan entitas non-manusia? sebab mayoritas kajian yang membahas tentang teori demokrasi selalu memberikan penafsiran '*the peoples*' dari sudut pandang antroposentris. Sebagai contoh misalnya, di dalam diskursus etika sebagaimana dikembangkan Habermas selaku penggagas teori demokrasi deliberatif, di mana oleh sebagian pakar demokrasi saat ini diyakini sebagai model demokrasi ideal dengan tegas menjelaskan bahwa manusia tidak dapat merepresentasikan kepentingan entitas non-manusia, sebab entitas non-manusia memiliki bahasa yang berbeda sehingga manusia tidak dapat memahami apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan dari entitas non-manusia tersebut.<sup>252</sup>

Dalam menjawab esensi persoalan tersebut di atas dan sekaligus juga dapat dipergunakan untuk menyanggah pemikiran Habermas, penulis merujuk kepada pendapat Eckersly yang menyatakan bahwa apa yang disampaikan oleh Habermas terkait dengan esensi representasi adalah persoalan yang mengarah kepada kehadiran secara fisik (hadir dan tidak hadir dalam bentuk fisik dan nyata) dalam pencapaian suatu konsensus sebagai hasil kesepakatan bersama atau dalam arti yang lain penafsiran representasi dalam pemikiran Habermas hanyalah '*political of presence*' yang dibatasi dengan suatu kondisi ideal yaitu tersedianya komunikasi aktif secara berkesinambungan yang dijalankan antar individu dengan bebas, merdeka, dan tanpa adanya distorsi dari individu yang lain.<sup>253</sup> Sementara apabila mencermati pada perkembangan sistem demokrasi perwakilan, termasuk di dalamnya model demokrasi deliberatif, maka hakikat dari persoalan representasi sejatinya terletak kepada bagaimana gagasan atau ide yang dimiliki oleh masing-masing individu atau '*political of ideas*' dapat terepresentasikan atau terwakili secara proporsional dan berimbang yang termanifestasikan ke dalam sebuah konsensus sebagai hasil keputusan bersama secara kolektif.<sup>254</sup>

Lebih lanjut, mendasarkan kepada pendapat Birch dalam kerangka menambahkan dan sekaligus juga untuk menguatkan pendapat Eckersley tentang persoalan representasi bahwasanya sejalan dengan perkembangan sistem demokrasi perwakilan, maka hakikat dari tindakan-tindakan atau

<sup>252</sup> Jürgen Habermas, 1993, *Justification and Application Remarks on Discourse Ethics* Terjemahan Ciran Cronin, The MIT Press, Massachusetts, hlm. 110. lihat juga Jürgen Habermas, 1990, *Moral Consciousness and Communicative Action* Terjemahan Christian Lenhardt dan Shierry Weber Nicholsen, Polity Press, Massachusetts, hlm. 211.

<sup>253</sup> Robyn Eckersley, "The Discourse Ethic and The Problem of Representing Nature", *Environmental Politics*, Volume 8, Nomor 2, 1999, hlm. 28.

<sup>254</sup> Anne Phillips, "Dealing with Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence?", dalam Seyla Benhabib (Editor), 1996, *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, New Jersey, hlm. 143. lihat juga Hanna Fenichel Pitkin, 1972, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, hlm. 38, 112.

kegiatan dalam konteks mewakili anggota masyarakat lain diberikan makna tidak sekedar hanya sebagai kegiatan-kegiatan atau tindakan-tindakan untuk merepresentasikan apa yang menjadi kepentingan (*interest*) dan kehendak (*will*) dari anggota masyarakat, namun juga termasuk tindakan-tindakan dan kegiatan-kegiatan dalam rangka menyuarkan segala sesuatu mengenai gagasan-gagasan (*representing opinions*) dan kepentingan-kepentingan tertentu (*representing special interest*) yang berasal setiap anggota masyarakat agar dapat terakomodasi atau tertampung di dalam setiap rumusan kebijakan dan/atau regulasi yang dirumuskan secara bersama-sama.<sup>255</sup> Untuk itu menyuarkan kepentingan-kepentingan tertentu dapat dipergunakan sebagai pijakan argumentasi ilmiah dalam rangka menyuarkan kepentingan-kepentingan lingkungan hidup.

Mendasarkan kepada argumentasi yang disampaikan Eckersley dan Birch tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa manusia dapat merepresentasikan entitas non-manusia, namun perlu digarisbawahi bahwa pemaknaan representasi di sini lebih dititikberatkan kepada representasi kepentingan, di mana pada tataran teoritik dapat terwakili oleh manusia yang berideologikan non-antroposentrisme. Demikian juga tentang persoalan perbedaan bahasa yang dimiliki oleh entitas non-manusia, Eckersly berpendapat bahwa di dalam masyarakat pluralis, mekanisme komunikasi aktif sejatinya adalah usaha untuk menginternalisasi perbedaan-perbedaan gagasan atau pendapat dari masing-masing individu yang memiliki perbedaan latar belakang baik dari etnis, suku, bahasa, pekerjaan, kapabilitas maupun kelompok ke dalam suatu konsensus yang merefleksikan kepentingan seluruh masyarakat secara kolektif.<sup>256</sup>

Bertitik tolak dari diversitas pendapat dan/atau gagasan yang dimiliki oleh individu dalam masyarakat majemuk, oleh karena itu dari perspektif individu yang memiliki paham non-antroposentrisme melihat bahwa keberadaan entitas manusia dan non-manusia adalah bagian dari tatanan ekosistem yang memiliki ketergantungan satu dengan yang lain, lebih lanjut baik entitas manusia maupun entitas non-manusia juga memiliki seperangkat nilai (*value*) baik nilai instrumental maupun nilai intrinsik yang melekat di dalamnya, oleh karena itu representasi kepentingan dari entitas non-manusia berasal dari tanda-tanda atau gejala-gejala yang dapat ditangkap melalui intuisi, logika, dan indera yang dimiliki oleh manusia untuk kemudian gejala atau tanda tersebut dapat disuarakan melalui '*public discourse*' sebagai bagian di dalam proses perumusan sebuah konsensus.

Tentang bagaimana cara atau jalan yang dapat ditempuh dalam rangka menyuarkan kepentingan perlindungan dan pengelolaan terhadap lingkungan hidup, maka penulis berpandangan bahwa konsep '*the rules*' dalam demokrasi lingkungan hidup dapat ditempuh melalui dua mekanisme yaitu mekanisme politik dan mekanisme non-politik, di mana mekanisme politik ditempuh melalui aktor-aktor politik terpilih guna merepresentasikan gagasan atau ide paham non-antroposentrisme untuk kemudian direalisasikan atau diwujudkan ke dalam suatu kebijakan dan/atau regulasi yang berlaku secara nasional, sementara mekanisme non-politik dapat ditempuh melalui penyuaran

---

<sup>255</sup> Anthony H. Birch, 1972, *Representation*, The Macmillan Press Ltd, London, hlm. 78, 89.

<sup>256</sup> Robyn Eckersley, *Op. Cit.*, hlm. 29, 37.

atau pengkomunikasian gagasan atau ide non-antroposentrisme yang disuarakan oleh individu-individu pemerhati terhadap persoalan lingkungan hidup maupun kelompok atau organisasi lingkungan hidup dengan tujuan untuk (1) memberikan informasi dan pengetahuan secara objektif, transparan dan memadai akan urgensi lingkungan hidup kepada seluruh masyarakat umum serta (2) penyediaan advokasi terhadap kepentingan-kepentingan lingkungan hidup secara luas. Penyediaan advokasi inilah yang kemudian dapat diterjemahkan empiris sebagai tindakan atau upaya hukum baik melalui *class action* maupun CLS bersama-sama dengan warga negara lain demi kepentingan yang sama.

#### D. Penutup

Pada titik kesimpulan, artikel ini berpendapat bahwa dalam perspektif teorisasi hukum administrasi, Pemerintah berkewajiban menjalankan tujuan daripada pemerintahan dengan berdasarkan kepada asas, doktrin, dan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Namun demikian, adakalanya Pemerintah dalam menjalankan tindakan administrasi pemerintahan keluar dari garis atau rel yang semestinya, sehingga dimungkinkan berdampak kepada tidak terpenuhi atau terabaikannya kepentingan publik. Dalam konteks ini, kehadiran *citizen lawsuit* tidak serta merta dimaknai sebagai kerikil atau ganjalan dalam pemerintahan, namun sebaiknya diterjemahkan sebagai sarana hukum yang inovatif dalam menjaga aktivitas pemerintahan agar sejalan dengan norma dan ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Untuk itu prasyarat dalam mengajukan gugatan *citizen lawsuit*, publik hendaknya mengindahkan indikator-indikator yang jelas dan terukur sebagaimana dijelaskan dalam paper ini. Selanjutnya, kebimbangan akan konsep representasi publik terhadap isu-isu lingkungan yang diajukan hendaknya tidak perlu dijadikan dalih atau penghindaran bahwasanya publik tidak memiliki *legal standing* yang memadai atas kepentingan entitas non-manusia (baca: lingkungan dalam konteks yang luas). Beberapa dalil-dalil teoritis sudah begitu terang menjelaskan bahwa manusia mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) yang cukup dan memadai dalam konteks *citizen lawsuit*.



## Datar Pustaka

### Buku

Anne Phillips, *Dealing with Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence?*, dalam Seyla Benhabib (Editor), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, New Jersey: Princeton University Press, 1996.

Anthony H. Birch, *Representation*, London: The Macmillan Press Ltd, 1972.

Ben A. Minteer, *Refounding Environmental Ethics: Pragmatism, Principle, and Practice*, Philadelphia: Temple University Press, 2011.

David Foulkes, *Administrative Law Sixth Edition*, London: Butterworths, 1986.

Djaenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara Jilid I*, Bandung: Alumni, 1983.

Djokosutono, *Kuliah Ilmu Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1960.

H. Sadjijono, *Bab-bab Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2001.

H. W. R Wade, *Administrative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1971.

Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1972.

Henry Campbell Black, *Black'S Law Dictionary*, Wet Publishing, 1990.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.

Jürgen Habermas, *Justification and Application Remarks on Discourse Ethics Terjemahan Ciran Cronin*, Massachusetts: The MIT Press, 1993.

Jürgen Habermas, *Moral Consciousness and Communicative Action Terjemahan Christian Lenhardt dan Shierry Weber NicholSEN*, Massachusetts: Polity Press, 1990.

L. Strauss dan Walter Gellhorn, *Gellhorn and Byse's Administrative Law: Case and Comments*, Westbury: The Foundation Press, 1995.

O. Hood Phillips dan Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell Ltd, 1987.

Paulus Efendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Peter Cane, *Administrative Law Fifth Edition*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Catatan Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Setjen DPR RI, 1986.

## Jurnal

Anna Erliyana, "Judicial Control Terhadap Kewenangan Administrasi Negara: Tinjauan Aspek *Liability* (Tanggung Jawab) dan *Remedy* (Pemulihan Ganti Rugi)", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 3 Nomor 1, 1998.

Dan Moore, "Engagement with Human Rights by Administrative Decision-Makers", *Ottawa Law Review*, 2017, Volume 49 Nomor 1, 2017.

Christopher Forsyth, "Of Fig Leaves and Fairy Tales: The Ultra Vires Doctrine, the Sovereignty of Parliament and Judicial Review", *The Cambridge Law Journal*, Volume 55 Nomor 1, 1996.

David E. Adelman & Robert L. Glicksman, "Reevaluating Citizen Suits in Theory and Practice", *University Colorado Law Review*, Volume 91, 2020.

Eileen Gauna, "Federal Environmental Citizen Provisions: Obstacles and Incentives on the Road to Environmental Justice", *Ecology Law Quarterly*, Volume 22 Nomor 1, 1995.

Janina Boughey, "The Use of Administrative Law to Enforce Human Rights", *Australian Journal of Administrative Law*, Volume 15 Nomor 25, 2009.

Jeffrey Jowell dan Anthony Lester, "Beyond Wednesbury: Substantive Principles of Administrative Law", *Commonwealth Law Bulletin*, Volume 14 Nomor 2, 1988.

Katie McShane, "Why Environmental Ethics Shouldn't Give Up on Intrinsic Value", *Environmental Ethics*, Volume 29 Nomor 1, 2007.

Leon Duguit, "The French Administrative Courts", *Political Science Quarterly*, Volume 29, Nomor 3, 1914.

Lord Diplock, "Administrative Law: Judicial Review Reviewed", *The Cambridge Law Journal*, Volume

33 Nomor 2, 1974.

Paul Craig, "Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review", *The Cambridge Law Journal*, Volume 57 Nomor 1, 1998.

Robyn Eckersley, "The Discourse Ethic and The Problem of Representing Nature", *Environmental Politics*, Volume 8 Nomor 2, 1999.

Roger C. Cramton & Barry B. Boyer, "Citizen Suits in the Environmental Field: Peril or Promise?", *Ecology Law Quartel*, Volume 2 Nomor 2, 1972.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

### **Lain-lain**

Christopher Forsyth, *Administrative Law and Human Rights*, Pidato disampaikan pada Southern African Chief Justices Forum, Kasane, Botswana, 6-9 Agustus 2009.

Wang Fangdong. Administrative omission [J]. seek truth from facts, 2010, (1): 78.; Ren, Chun-ye & Yang, Hao-tong. Research on Administrative Omission. 10.2991/iaw-sc.2013.114.



BAB **7**

## EKSEKUSI PUTUSAN *CITIZEN LAWSUIT* MELALUI *CONTINUING MANDAMUS*

---

Agung Wardana, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada  
Humboldt Fellow, Max Plank Institute Law, Jerman

## A. Latar Belakang



Sejak pertama kali digunakan pada 2003<sup>257</sup>, *Citizen Lawsuit* (CLS) telah menarik perhatian masyarakat sipil sebagai upaya untuk menuntut pertanggung jawaban hukum dari negara dalam menjalankan kewajibannya terhadap warga negara. Selain itu, dengan diakuinya CLS oleh pengadilan, ia telah menjadi salah satu strategi dalam rangka memperluas akses keadilan bagi masyarakat yang dirugikan oleh kebijakan dan tindakan pemerintah. CLS yang awalnya berkembang dalam konteks hukum lingkungan harus dilihat sebagai bentuk partisipasi warga negara dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.<sup>258</sup> Partisipasi ini penting karena adanya kecenderungan di mana posisi pemerintah sering kali ambivalen dalam relasinya dengan kegiatan ekstraksi dan eksploitasi sumber daya alam. Di satu sisi, negara diuntungkan oleh adanya kegiatan tersebut dalam bentuk pajak, bagi hasil, hingga terpenuhinya target pertumbuhan ekonomi, namun, di sisi yang lain, kegiatan tersebut dapat mengarah pada terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup sehingga mengancam keberlanjutan lingkungan dan hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam konteks inilah partisipasi dari warga negara untuk menegakkan hukum lingkungan dan memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat dapat mengambil bentuk berupa gugatan CLS.

Sayangnya secara normatif, pengaturan mengenai CLS masih dapat dikatakan belum memadai.<sup>259</sup> Alhasil, penggunaan CLS cenderung spekulatif dan perilaku hakim atas penggunaan CLS pun beragam dan bahkan dalam hal tertentu terkesan kontradiktif sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>260</sup> Pada Kasus Samarinda Menggugat<sup>261</sup>, misalnya, putusan pengadilan tingkat pertama dan banding dianulir oleh putusan kasasi atas dasar bahwa notifikasi terhadap beberapa calon tergugat belum dilakukan secara layak oleh penggugat. Dalam kasus yang lain, pengadilan mengabulkan tuntutan dari penggugat, contohnya dalam Kasus Kebakaran Hutan Palangkaraya<sup>262</sup> dan Kasus

<sup>257</sup> Kasus Nunukan (*J. Sandyawan Sumardi et al v. Presiden Megawati et al [2003]*) dalam Putusan Pengadilan Jakarta Pusat No. 28/Pdt.G/2003/PN JKT. PST. Lihat Indro Sugianto, 2004, "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (Citizen Law Suit) Terhadap Negara - Kajian Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat." *Dictum: Jurnal Kajian Putusan Pengadilan* 2: 33-55.

<sup>258</sup> Agung Wardana, 2022, "Banding Pemerintah atas Putusan Pencemaran Udara Jakarta," *Kompas*, 8 Oktober. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/10/08/banding-pemerintah-atas-putusan-pencemaran-udara> [diakses 26 Mei 2022]

<sup>259</sup> Hal ini sebagaimana temuan dari Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LelP) dalam Laporan Kajian Putusan Perkara Lingkungan Hidup. Dalam hal ini, peneliti LelP menyatakan: "Penelaahan terhadap putusan-putusan *citizen lawsuit* menyimpulkan bahwa gugatan *citizen lawsuit* secara prosedural lebih banyak mengalami kesimpangsiuran dibandingkan dengan gugatan perwakilan lainnya. Kesimpangsiuran tersebut disebabkan oleh ketiadaan regulasi yang secara khusus mengatur prosedur gugatan *citizen lawsuit*, berbeda dengan *class action* dan hak gugat organisasi. Saat ini, perihal *citizen lawsuit* memang dijamin keberadaannya dan dijelaskan secara singkat di dalam SK KMA tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, namun masih terbatas pada definisi, karakteristik, dan beberapa contoh perkara *citizen lawsuit*. Sedangkan beberapa hal lainnya, seperti karakteristik dari *citizen lawsuit*, tuntutan dalam gugatan *citizen lawsuit*, serta prosedur notifikasi dalam gugatan *citizen lawsuit* belum diatur." Lihat Nur Syarifah et al, 2020, *Laporan Kajian Putusan Perkara Lingkungan Hidup*, Jakarta: LelP, hlm. 22.

<sup>260</sup> Laras Susanti & Rizky Septiana Widyangtyas, 2017, "Advances Yet Fragile: The Practice of Citizen Lawsuit Indonesia," Proceedings of the 10<sup>th</sup> Conference of Indonesia Student Association in South Korea on Enhancement of Social Empowerment in Achieving National Resilience through Interdisciplinary Collaboration, University of Science and Technology, Daejeon, July 22-23, 2017, hlm. 43.

<sup>261</sup> *Komari et al v. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) et al [2013]* (Putusan Pengadilan Negeri Samarinda No. 55/Pdt.G/2013/PN.Smda; Putusan Pengadilan Tinggi Samarinda No. 138/PDT/2016/PT.SMR; dan Putusan Kasasi No. 490 K/Pdt/2018).

<sup>262</sup> *Arie Rompas et al v. Presiden Republik Indonesia et al [2016]* (Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya No. 118/Pdt.G/LH/2016/PN Plk; Putusan Pengadilan Tinggi Palangkaraya No. 36/PDT/2017/PT PLK; dan Putusan Kasasi No. 3555 K/Pdt/2018)

Pencemaran Udara Jakarta<sup>263</sup>. Pada kasus CLS Kebakaran Hutan, putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga terakhir mengabulkan gugatan dari para penggugat dengan memerintahkan presiden dan tergugat yang lain untuk melaksanakan tindakan yang dibutuhkan dalam pencegahan dan penanganan kebakaran hutan. Pada Kasus CLS Pencemaran Udara Jakarta, pengadilan tingkat pertama mengabulkan gugatan penggugat sebagian, namun tergugat utamanya pemerintah pusat mengajukan banding dan hingga saat ini sedang berproses pada tingkat upaya hukum.

Putusan yang relatif progresif dengan mengabulkan gugatan penggugat dalam upaya pelestarian lingkungan dan pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tersebut memang perlu diapresiasi. Akan tetapi perayaan atas putusan tersebut sebaiknya dimoderasi lebih lanjut karena masih menyisakan problematika dalam hal penegakan atau eksekusi putusan. Eksekusi merupakan salah satu hambatan terbesar dalam mekanisme CLS yang menentukan sejauh mana kemenangan di atas kertas ditransformasi menjadi kemenangan dalam kenyataan. Hal ini mengingat karakter dasar CLS yang berbeda dengan bentuk gugatan hukum lainnya, termasuk dalam hal para pihak dan petitum, sehingga berpengaruh pada proses eksekusinya yang kompleks.

Berangkat dari latar belakang tersebut, tulisan ini bertujuan untuk membahas problematika eksekusi dari putusan CLS di Indonesia dan menawarkan sebuah konsep bernama *Continuing Mandamus* dalam upaya untuk membuat eksekusi putusan CLS menjadi lebih efektif. Tentu saja pengintegrasian konsep yang berasal dari tradisi hukum yang berbeda ini melahirkan tantangan untuk diadaptasi dalam konteks sistem hukum Indonesia. Setidaknya, melalui tulisan ini kita bisa belajar bahwa ada sebuah doktrin yang telah diakui di beberapa negara, termasuk Amerika Serikat, India dan Filipina, yang berpotensi untuk menjawab kebuntuan atas eksekusi putusan pengadilan yang bersifat kompleks dan membutuhkan waktu lama untuk dijalankan. Tulisan ini akan disusun dengan sistematika berikut: pertama, penulis akan mendiskusikan konsep *Continuing Mandamus* dan signifikansinya dengan melihat pembelajaran di beberapa negara; kedua, problematika putusan CLS di Indonesia akan dibahas guna melihat hambatan terbesar dari pelaksanaan eksekusinya; ketiga, penulis mengkonstruksi bagaimana *Continuing Mandamus* dapat diterapkan di Indonesia dan apa yang menjadi hambatan penerapannya; terakhir, kesimpulan singkat akan ditarik dari pembahasan sebelumnya.

## B. Continuing Mandamus dan Signifikansinya

### 1. Perintah Pengadilan (*Writ Mandamus*)

*Mandamus* yang merupakan kata Latin yang berarti “*We Command*” merupakan perintah pengadilan dalam sistem *Common Law* yang dikeluarkan oleh pengadilan yang lebih tinggi kepada pengadilan yang lebih rendah atau kepada lembaga pemerintah untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab publiknya secara benar.<sup>264</sup> *Black's Law Dictionary* mendefinisikan *Mandamus* sebagai “sebuah perintah pengadilan untuk memaksa dilaksanakannya sebuah

<sup>263</sup> Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

<sup>264</sup> Irappa S. Medar, 2017, “A Writ of Mandamus: An Overview” *International Journal of Research and Analytical Reviews* 4 (3): 182-187, hlm. 182.

tindakan tertentu oleh pengadilan yang lebih rendah atau pejabat atau badan pemerintah untuk memperbaiki tindakan sebelumnya atau kegagalannya untuk bertindak.”<sup>265</sup>

Pada awalnya, *mandamus* bukan merupakan perintah pengadilan namun lebih merupakan perintah dari penguasa (dalam hal ini raja) kepada pihak tertentu untuk melaksanakan sebuah tindakan atau tugas.<sup>266</sup> Dalam perkembangannya, ia menjadi perintah pengadilan yang bersifat terbatas di mana hanya pihak yang dirugikan kepentingannya yang dapat mengajukan permohonan dikeluarkannya *mandamus* sebagai bentuk perlindungan dan pemenuhan atas kepentingan umum.<sup>267</sup> Selanjutnya, *mandamus* mengalami perluasan sehingga ia dikeluarkan tidak saja terhadap institusi tata usaha negara dan pengadilan yang lebih rendah, tapi juga terhadap lembaga legislatif dan lembaga kuasi-yudisial.<sup>268</sup>

Harry G. Feldman menyatakan bahwa “*Mandamus* adalah tindakan yudisial luar biasa (*extraordinary*), yang digunakan dengan tujuan untuk memberikan keadilan dalam kasus tertentu ketika tidak ada upaya lain yang memadai.”<sup>269</sup> Selain itu, ia memiliki karakter sebagai bentuk prerogatif pengadilan dalam menegakkan hak hukum guna memerintah dan memaksa lembaga publik atau swasta untuk menjalankan tugas-tugas kementerian, atau tugas-tugas yang dihasilkan dari suatu jabatan, perwalian atau kedudukan dan secara jelas diperintahkan secara resmi oleh hukum dan peraturan undang-undangan.<sup>270</sup>

Secara konseptual, terdapat beberapa kondisi yang harus dipenuhi dalam mengeluarkan *Mandamus*. Persyaratan tersebut, yakni: (a) adanya hak legal (*legal right*). Dalam hal ini, pihak pemohon harus memiliki hak hukum yang dilanggar oleh tindakan, atau kegagalan untuk bertindak, dari sebuah institusi negara; (b) adanya tanggung jawab legal (*legal duty*). Sebagai konsekuensi dari adanya hak hukum yang dipegang oleh warga negara, maka negara memiliki tanggung jawab hukum untuk melindungi dan/atau memenuhi hak hukum warga negara tersebut; (c) adanya permintaan dari pemohon *Mandamus* kepada lembaga negara yang memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya namun permintaan tersebut mengalami penolakan atau pembiaran atau penundaan; (d) adanya itikad baik dalam mengajukan permohonan *Mandamus* yakni permintaan tersebut demi kepentingan umum; (e) ketiadaan mekanisme penyelesaian yang tersisa. Dalam hal ini, permohonan *Mandamus* diajukan ketika seluruh mekanisme telah dicoba dan tidak memberikan penyelesaian yang memadai.<sup>271</sup>

## 2. *Writ Mandamus* di Beberapa Negara

Perintah Pengadilan *Mandamus* telah digunakan di beberapa negara, misalnya Inggris,

<sup>265</sup> Bryan A. Garner (ed), 2009, *Black's Law Dictionary: Ninth Edition*, St. Paul: West Thomson Reuters, hlm. 1046

<sup>266</sup> Harry G. Feldman, 1936, “*Mandamus*,” *Law Society Journal* 7 (2): 233-274, hlm. 239.

<sup>267</sup> Irappa S. Medar, 2017, “A Writ of *Mandamus*: An Overview” *International Journal of Research and Analytical Reviews* 4 (3): 182-187, hlm. 183.

<sup>268</sup> Irappa S. Medar, 2017, “A Writ of *Mandamus*: An Overview” *International Journal of Research and Analytical Reviews* 4 (3): 182-187, hlm. 183.

<sup>269</sup> Harry G. Feldman, 1936, “*Mandamus*,” *Law Society Journal* 7 (2): 233-274, hlm. 236.

<sup>270</sup> Harry G. Feldman, 1936, “*Mandamus*,” *Law Society Journal* 7 (2): 233-274, hlm. 236.

<sup>271</sup> Irappa S. Medar, 2017, “A Writ of *Mandamus*: An Overview” *International Journal of Research and Analytical Reviews* 4 (3): 182-187, hlm. 183.

Amerika, India dan Filipina. Di Inggris, *mandamus* biasa digunakan sebagai senjata bagi masyarakat sipil untuk melindungi kepentingan umum ketika lembaga publik gagal untuk menjalankan tugasnya.<sup>272</sup> Dalam hal ini, *Mandamus* menjadi upaya untuk mendorong lembaga publik tersebut guna menjalankan pelayanan publik yang menjadi tanggung jawabnya.<sup>273</sup> Menariknya, Section 40 (5) Crown Proceeding Act 1947 tidak membatasi bahwa *Mandamus* hanya bisa dikeluarkan oleh pengadilan apabila tidak ada mekanisme lain yang tersisa untuk menuntut lembaga publik dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian, *mandamus* bukanlah merupakan senjata pamungkas yang mengharapkan pengadilan untuk memainkan perannya dalam *judicial activism*.

Di Amerika Serikat, *mandamus* dapat bersumber dari undang-undang (federal atau negara bagian) dan ketentuan dalam konstitusi. Misalnya, U.S. Code Title 28, Section 377 (Judicial Code Section 262) memberikan kewenangan kepada *Supreme Court* hingga *District Court* untuk mengeluarkan perintah pengadilan yang dibutuhkan dalam melaksanakan yurisdiksinya berdasarkan pada prinsip hukum yang berlaku.<sup>274</sup> Meski konstitusi federal tidak menyebutkan secara spesifik hak prerogatif *Supreme Court* untuk mengeluarkan *mandamus* kecuali dalam kasus-kasus yang berkaitan dengan badan kedutaan, kementerian, konsulat, atau yang melibatkan negara bagian sebagai para pihak, *mandamus* harus ditafsirkan sebagai salah satu instrumen prerogatif dari *Supreme Court*.<sup>275</sup>

Di India, prerogatif pengadilan untuk mengeluarkan *mandamus* diakui dalam Konstitusi India. Hal ini sebagai mana dinyatakan dalam Pasal 329 Konstitusi yang memberikan kewenangan bagi *Supreme Court* untuk mengeluarkan perintah pengadilan (*writ*) dalam bentuk *habeas corpus*<sup>276</sup>, *mandamus*, *certiorari*<sup>277</sup>, *prohibition*<sup>278</sup> dan *quo warranto*<sup>279</sup>. Selanjutnya Pasal 32 menjamin bahwa setiap orang memiliki hak untuk meminta *Supreme Court* untuk menegakkan hak-hak fundamental warga negara dan Pasal 226 yang memberikan kewenangan bagi *Supreme Court* dan *High Court* untuk mengeluarkan perintah pengadilan dalam hal terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak fundamental dari warga negara yang dilakukan oleh lembaga negara. Perintah pengadilan ini dapat menjadi sarana kontrol atas tindakan administratif dari negara dan mencegah terjadinya

<sup>272</sup> Irappa S. Medar, 2017, "A Writ of Mandamus: An Overview" *International Journal of Research and Analytical Reviews* 4 (3): 182-187, hlm. 187.

<sup>273</sup> Irappa S. Medar, 2017, "A Writ of Mandamus: An Overview" *International Journal of Research and Analytical Reviews* 4 (3): 182-187, hlm. 187.

<sup>274</sup> Harry G. Feldman, 1936, "Mandamus," *Law Society Journal* 7 (2): 233-274, hlm. 247.

<sup>275</sup> Harry G. Feldman, 1936, "Mandamus," *Law Society Journal* 7 (2): 233-274, hlm. 248.

<sup>276</sup> *Habeas Corpus* adalah "perintah pengadilan yang digunakan untuk membawa seseorang ke pengadilan, biasanya untuk memastikan bahwa pemenjaraan atau penahanan orang tersebut tidak dilakkan secara melawan hukum" Lihat Bryan A. Garner (ed), 2009, *Black's Law Dictionary: Ninth Edition*, St. Paul: West Thomson Reuters, hlm. 778.

<sup>277</sup> *Certiorari* merupakan "perintah yang bersifat luar biasa yang dikeluarkan oleh pengadilan tingkat banding, atas diskresinya sendiri, yang mengarahkan pengadilan yang lebih rendah untuk menyerahkan catatan dalam kasus tersebut untuk ditinjau ulang." Lihat Bryan A. Garner (ed), 2009, *Black's Law Dictionary: Ninth Edition*, St. Paul: West Thomson Reuters, hlm. 258.

<sup>278</sup> *Prohibition* adalah "perintah pengadilan yang bersifat luar biasa yang dikeluarkan oleh pengadilan banding untuk mencegah pengadilan yang lebih rendah untuk melampaui yurisdiksinya atau untuk mencegah pejabat atau badan non-yudisial untuk melaksanakan suatu kekuasaan". Lihat Bryan A. Garner (ed), 2009, *Black's Law Dictionary: Ninth Edition*, St. Paul: West Thomson Reuters, hlm. 1331.

<sup>279</sup> *Quo warranto* merupakan "perintah dalam tradisi Common Law yang digunakan untuk melakukan penyeledikan terhadap otoritas yang memegang sebuah jabatan publik. Bryan A. Garner (ed), 2009, *Black's Law Dictionary: Ninth Edition*, St. Paul: West Thomson Reuters, hlm. 1371.

penyalahgunaan kekuasaan dan diskresi yang dilakukan oleh badan pemerintah.<sup>280</sup>

Dalam bentuk yurisprudensi, *mandamus* digunakan pertama kali dalam Kasus *M.C. Mehta v. Union of India*, 4 SCC 463 (1987). Dalam kasus ini petisioner memohon kepada *Supreme Court of India* untuk mengeluarkan perintah pengadilan (*writ*) *Mandamus* terhadap sejumlah institusi pemerintah yang dianggap gagal untuk mencegah dan mengatasi pencemaran di Sungai Gangga. Hakim E.S. Venkataramiah and K.N. Singh mengabulkan permohonan tersebut dengan mengeluarkan perintah kepada Pemerintah Uttar Pradesh untuk melakukan penutupan perusahaan penyamakan kulit yang tidak melakukan pengelolaan limbah sesuai standar minimal yang ditetapkan.<sup>281</sup> Putusan dalam kasus ini kemudian memberikan inspirasi bagi pengadilan-pengadilan di negara lain untuk mengambil langkah serupa dalam rangka mendorong badan pemerintah melaksanakan tanggung jawabnya dalam pencegahan dan penanganan pencemaran dan kerusakan lingkungan.

Putusan hakim dalam Kasus *M.C. Mehta v. Union of India* tersebut juga memberikan inspirasi bagi hakim di Filipina dalam Kasus *Metropolitan Manila Development Authority (MMDA) v. Concerned Residents of Manila*. Dalam kasus ini, masyarakat yang tergabung dalam *Concerned Residents of Manila Bay* mengajukan gugatan ke pengadilan atas kegagalan pemerintah untuk mencegah dan menangani pencemaran dan pendangkalan dari Teluk Manila. Permohonan tersebut dikabulkan oleh pengadilan pada tingkat pertama dan tingkat banding. Bahkan *High Court* sebagai pengadilan di tingkat banding menyatakan dalam pertimbangannya bahwa:

Era penundaan, penundaan, dan tindakan *ad hoc* sudah berakhir. Para pemohon harus melampaui keterbatasan mereka, nyata atau imajiner, dan bekerja keras sebelum masalah yang dihadapi menjadi tidak terkendali. Oleh karena itu, kita harus menegaskan kembali bahwa berbagai lembaga dan badan pemerintah yang berbeda tidak dapat mengelak dari mandat mereka; mereka harus melakukan fungsi dasar mereka dalam membersihkan dan merehabilitasi Teluk Manila.<sup>282</sup>

Selanjutnya, *Supreme Court* Filipina tidak saja menguatkan putusan pengadilan sebelumnya, namun ia mengambil tindakan progresif dengan mengeluarkan *Writ of Mandamus* untuk memerintahkan badan-badan pemerintah yang bertanggung jawab dalam mengelola Teluk Manila untuk mengambil tindakan yang dibutuhkan dalam rangka pemulihan teluk. Perintah ini terus berlaku tanpa batas waktu sampai dengan seluruh perintah pengadilan dinyatakan telah dilakukan secara tuntas oleh pihak pemerintah.<sup>283</sup> Selain itu, dalam prosesnya, badan-badan pemerintah juga ditugaskan wajib membuat laporan kemajuan secara berkala yang harus disampaikan kepada *Supreme Court* Filipina

<sup>280</sup> Irappa S. Medar, 2017, "A Writ of Mandamus: An Overview" *International Journal of Research and Analytical Reviews* 4 (3): 182-187, hlm. 182.

<sup>281</sup> M.C. Mehta v. Union of India, 4 SCC 463 (1987). [www.ielrc.org/content/e8803.pdf](http://www.ielrc.org/content/e8803.pdf).

<sup>282</sup> Philippine Judicial Academy, 2012, *Citizen's Handbook on Environmental Justice*, Manila: Philippine Judicial Academy, hlm. 63.

<sup>283</sup> *Ibid*, hlm. 62.

untuk mengoptimalkan pengawasan atas perintah pengadilan tersebut.

Sebagai respon atas putusan *Supreme Court* Filipina dalam Kasus MMDA tersebut, pada 2010 *Supreme Court* Filipina juga memasukkan *Writ of Mandamus* dalam *Rules of Procedures for Environmental Cases* sebagai salah satu langkah hukum dari warga negara yang bersifat spesial (*special civil action*). Dalam *Rules of Procedures* tersebut, *Mandamus* disebut *Continuing Mandamus* dengan penjelasan bahwa:

Ketika ada badan atau instrumen pemerintah atau pejabatnya secara tidak sah mengabaikan pelaksanaan tindakan yang secara khusus diperintahkan oleh hukum sebagai tugas yang dihasilkan dari suatu jabatan, kepercayaan atau jabatan sehubungan dengan penegakan atau pelanggaran aturan atau peraturan hukum lingkungan atau hak di dalamnya, atau secara tidak sah mengecualikan orang lain dari penggunaan atau kenikmatan hak tersebut dan tidak ada upaya hukum lain yang jelas, cepat dan memadai dalam perjalanan hukum biasa, orang yang dirugikan karenanya dapat mengajukan petisi yang diverifikasi di pengadilan yang tepat, menunjukkan fakta-fakta dengan pasti, melampirkan bukti pendukungnya, menentukan bahwa petisi tersebut menyangkut hukum lingkungan, aturan peraturan, dan berdoa agar putusan dijatuhkan memerintahkan termohon untuk melakukan suatu tindakan atau serangkaian tindakan sampai putusan tersebut sepenuhnya dipenuhi, dan untuk membayar ganti rugi yang diderita oleh pemohon karena alasan kelalaian yang jahat untuk melakukan tugas-tugas termohon, berdasarkan hukum, aturan atau peraturan.<sup>284</sup>

Singkatnya, dalam *Continuing Mandamus* sebagaimana dikenal dalam sistem hukum Filipina, pengadilan dapat mengeluarkan putusan berupa perintah yang masa berlakunya tidak terikat waktu sampai dengan seluruh perintah dilaksanakan. Dalam hal ini, pengadilan akan mengawasi eksekusi dari putusan tersebut termasuk adanya kewajiban dari termohon eksekusi untuk melaporkan secara berkala kemajuan dari pelaksanaan atas perintah pengadilan tersebut. Dengan demikian, *Continuing Mandamus* ini merupakan sebuah terobosan hukum dalam rangka mengeksekusi putusan pengadilan dalam perkara-perkara lingkungan hidup yang memiliki karakter berbeda dengan putusan dalam perkara biasa. Salah satu karakter putusan pengadilan dalam perkara lingkungan khususnya yang memerintahkan dilakukannya pemulihan lingkungan adalah adanya kebutuhan waktu yang relatif lebih lama untuk dapat dipenuhi atau dilaksanakan oleh pihak termohon eksekusi. Hal ini juga yang terjadi pada putusan pengadilan yang menghukum badan-badan pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan perlindungan dan pencegahan atas kerusakan atau pencemaran lingkungan.

<sup>284</sup> Republic of the Philippines. Supreme Court, 2010, *Rules of Procedure for Environmental Cases* (A.M. No. 09-6-8-SC), p. 28.

## C. Citizen Lawsuit dan Eksekusi Putusan

### 1. Perkembangan *Citizen Lawsuit (Actio Popularis)*

Dalam SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup dapat dilihat bahwa pengakuan atas prosedur hukum bernama *Citizen Lawsuit* (CLS) di Indonesia terinspirasi dari *Citizen Suit* yang telah dikenal dalam sistem hukum *Common Law* dan *Actio Popularis* yang dikenal dalam sistem hukum Belanda.<sup>285</sup> CLS, atau yang di Amerika Serikat lebih dikenal dengan terma *Citizen suit*, berkembang di lapangan hukum lingkungan, misalnya dalam *Clean Air Act 1970* dan *Clean Water Act 1972*. Ada pun tujuannya adalah untuk “memperbolehkan warga negara untuk menegakkan hukum [lingkungan] ketika pemerintah tidak berniat atau tidak dapat melakukannya” karena sering kali pemerintah mengalami keengganan dalam menegakkan hukum lingkungan sebagai akibat dari relasi dekatnya dengan industri yang menjadi penyebab terjadinya pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.<sup>286</sup>

Berangkat dari pengalaman Amerika Serikat tersebut, Filipina juga mengakui *Citizen Suit* sebagai gugatan hukum yang diajukan oleh warga negara terhadap lembaga dan/ atau pihak lainnya karena terjadi pelanggaran atas hukum lingkungan.<sup>287</sup> Sebagaimana pengaturannya di Amerika Serikat, sistem hukum Filipina juga tidak mengenal pemisahan antara *Citizen Suit* dengan Hak Gugat Organisasi Lingkungan (*NGO Legal Standing*) karena *Citizen Suit* sendiri merupakan prosedur yang termasuk di dalamnya gugatan yang dilakukan warga negara baik secara individual maupun dalam bentuk organisasi non-pemerintah dengan mengatasnamakan kepentingan umum.<sup>288</sup> Di Filipina, bahkan warga negara juga dapat mengajukan gugatan mengatasnamakan anak-anak dan generasi mendatang yang belum lahir sebagaimana dalam Kasus *Minor Oposa v. Factoran*.<sup>289</sup>

Selanjutnya, *Actio Popularis* merupakan bentuk aksi hukum warga negara untuk kepentingan umum yang memiliki sejarah lama dalam sistem hukum Romawi termasuk sistem *Civil Law* yang dipengaruhinya. Di Eropa, dalam perkembangannya *Actio Popularis* digunakan dalam konteks hukum lingkungan baik oleh individu warga negara maupun organisasi lingkungan sebagai konsekuensi dari pengakuan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Dalam hal ini, *Aarhus Convention* dalam Article 9 para (3) memandatkan negara-negara pihak untuk memberikan akses keadilan bagi anggota masyarakat untuk menentang tindakan dari pihak swasta maupun institusi pemerintah yang bertentangan

<sup>285</sup> SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 20.

<sup>286</sup> Will Reisinger, Trent Dougherty, and Nolan Moser., 2010, “Environmental Enforcement and the Limits of Cooperative Federalism: Will Courts Allow Citizen Suits to Pick up the Slack?” *Duke Environmental Law and Policy Forum* 20(1): 1-61, hlm. 2.

<sup>287</sup> Philippine Judicial Academy, 2012, *Citizen’s Handbook on Environmental Justice*, Manila: Philippine Judicial Academy, hlm. 63.

<sup>288</sup> Republic of the Philippines. Supreme Court, 2010, *Rationale to the Rules of Procedure for Environmental Cases, attachment to the Rules of Procedure for Environmental Cases* (A.M. No. 09-6-8-SC) hlm. 69-70.

<sup>289</sup> Maria Christina Munding, 2011, “Access to Environmental Justice: A Closer Look at the Rules of Procedure for Environmental Cases,” *Ateneo Law Journal* 55 (4): 1066-1090, 1089.

dengan hukum lingkungan.<sup>290</sup>

Di negara-negara Eropa umumnya gugatan yang menggunakan prosedur perdata mensyaratkan adanya "*personal interest*". Di Prancis, misalnya, gugatan perdata hanya dapat diajukan oleh orang (*natural person* atau *legal person*) terhadap orang lain yang berkaitan dengan aspek keperdataan sedangkan gugatan terhadap pemerintah diajukan menggunakan prosedur administrasi negara, atau melalui pengadilan tata usaha negara.<sup>291</sup> Hal ini membuat *actio popularis* menjadi problematik untuk digunakan dalam prosedur hukum perdata karena tidak terdapat kepentingan personal di dalamnya.<sup>292</sup> Oleh karena itu, pembicaraan tentang *actio popularis* lebih dominan masuk pada lapangan hukum administrasi negara sebagai bentuk langkah hukum yang "*purely in the public interest*"<sup>293</sup> yang menjadikan institusi negara sebagai pihak yang dituntut pertanggungjawabannya.

Di Indonesia sendiri, dalam SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, CLS ini diartikan sebagai "gugatan yang dapat diajukan oleh *setiap orang* terhadap suatu perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan *kepentingan umum*, dengan alasan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah atau Organisasi Lingkungan tidak menggunakan haknya untuk menggugat".<sup>294</sup> Selanjutnya, kepentingan umum dalam SK KMA tersebut dimaknai sebagai "kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan pribadi atau individu atau kepentingan lainnya, yang meliputi kepentingan bangsa dan negara, pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak dan atau pembangunan di berbagai bidang".<sup>295</sup>

Jika berangkat dari pemahaman atas konsep asli dari *Citizen Suit* dan *Actio Popularis*, nampak bahwa keduanya memiliki kemiripan di mana langkah hukum dapat dilakukan oleh siapa saja dalam rangka menegakkan hukum lingkungan. Dalam hal ini, penggugat dapat berupa individu atau pun kumpulan individu warga negara atau pun organisasi lingkungan yang menggugat atas nama kepentingan umum. Akan tetapi di Indonesia, terdapat pemisahan antara CLS yang diajukan oleh warga negara dan Hak Gugat Organisasi Lingkungan yang diajukan oleh organisasi lingkungan hidup. Hal ini menjadi keunikan dari hukum lingkungan di Indonesia yang merupakan pengembangan dari model aslinya yang dikenal di Amerika Serikat maupun di Eropa Kontinental.

## 2. Eksekusi Putusan *Citizen Lawsuit*

Prosedur *Citizen Lawsuit* (CLS) merupakan pengecualian dari prosedur umum yang dikenal dalam sistem peradilan di Indonesia yang kemudian mempengaruhi bagaimana

<sup>290</sup> Dragana Ćorić, 2006, "Actio Popularis as an Instrument for the Protection of the Environment," *Zbornik Radova* 40 (1): 417-426, hlm. 419.

<sup>291</sup> *Ibid*, hlm. 53.

<sup>292</sup> *Ibid*, hlm. 57.

<sup>293</sup> *Ibid*, hlm. 60.

<sup>294</sup> SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 20.

<sup>295</sup> SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 20.

putusannya dapat dieksekusi secara efektif. Beberapa pengecualian dari CLS yang menjadi karakter dasarnya adalah menyangkut aspek: (1) para pihak, (2) objek sengketa; (3) prosedur beracara. Dalam hal para pihak, CLS diajukan oleh penggugat dalam kapasitas sebagai warga negara dengan mengatasnamakan kepentingan umum sehingga penggugat sendiri bukan merupakan pihak yang dirugikan (*aggrieved party*). Selanjutnya, tergugat dalam prosedur CLS adalah pemerintah sebagai pihak yang berkewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum atau pihak swasta yang menyelenggarakan pelayanan umum.<sup>296</sup>

Dalam hal prosedur beracara, gugatan CLS diajukan pada pengadilan negeri menggunakan prosedur acara perdata yang mengacu pada HIR.<sup>297</sup> Di Belanda, sebelum ia dihapuskan pada 2005, *actio popularis* merupakan prosedur dalam bidang hukum administrasi negara<sup>298</sup> karena hukum administrasi negara merupakan konkretisasi dari hukum konstitusi yang berkaitan dengan relasi pemerintah dengan warga negara.<sup>299</sup> Dengan mempertimbangkan relasi yang timpang di antara kedua pihak (negara v. warga negara), maka prosedur hukum administrasi negara dibentuk untuk membantu penggugat, dalam hal ini warga negara, yang berposisi lebih lemah. Di Indonesia, pertimbangan atas ketimpangan relasi kuasa di ranah peradilan tata usaha negara ini dijawab dengan adanya tahapan Pemeriksaan Persiapan sebelum pemeriksaan pokok perkara sebagai bentuk bantuan dari hakim kepada penggugat dalam rangka mematangkan dokumen gugatannya sebelum berhadapan langsung dengan badan dan/atau pejabat administrasi negara yang menjadi tergugat.<sup>300</sup>

Akan tetapi, CLS di Indonesia yang juga menghadap-hadapkan warga negara dengan lembaga atau pejabat negara justru diperiksa prosedur acara perdata. Padahal, secara filosofis prosedur peradilan perdata berdasarkan HIR meletakkan kedua pihak yang bersengketa dalam posisi yang setara. Hal ini menyebabkan ketiadaan ketentuan afirmasi dari hakim guna membantu penggugat menyiapkan diri sebelum pemeriksaan pokok perkara. Bahkan penggugat yang dalam posisi yang lebih lemah justru diwajibkan untuk memberikan notifikasi/somasi secara tertulis kepada calon tergugat yang ditebuskan

<sup>296</sup> SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 20.

<sup>297</sup> SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 22.

<sup>298</sup> Hanna Tolsma, Kars de Graff and Jan Jans, 2009, "The Rise and Fall of Access to Justice in the Netherlands," *Journal of Environmental Law* 21 (2): 309-321, hlm. 315

<sup>299</sup> Enrico Simanjuntak, 2019, "Restatement tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah," *Jurnal Hukum Peratun* 1 (2): 165-190, hlm. 167.

<sup>300</sup> Pasal 63 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa: (1) Sebelum pemeriksaan pokok sengketa dimulai, Hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan untuk melengkapi gugatan yang kurang jelas; (2) Dalam pemeriksaan persiapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Hakim: a. Wajib memberi nasihat kepada penggugat untuk memperbaiki gugatan dan melengkapinya dengan data yang diperlukan dalam jangka waktu tiga puluh hari; b. dapat meminta penjelasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan.

kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat sebelum mengajukan gugatannya<sup>301</sup> dengan pertimbangan agar calon tergugat diberikan “kesempatan untuk melaksanakan kewajiban hukumnya sebagaimana diminta atau dituntut oleh calon penggugat” dalam jangka waktu 60 hari kerja.<sup>302</sup> Dalam Kasus Samarinda Menggugat, misalnya, putusan pada tingkat pertama oleh Pengadilan Negeri Samarinda yang menerima gugatan warga negara secara sebagian dianulir di kasasi karena penggugat dinilai tidak memberikan notifikasi kepada 2 (dua) dari 4 (empat) tergugat, yakni Menteri Lingkungan Hidup dan DPRD Kota Samarinda.<sup>303</sup> Alhasil, menurut pertimbangan hakim kasasi maka gugatan harus dinyatakan tidak dapat diterima.<sup>304</sup>

Putusan Kasus Samarinda Menggugat tersebut tidak bisa dipisahkan dari pengaruh doktrin hukum perdata dalam CLS. Dalam hal ini pihak tergugat “diposisikan sebagai badan hukum perdata, dan direpresentasikan oleh masing-masing pejabat puncak organisasi seperti Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota dan seterusnya.”<sup>305</sup> Dengan logika hukum perdata ini, organisasi pemerintah yang digugat dipandang sebagai organisasi yang otonom dan terpisah satu sama lain sehingga “hubungan hukum antara pejabat yang digugat dengan peristiwa hukum yang dipersoalkan sering tidak jelas atau memiliki korelasi.”<sup>306</sup> Dalam Kasus CLS Samarinda Menggugat, misalnya, para tergugat tidak dilihat secara utuh sebagai lembaga negara yang membentuk sebuah sistem sebagai sebuah sistem pemerintahan yang terhubung secara hirarkis dan koordinatif. Konsekuensinya, kegagalan untuk memberikan notifikasi kepada salah satu tergugat telah menyebabkan gugurnya gugatan terhadap seluruh tergugat, termasuk tergugat yang sudah dinotifikasi secara memadai.

Dalam hal obyek sengketa, CLS menjadikan “pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum” oleh pemerintah dan/atau lembaga negara.<sup>307</sup> Dengan kata lain, obyek CLS adalah tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan yang tidak menjalankan kewajiban hukumnya. UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sendiri mengenal adanya dua bentuk tata laksana administrasi pemerintahan yakni Keputusan Administrasi Pemerintahan sebagai ketetapan tertulis dan Tindakan Administrasi Pemerintahan yang merupakan perbuatan konkret dari badan dan/atau pejabat

<sup>301</sup> Menurut SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, ada pun notifikasi tersebut harus memenuhi ketentuan berikut: (a) berisikan informasi pelaku pelanggaran dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran; (b) jenis pelanggaran; (c) peraturan perundang-undangan yang telah dilanggar; (d) yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah kepentingan lingkungan dan kepentingan makhluk hidup yang potensial atau sudah terkena dampak pencemaran dan/atau perusakan lingkungan; (e) tidak boleh mengajukan tuntutan ganti rugi; (c) prosedur acara persidangan CLS mengacu pada HIR.

<sup>302</sup> SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 22.

<sup>303</sup> Bandingkan Putusan Pengadilan Tinggi Samarinda No. 138/PDT/20015/PT.SMR dan Putusan Kasasi no. 490 K/Pdt/2018.

<sup>304</sup> Putusan Kasasi No. 490 K/Pdt/2018, hlm. 11.

<sup>305</sup> Enrico Simanjuntak, 2019, “Restatement tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah,” *Jurnal Hukum Peratun* 1(2): 165-190, hlm. 175.

<sup>306</sup> Enrico Simanjuntak, 2019, “Restatement tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah,” *Jurnal Hukum Peratun* 1(2): 165-190, hlm. 175.

<sup>307</sup> SK KMA No. 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 22.

pemerintahan. Sengketa sebagai akibat dikeluarkannya keputusan dan/atau tindakan dapat diselesaikan menggunakan mekanisme Upaya Administratif yang diajukan oleh masyarakat. Apabila Upaya Administratif tidak dapat menyelesaikan sengketa tersebut, masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.<sup>308</sup> Oleh karena itu, UU Administrasi Negara sejatinya mengarahkan sengketa administrasi negara baik sebagai akibat dari keputusan maupun tindakan dari badan dan/atau pejabat tata usaha negara sebagai kewenangan dari pengadilan tata usaha negara.<sup>309</sup> Akan tetapi, di sisi yang lain, berdasarkan UU PTUN membatasi kewenangan absolutnya hanya untuk memeriksa keputusan yang bersifat tertulis.<sup>310</sup> Hal ini yang mengarahkan penggugat dalam konteks CLS untuk menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata sebagai dasar gugatan di mana terjadi perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah.

Karakter CLS yang berkaitan dengan subjek, objek dan prosedur beracara tersebut kemudian mempengaruhi bagaimana putusan CLS dieksekusi. Secara umum dalam sistem hukum Indonesia, terdapat tiga jenis putusan pengadilan berdasarkan sifatnya, yakni: (a) putusan *declaratoir*, yang bersifat “menerangkan atau menerapkan suatu keadaan atau menyatakan suatu keadaan”; (b) putusan *constitutif* yang bersifat “menciptakan hukum atau menghapuskan suatu keadaan”; dan (c) putusan *condemnatoir* yang bersifat “penghukuman atau perintah”.<sup>311</sup> Berbeda dengan putusan *declaratoir* dan putusan *constitutif* yang tidak memerlukan eksekusi, putusan *condemnatoir* membutuhkan upaya eksekusi. Dalam Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung RI, eksekusi dimaknai sebagai “menjalankan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*res judicate/inkracht van gewijsde*) yang bersifat penghukuman (*condemnatoir*), yang dilakukan secara paksa, jika perlu dengan bantuan kekuatan umum.”<sup>312</sup>

Dalam perkara CLS, putusan pengadilan sering kali tidak saja mengandung putusan *declaratoir* namun juga putusan *condemnatoir*. Putusan yang bersifat *declaratoir* biasanya menyatakan pemerintah telah melakukan kesalahan atau kelalaian dalam menjalankan tanggung jawabnya terhadap warga negara<sup>313</sup> sedangkan putusan *condemnatoir* memerintahkan atau menghukum pemerintah untuk melakukan tindakan tertentu.

<sup>308</sup> Pasal 76 ayat (3) UU Administrasi Pemerintah menyatakan bahwa “[d]alam hal Warga Masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, Warga Masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.” Dalam Pasal 1 angka 18, dinyatakan bahwa “Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara.”

<sup>309</sup> Laras Susanti & Rizky Septiana Widyaningtyas, 2017, “Advances Yet Fragile: The Practice of Citizen Lawsuit Indonesia,” Proceedings of the 10<sup>th</sup> Conference of Indonesia Student Association in South Korea on Enhancement of Social Empowerment in Achieving National Resilience through Interdisciplinary Collaboration, University of Science and Technology, Daejeon, July 22-23, 2017, hlm. 42.

<sup>310</sup> Laras Susanti & Rizky Septiana Widyaningtyas, 2017, “Advances Yet Fragile: The Practice of Citizen Lawsuit Indonesia,” Proceedings of the 10<sup>th</sup> Conference of Indonesia Student Association in South Korea on Enhancement of Social Empowerment in Achieving National Resilience through Interdisciplinary Collaboration, University of Science and Technology, Daejeon, July 22-23, 2017, hlm. 42.

<sup>311</sup> Mahkamah Agung RI, 2019, Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri, Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI, hlm.

<sup>312</sup> Mahkamah Agung RI, 2019, Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri, Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI, hlm. 7-8.

<sup>313</sup> Misalnya Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan Palangkaraya, pengadilan menyatakan bahwa para tergugat telah melakukan perbuatan melawan hukum. Lihat Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya No. 118/Pdt.G/LH/2016, hlm. 191.

Kompleksitas dalam melakukan eksekusi atas putusan CLS sering kali berhubungan dengan putusan *condemnatoir* yang berbentuk eksekusi riil tersebut. Karena CLS menggunakan prosedur peradilan perdata maka eksekusi atas putusan akan mengikuti ketentuan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung RI tentang Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI.

Dalam pedoman tersebut memang salah satunya menjelaskan tentang eksekusi pada perkara perdata lingkungan hidup dan eksekusi terhadap termohon instansi pemerintah. Akan tetapi, pedoman eksekusi perkara perdata lingkungan dibatasi dalam hal amar putusan yang berbunyi perintah untuk melakukan pemulihan termasuk ganti rugi pemulihan lingkungan hidup yang harus dilakukan dengan menunjuk "auditor" atau penilai publik terlebih dahulu.<sup>314</sup> Selanjutnya, dalam hal eksekusi terhadap termohon instansi pemerintah, pedoman tersebut menyatakan bahwa proses eksekusinya mengikuti tahapan eksekusi bagi termohon biasa, termasuk di dalamnya Ketua Pengadilan tetap melakukan peringatan atau *aanmaning* kepada termohon eksekusi dalam jangka waktu 8 (delapan) hari untuk melaksanakan secara sukarela" dan "dapat mengeluarkan penetapan eksekusi membebaskan pemenuhan isi putusan kepada termohon eksekusi Pemerintah dalam APBN atau APBD tahun anggaran berjalan atau tahun anggaran berikutnya."<sup>315</sup>

Akan tetapi, eksekusi atas amar putusan menghukum pemerintah atau pemerintah daerah untuk melakukan tindakan tertentu termasuk di dalamnya untuk membuat kebijakan dan pembangunan sarana prasarana kesehatan lingkungan dan masyarakat tidak diatur di dalamnya. Misalnya dalam Kasus CLS Kebakaran Hutan Palangkaraya, pengadilan menghukum para tergugat termasuk di dalamnya Presiden RI, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menteri Pertanian, Menteri Kesehatan, dan pemerintah daerah, untuk melakukan tindakan tertentu dalam mencegah dan mengatasi dampak kebakaran hutan. Ada pun tindakan tersebut antara lain: "menghukum Tergugat I untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang menjadi dasar hukum terbentuknya tim gabungan yang terdiri dari Tergugat II, Tergugat III, Tergugat IV, dan Tergugat IV"; "Menghukum Tergugat II, Tergugat III, Tergugat IV dan Tergugat VI untuk membuat tim gabungan di mana fungsinya adalah: (1) Melakukan peninjauan ulang dan merevisi izin-izin usaha pengelolaan hutan dan perkebunan yang telah terbakar maupun belum terbakar berdasarkan pemenuhan kriteria penerbitan izin serta daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah; (2) Melakukan penegakan hukum lingkungan perdata, pidana maupun administrasi atas perusahaan-perusahaan yang lahannya terjadi kebakaran; (3) Membuat roadmap (peta jalan) pencegahan diri, penanggulangan dan pemulihan korban kebakaran hutan dan lahan serta pemulihan lingkungan". Selain itu, pihak tergugat juga diperintahkan untuk mengambil tindakan termasuk di dalamnya mendirikan rumah sakit khusus paru dan

<sup>314</sup> Mahkamah Agung RI. 2019, *Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri*, Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI, hlm. 25.

<sup>315</sup> Mahkamah Agung RI. 2019, *Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri*, Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI, hlm. 15-16.

penyakit lain akibat pencemaran udara asap di Provinsi Kalimantan Tengah yang dapat diakses gratis oleh Korban Asap, dan sebagainya. Dengan amar putusan tersebut, tentu saja, proses eksekusi atas putusan membutuhkan waktu yang lebih lama dari ketentuan dalam pedoman eksekusi perkara perdata.

Selain itu, terdapat pernyataan mendasar tentang pengadilan yang berwenang untuk menjalankan eksekusi. Jika mengacu pada pedoman eksekusi yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung RI, dinyatakan bahwa pengadilan yang berwenang untuk menjalankan eksekusi adalah “pengadilan negeri di mana perkara (guatan) diajukan dan diperiksa serta diputus pada tingkat pertama (Pasal 195 ayat (1) HIR/Pasal 206 ayat (1) RBg)”<sup>316</sup>. Pertanyaan tentang pengadilan yang berwenang untuk menjalankan eksekusi menjadi penting mengingat pelaksanaan eksekusi dilakukan di lintas pengadilan negeri dan bahkan berada dalam yurisdiksi dari beberapa pengadilan negeri yang berbeda. Sebut saja misalnya Kasus CLS Kebakaran Hutan dan Lahan Palangkaraya, pengadilan memerintahkan tidak saja Presiden dan Menteri yang berkedudukan di Jakarta yang merupakan yurisdiksi dari Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tapi juga Gubernur Kalimantan Tengah dan Walikota Palangkaraya yang merupakan yurisdiksi dari Pengadilan Negeri Palangkaraya. Dalam pedoman eksekusi Mahkamah Agung RI memang diatur tentang mekanisme pelimpahan eksekusi dari satu pengadilan negeri kepada pengadilan negeri yang lain apabila objek yang hendak dieksekusi terletak di luar wilayah hukumnya.<sup>317</sup> Akan tetapi, prosedur melakukan eksekusi secara simultan apabila objek yang hendak dieksekusi berada dalam wilayah hukum beberapa pengadilan negeri tidak diatur dalam pedoman tersebut. Kekosongan norma tersebut merupakan salah satunya faktor yang dapat berkontribusi tersendatnya pelaksanaan eksekusi riil atas putusan CLS.

## D. Penggunaan Mandamus dalam Eksekusi Putusan CLS



Menurut Jeremy Bentham, pembentukan hukum oleh otoritas dapat dilakukan menggunakan dua cara, yakni: *conception* dan *adoption*.<sup>318</sup> Dalam *conception*, otoritas pembuat hukum mengkonsepsikan sendiri tentang kebutuhan atau kepentingan yang akan diformulasi menjadi norma hukum. Namun ada kalanya permasalahan hukum yang akan diatur merupakan suatu fenomena yang baru sehingga pembuat hukum belum memiliki konsepsi yang memadai untuk merespon permasalahan hukum tersebut. Oleh karena itu, cara kedua dibutuhkan untuk membuat hukum yakni dengan jalan *adoption* di mana pembuat hukum belajar dari pengalaman pembuat hukum lainnya, bisa di negara lain, yang telah memiliki pengalaman dalam mengatur permasalahan tersebut. Dalam konteks pembaruan hukum, cara *adoption* ini yang sering dikenal sebagai pencangkokan hukum (*legal transplantation*).

<sup>316</sup> Mahkamah Agung RI, 2019, *Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri*, Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI, hlm. 9

<sup>317</sup> Mahkamah Agung RI, 2019, *Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri*, Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI, hlm. 9

<sup>318</sup> Philip Schofield, 1991, “Jeremy Bentham and Nineteenth-Century English Jurisprudence,” *The Journal of Legal History* 12 (1): 58-88, hlm. 61.

Dalam konteks Indonesia, sebagaimana disampaikan oleh Adriaan Bedner, hukum lingkungan merupakan produk dari “amalgamasi hukum” atau penggabungan dari sistem atau tradisi hukum yang berbeda-beda di berbagai negara, di antaranya Belanda, Kanada, Australia, maupun Amerika Serikat.<sup>319</sup> Hal ini termasuk di dalamnya adalah *citizen lawsuit* (CLS) yang sangat kental dipengaruhi oleh model yang dikembangkan di Amerika Serikat. Dampak logis dari amalgamasi hukum ini adalah lemahnya koherensi dan sering kali pula sistem hukum Indonesia tidak memiliki perangkat memadai untuk menjalankan konsep asing yang dicangkokkan ke dalam tubuhnya. Hal ini pula yang terjadi dalam problematika CLS di Indonesia. Ketiadaan perangkat dalam melakukan eksekusi atas putusan CLS akibat dari kurang memadainya perangkat sistem hukum Indonesia menyebabkan kemenangan dalam perkara lingkungan yang menggunakan gugatan CLS sulit cenderung menjadi kemenangan di atas kertas. Karena CLS merupakan prosedur yang lahir dan berkembang dalam tradisi *Common Law*, maka solusi atas kebuntuan prosedur CLS dalam hal eksekusi harus ditemukan dalam tradisi hukum yang sama. Dengan demikian, salah satu tawaran yang dapat dipakai untuk mengefektifkan eksekusi atas putusan CLS di Indonesia adalah menggunakan konsep *Continuing Mandamus* sebagaimana yang dikenal di negara-negara Anglo Saxon. Bahkan mekanisme yang sama juga dipakai oleh Filipina yang merupakan negara yang memiliki tradisi hukum campuran antara *Common Law* dan *Civil Law*.

Harry G. Feldman menyebutkan bahwa terdapat dua kelas mandamus, yakni *Mandamus Peremptory* dan *Alternative Mandamus*. *Peremptory Mandamus* adalah “putusan akhir dalam kasus memerintahkan dan memerintahkan tergugat untuk melakukan tindakan yang diminta darinya”<sup>320</sup>. Apabila dicermati secara seksama, putusan CLS yang bersifat *condemnatoir* memiliki karakter sebagai mana dalam pengertian *peremptory mandamus*. Artinya, putusan pengadilan dalam kasus CLS yang memerintah lembaga pemerintah untuk melaksanakan tanggung jawabnya untuk mencegah dan/atau mengatasi permasalahan lingkungan hidup dan kesehatan yang menjadi wewenangnya merupakan bentuk dari *peremptory mandamus* yang harus dijalankan. Sedangkan *Alternative Mandamus* merupakan “perintah untuk menunjukkan alasan dalam memerintahkan tergugat (1) untuk melakukan hal yang diminta; (2) atau menunjukkan alasan mengapa hal itu tidak harus dilakukan olehnya”<sup>321</sup>. Dalam hal ini, *alternative mandamus* merupakan bentuk perintah lanjutan, dalam sistem hukum Filipina disebut sebagai *Continuing Mandamus*, untuk memerintahkan pihak termohon melaksanakan putusan pengadilan yang berisi perintah (*peremptory mandamus/condemnatoir*) yang belum dilaksanakan. Hal ini berangkat dari pertimbangan bahwa sebuah perintah pengadilan bisa saja tidak dijalankan secara penuh oleh lembaga yang diperintahkan untuk itu. Hal ini dapat disebabkan oleh bentuk perintahnya yang bersifat kompleks, lintas sektor, hingga memerlukan waktu yang lama dan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu, tidak berjalannya eksekusi putusan juga dapat disebabkan oleh tidak memadainya perangkat untuk menjalankan perintah dengan karakteristik tersebut.

<sup>319</sup> Adriaan W. Bedner, 2008, “Amalgamating Environmental Law in Indonesia” dalam *Law Making for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, disunting oleh J. Arnscheidt, B. van Rooij, & J.M., Otto, Leiden: Leiden University Press, hlm. 171-172.

<sup>320</sup> Harry G. Feldman, 1936, “Mandamus,” *Law Society Journal* 7(2): 233-274, hlm. 240.

<sup>321</sup> Harry G. Feldman, 1936, “Mandamus,” *Law Society Journal* 7(2): 233-274, hlm. 240

Dalam konteks inilah, *Continuing Mandamus* dapat dimintakan kepada pengadilan dalam hal putusan pengadilan yang berkarakter perintah (*peremptory mandamus*) tidak dilakukan atau dipenuhi oleh lembaga yang diperintahkan. Misalnya, dalam Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan Palangkaraya, pihak tergugat yang diperintahkan untuk melakukan tindakan tertentu dalam amar putusan oleh pengadilan namun tidak melaksanakan perintah tersebut sebagaimana mestinya. Akibat dari ketiadaan mekanisme untuk memastikan eksekusi putusan CLS dilaksanakan secara keseluruhan dapat menyebabkan putusan pengadilan tersebut menjadi tidak efektif dalam kenyataan. Oleh karena itu, *Continuing Mandamus* dapat menjadi salah satu terobosan yang bisa digunakan oleh pihak penggugat dengan meminta pengadilan untuk memerintahkan pelaksanaan dari putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Di Filipina dan Amerika Serikat, pengadilan yang berwenang untuk mengeluarkan *Mandamus* adalah *High Court*. Dalam konteks eksekusi CLS di Indonesia di mana sering kali putusan CLS yang bersifat lintas yurisdiksi pengadilan dan bahkan menjadikan Menteri dan Presiden sebagai termohon eksekusinya, maka *Continuing Mandamus* idealnya menjadi kewenangan Mahkamah Agung (MA) RI sebagai lembaga peradilan tertinggi.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana kriteria *Continuing Mandamus* yang tepat bagi Indonesia. Dalam menjawab pertanyaan tersebut, beberapa hal dapat menjadi pertimbangan. Pertama, *Continuing Mandamus* dikeluarkan demi kepentingan umum apabila lembaga pemerintah yang memiliki tanggung jawab menolak atau menunda untuk melakukan tugasnya atau perintah pengadilan. Kedua, adanya permohonan dari pihak penggugat CLS kepada Mahkamah Agung untuk mengeluarkan *Continuing Mandamus* dengan alasan bahwa eksekusi atas putusan CLS yang bersifat *condemnatoir* belum atau tidak dijalankan sepenuhnya oleh pihak tergugat. Akan tetapi tidak ada mekanisme lain yang dapat digunakan oleh penggugat CLS (pemohon eksekusi) untuk memastikan perintah pengadilan (putusan *condemnatoir*) dalam CLS dapat dijalankan sepenuhnya. Ketiga, pada prinsipnya, lembaga peradilan tidak boleh menolak untuk menolak permohonan dengan alasan ketiadaan hukum apalagi untuk permasalahan yang mengakut kepentingan umum. Dalam hal ini, demi menjaga wibawa lembaga peradilan dalam memastikan perintahnya dilaksanakan oleh pihak termohon eksekusi, Mahkamah Agung dapat menggunakan diskresi untuk mengeluarkan perintah *Continuing Mandamus* demi kepentingan umum. Keempat, secara substansi, *Continuing Mandamus* tidak boleh berisikan perintah baru melampaui perintah pengadilan (putusan *condemnatoir*) yang ada dalam amar putusan CLS yang seharusnya dieksekusi. Selain itu, *Continuing Mandamus* tidak boleh memerintahkan termohon eksekusi untuk melakukan perintah yang melampaui wewenangnya. Kelima, *Continuing Mandamus* merupakan perintah yang berisikan permintaan alasan mengapa pihak termohon belum melaksanakan amar putusan pengadilan dan/ atau langkah-langkah yang harus dilakukan termohon eksekusi dalam rangka memenuhi putusan pengadilan yang bersifat *condemnatoir*. Langkah-langkah ini termasuk membuat kerangka waktu pemenuhannya, tahapan eksekusi, serta keharusan membuat laporan kemajuan atas pemenuhan perintah pengadilan yang disampaikan secara berkala kepada Mahkamah Agung. Keenam, karena sifatnya adalah perintah lanjutan dari putusan pengadilan yang belum dilaksanakan, *Continuing Mandamus* tidak dapat diajukan upaya hukum. Ketujuh, masa berlaku *Continuing Mandamus* adalah tidak terbatas karena ia akan selesai setelah seluruh perintah pengadilan dilaksanakan

oleh termohon eksekusi.

Dalam konteks Indonesia, setidaknya ada dua strategi yang dapat digunakan dalam mendorong *Continuing Mandamus*. Strategi yang pertama yang disebut sebagai strategi *judicial activism* di mana *Continuing Mandamus* didorong melalui terobosan atau inovasi hukum dengan jalan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk mengeluarkan perintah eksekusi untuk putusan CLS yang telah memiliki kekuatan hukum. Dalam hal ini, Mahkamah Agung diminta oleh pemohon *Continuing Mandamus* untuk mengambil perananan dalam bentuk *judicial activism* demi dijalkannya secara penuh putusan CLS demi kepentingan lingkungan hidup dan keselamatan masyarakat. Strategi *judicial activism* ini yang digunakan di Filipina di mana warga negara meminta pengadilan untuk mengeluarkan perintah dalam Kasus MMDA v. Concerned Residents of Manila Bay. Setelah pengadilan mengeluarkan *Continuing Mandamus* dalam kasus tersebut, Supreme Court Filipina selanjutnya mengintegrasikan konsep tersebut secara formal dalam *Rules of Procedures for Environmental Cases* yang dikeluarkan oleh Supreme Court Filipina. Strategi *judicial activism* juga yang digunakan oleh pihak penggugat dalam mendorong pengakuan atas CLS, Hak Gugat LSM Lingkungan serta Gugatan Kelompok (*Class Action*) di Indonesia. Artinya, pengadilan Indonesia sejatinya cukup membuka diri dari terobosan-terobosan hukum apabila pihak penggugat dapat mengkonstruksikan rasionalisasi yang kuat guna meyakinkan hakim tentang pentingnya terobosan tersebut diakui bagi perkembangan hukum lingkungan di Indonesia dan penyelamatan lingkungan hidup.

Strategi yang kedua adalah *legislative activism*. Dalam hal ini, *Continuing Mandamus* didorong melalui pembaruan hukum dengan melakukan revisi konstitusi atau undang-undang yang relevan dalam memberikan kewenangan bagi pengadilan untuk mengeluarkan perintah pengadilan berupa *Continuing Mandamus*. Cara yang kedua ini yang dilakukan oleh India dengan mempersiapkan basis hukum terlebih dahulu untuk memungkinkan pengadilan mengeluarkan perintah *Mandamus* yang diatur dalam Konstitusi India dan peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Di Indonesia, *legislative activism* ini dapat dilakukan untuk memberikan dasar hukum bagi Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi untuk memiliki kewenangan mengeluarkan perintah *Continuing Mandamus*. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap Konstitusi atau juga melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Akan tetapi mengingat sensitifnya isu untuk melakukan amandemen terhadap Konstitusi saat ini, maka jalan yang paling memungkinkan untuk melakukan pengaturan tentang kewenangan untuk mengeluarkan perintah *Continuing Mandamus* karena dalam Pasal 20 UU Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa wewenang Mahkamah Agung terbatas pada: (a) mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain; (b) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang; dan (c) kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Selain itu, alternatif yang lain adalah melakukan perubahan undang-undang yang relevan, misalnya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Tantangan yang lain atas pemberlakuan *Continuing Mandamus* berkaitan dengan dengan lapangan peradilan di Indonesia. Di negara-negara yang disebutkan sebelumnya (Filipina, Amerika Serikat, dan India), *Mandamus* merupakan bentuk perintah pengadilan (*writ*) di lapangan hukum administrasi negara sedangkan di Indonesia perkara CLS diputuskan menggunakan prosedur hukum perdata. Hal ini yang berkontribusi pada hambatan dalam pemberlakuan *Continuing Mandamus* dalam menjamin eksekusi atas putusan CLS. Idealnya, CLS sebagai sebuah prosedur yang berkaitan dengan relasi lembaga negara dengan warga negara dialihkan dari lapangan hukum perdata ke lapangan hukum administrasi negara. Hal ini sejalan dengan UU Administrasi Pemerintahan di mana peradilan tata usaha negara harus dipandang sebagai upaya “penguatan rezim hukum publik [dalam] melakukan kontrol yuridis terhadap pemerintah”<sup>322</sup> dan CLS merupakan salah satu prosedur yang dapat dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.

Pada 2016, Mahkamah Agung RI mengeluarkan SEMA No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan yang menyatakan bahwa “[p]erubahan paradigma beracara di Peradilan Tata Usaha Negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan”. Perubahan ini termasuk di dalamnya adalah perluasan atas kompetensi dari peradilan tata usaha negara untuk “mengadili perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah, yaitu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan) yang biasa disebut dengan *onrechtmatige overheidsdaad* (ODD).”<sup>323</sup> Dalam hal ini, objek gugatan di peradilan tata usaha negara tidak saja keputusan tata usaha negara yang bersifat konkret, individual, dan final namun juga tindakan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum. Tindakan ini harus dipandang tidak saja sebagai perbuatan langsung (*act of commission/ action*) namun juga pembiaran (*acts of omission/ inaction*).

Sebagaimana diungkapkan oleh Enrico Simanjuntak, lapangan hukum perdata berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata tidak lagi memadai untuk menyelesaikan permasalahan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah. Mengutip pendapat Frank J. van Ommeren, ia menyatakan bahwa “hukum perdata merupakan bagian dari hukum umum dan hukum administrasi adalah hukum khusus. Konsekuensinya, hukum perdata dapat berkerja sepanjang kaidah hukum administrasi tidak ada mengatur sebaliknya. Artinya, keberlakuan ajaran *onrechtmatige overheidsdaad* hanya berlaku [di ranah hukum perdata] sepanjang perbuatan melawan hukum administrasi (*administrative tort*) tidak dikenal sebagai suatu rezim hukum positif”<sup>324</sup>. Dengan UU Administrasi Pemerintahan yang mengakui adanya *administratif tort*, maka sudah semestinya perkara perbuatan melawan hukum oleh pemerintah menjadi wewenang pengadilan tata usaha negara. Hal ini tentu menjadi tugas Mahkamah Agung RI untuk mengeluarkan aturan yang lebih operasional dalam rangka mengalihkan

<sup>322</sup> Enrico Simanjuntak, 2019, “Restatement tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah,” *Jurnal Hukum Peratun* 1 (2): 165-190, hlm. 185.

<sup>323</sup> SEMA No. 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, hlm. 12.

<sup>324</sup> Enrico Simanjuntak, 2019, “Restatement tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah,” *Jurnal Hukum Peratun* 1 (2): 165-190, hlm. 174.

kewenangan mengadili perbuatan melawan hukum pemerintah dari peradilan umum ke peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, CLS akan menjadi prosedur dalam peradilan tata usaha negara sehingga semakin memungkinkan menjadikan *Continuing Mandamus* sebagai salah satu mekanisme pengawasan dan pelaksanaan eksekusi atas putusan CLS yang memiliki karakter yang berbeda dengan putusan pengadilan umum.

## E. Kesimpulan

Problematika eksekusi putusan CLS merupakan salah satu implikasi dari amalgamasi hukum terjadi dalam hukum lingkungan di Indonesia. Amalgamasi dengan mengambil beberapa bagian dari tradisi hukum yang lain dan kemudian diterapkan dalam sistem hukum yang berbeda berkonsekuensi pada lemahnya koherensi dalam sistem hukum sehingga menyebabkan kesulitan dalam penerapan atau eksekusinya. Hal ini pula yang terjadi dalam CLS di mana prosedur *Common Law* 'dicangkokkan' dalam sistem hukum yang secara tradisi masuk dalam *Civil Law* yang tidak memiliki perangkat, termasuk doktrin, yang memadai untuk melaksanakannya secara utuh. Di Indonesia, eksekusi atas putusan CLS menimbulkan kebuntuan sehingga harus dicarikan solusinya dalam tradisi hukum dari mana CLS berasal. Problematika ini muncul berhubungan dengan prosedur acara, para pihak, objek sengketa, hingga prosedur eksekusi, yang tidak memadai dalam sistem hukum Indonesia.

Dalam hal ini, *Continuing Mandamus* merupakan salah satu mekanisme dalam tradisi *Common Law* yang berpotensi untuk diadopsi oleh sistem hukum Indonesia untuk membuat eksekusi putusan CLS berjalan efektif. Dalam *Continuing Mandamus*, Mahkamah Agung RI dapat mengeluarkan perintah lanjutan bagi termohon eksekusi untuk melaksanakan amar putusan CLS yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Hal ini untuk memastikan bahwa seluruh perintah pengadilan tersebut dipenuhi oleh termohon eksekusi melalui pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Untuk mendorong diakuinya *Continuing Mandamus* di Indonesia, terdapat dua strategi yang bisa diupayakan, yakni strategi *judicial activism* dengan jalan melakukan inovasi hukum melalui pengadilan atau strategi *legislative activism* dengan jalan melakukan pembaruan peraturan perundang-undangan. Selain itu, menjadi penting untuk mengembalikan CLS dalam ranah peradilan tata usaha negara hal ini mengingat *Continuing Mandamus* juga merupakan mekanisme yang masuk dalam ranah administrasi negara karena berkaitan dengan relasi negara dan warga negara dalam hal tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan kepentingan umum. Adanya UU Administrasi Pemerintahan yang mendorong pengalihan perkara perbuatan melawan hukum oleh penguasa ke peradilan tata usaha negara menjadi momentum penting untuk juga mendorong pengakuan *Continuing Mandamus* dalam sistem hukum Indonesia demi menjaga wibawa peradilan di mana putusannya wajib untuk dieksekusi oleh pihak manapun yang diperintahkan untuk menjalankannya.



## Daftar Pustaka

### Buku

Adriaan W. Bedner, "Amalgamating Environmental Law in Indonesia" dalam *Law Making for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, disunting oleh J. Arnscheidt, B. van Rooij, & J.M., Otto, Leiden: Leiden University Press, 2008.

Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary: Ninth Edition*, St. Paul: West Thomson Reuters, 2009.

Mariolina Eliantonio, et.al., *Standing Up for Your Right(s) in Europe: A Comparative Study on Legal Standing (Locus Standi) Before the EU and Member States' Courts*, Brussel: European Union, 2012.

Philippine Judicial Academy, *Citizen's Handbook on Environmental Justice*, Manila: Philippine Judicial Academy, 2012.

### Jurnal

Dragana Ćorić, "Actio Popularis as an Instrument for the Protection of the Environment," *Zbornik Radova*, Volume 40 Nomor 1, 2016.

Enrico Simanjuntak, "Restatement tentang Yurisdiksi Peradilan Mengadili Perbuatan Melawan Hukum Pemerintah," *Jurnal Hukum Peratun*, Volume 1 Nomor 2, 2019.

Hanna Tolsma, Kars de Graff and Jan Jans, "The Rise and Fall of Access to Justice in the Netherlands," *Journal of Environmental Law*, Volume 21 Nomor 2, 2009.

Harry G. Feldman, "Mandamus," *Law Society Journal*, Volume 7 Nomor 2, 1936.

Indro Sugianto, "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (Citizen Law Suit) Terhadap Negara – Kajian Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat." *Dictum: Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, Volume 2, 2014.

Irappa S. Medar, "A Writ of Mandamus: An Overview" *International Journal of Research and Analytical Reviews*, Volume 4 Nomor 3, 2017.

Mahkamah Agung RI, *Pedoman Eksekusi pada Pengadilan Negeri*, Jakarta: Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum MA RI, 2019.

Maria Christina Mundin, "Access to Environmental Justice: A Closer Look at the Rules of Procedure for Environmental Cases," *Ateneo Law Journal*, Volume 55 Nomor 4, 2011.

Nur Syarifah et. al., *Laporan Kajian Putusan Perkara Lingkungan Hidup*, Jakarta: LeIP, 2020.

Philip Schofield, "Jeremy Bentham and Nineteenth-Century English Jurisprudence," *The Journal of Legal History*, Volume 12 Nomor 1, 1991.

Will Reisinger, Trent Dougherty, and Nolan Moser., "Environmental Enforcement and the Limits of Cooperative Federalism: Will Courts Allow Citizen Suits to Pick up the Slack?" *Duke Environmental Law and Policy Forum*, Volume 20 Nomor 1, 2010.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36 Tahun 2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah

### **Lain-lain**

Agung Wardana, "Banding Pemerintah atas Putusan Pencemaran Udara Jakarta," *Kompas*, <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/10/08/banding-pemerintah-atas-putusan-pencemaran-udara>, 2022 [diakses 26 Mei 2022]

*Arie Rompas et al v. Presiden Republik Indonesia et. al*, (Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya No. 118/Pdt.G/LH/2016/PN Plk; Putusan Pengadilan Tinggi Palangkaraya No. 36/PDT/2017/PT PLK.

Kasus Nunukan (*J. Sandyawan Sumardi et al v. Presiden Megawati et al [2003]*) dalam Putusan Pengadilan Jakarta Pusat No. 28/Pdt.G/2003/PN JKT.PST.



## Daftar Penulis

1. **Dr. Edra Satmiadji, S.H., M.H.** adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Bengkulu sejak tahun 2005 sampai dengan sekarang. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Magister dan Doktor di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Ketertarikan pada isu lingkungan hidup membuat penulis concern mengajar, meneliti dan melakukan pengabdian yang berkaitan dengan hukum lingkungan dan hukum agraria. Selain menjadi dosen, peneliti juga menjadi anggota bahkan menjadi Dewan Anggota Komunitas Konservasi Indonesia WARSI (KKI WARSI) tahun 2014-2021. Demikian pula saat ini penulis menjabat sebagai Wakil Ketua Pembina Hukum Lingkungan Indonesia Bidang Advokasi Hukum dan Kebijakan.
2. **Dr. Maret Priyanta, S.H., M.H.** menyelesaikan Studi Sarjana, Magister dan S3 Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung. Saat ini merupakan Dosen Tetap dan mengajar mata kuliah Hukum Lingkungan, Hukum Tata Ruang, Hukum Sumber Daya Alam dan Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Beberapa artikel telah dipublikasikan dalam Jurnal, Prosiding, Book Chapter baik nasional maupun internasional. Pengalaman dalam bidang hukum tata ruang antara lain sebagai Tim Advisory pada Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian ATR/BPN RI dan Tim Pengarah pada Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, Anggota Forum Penataan Ruang Daerah, dan Tenaga Ahli penyusunan regulasi tata ruang di daerah. Komunikasi dengannya dapat dilakukan melalui e-mail: [maret.priyanta@unpad.ac.id](mailto:maret.priyanta@unpad.ac.id)
3. **Cut Sabina Anasya Zulkarnain, S.H., M.H.** lahir di Bandung, pada tahun 1998. Penulis menempuh pendidikan Sarjana Ilmu Hukum dan Magister Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran. Beberapa publikasi yang pernah ditulisnya pada jurnal nasional dan seminar nasional ialah: (1) Pemenuhan Hak Akses atas Informasi Amdal di Indonesia: Penguatan Regulasi dan Optimalisasi Sistem Elektronik; (2) Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang Kawasan Perdesaan: Implikasi Perubahan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja; dan (3) Regulasi Tata Ruang Pesisir Melalui Pendekatan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Bagi Perlindungan Terumbu Karang di Indonesia. Saat ini penulis juga merupakan editor pelaksana Jurnal Bina Hukum Lingkungan. Untuk menghubungi penulis, dapat berkomunikasi melalui e-mail: [sabinaanasyaa@gmail.com](mailto:sabinaanasyaa@gmail.com)

4. **Dr. Irene Mariane, S.H., CN., M.H.** lahir di Sorong, Papua Barat, pada tanggal 8 Maret 1971. Menempuh pendidikan S1 di FH Usakti, tamat tahun 1994, Pendidikan Notariat FH UI, tamat tahun 1994, Pendidikan Magister Ilmu Hukum FH Universitas Tarumanegara, tamat tahun 1998, dan tamat dari Pendidikan Prodi Doktor Ilmu Hukum FH Usakti tahun 2013. Saat ini bekerja sebagai Dosen Tetap di Program Studi Sarjana (S1) di Fakultas Hukum Usakti mulai tahun 1994 sampai dengan tahun 2021. Dan kemudian sebagai dosen tetap di Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Trisakti, mulai tahun 2021 sampai dengan sekarang.
5. **Prof. Andri G. Wibisana, S.H., LL.M, Ph.D** adalah guru besar pada Fakultas Hukum UI. Menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di FHUI (1998), Master Program on Law and Economics, Utrecht University (2002), dan Program Doktor, Maastricht University (2008). Penulis telah terlibat dalam berbagai penelitian dan publikasi dengan fokus hukum lingkungan dan hukum perubahan iklim. Alamat: [andri.gunawan@ui.ac.id](mailto:andri.gunawan@ui.ac.id).
6. **Syahrani** adalah Asisten Peneliti pada Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), dan National Rapporteur for Climate Change Litigation in Indonesia untuk Sabin Center for Climate Change, Columbia University. Menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di FHUI tahun 2021
7. **Dr. Elly Kristiani Purwendah, S.H., M.Hum** ([ellykpurwendah@gmail.com](mailto:ellykpurwendah@gmail.com)) adalah Dosen di Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto. Mengampu Mata Kuliah Hukum Lingkungan dan hukum Acara Perdata. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto (1993), Magister Humaniora di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta (2001), Program Doktor di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2018). Penulis telah terlibat dalam berbagai penelitian dan publikasi dengan fokus kajian Hukum Lingkungan dan Hukum Acara Perdata.
8. **Dr. Reveny Vania Rugebregt, S.H. M.H.** Penulis adalah dosen tetap pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pattimura Ambon. Menyelesaikan pendidikan S1 pada Program Studi Ilmu Hukum, Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon dan melanjutkan S2 juga di Fakultas Hukum Universitas Pattimura Bagian Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara. Menyelesaikan pendidikan S3 pada Fakultas Hukum Universitas Hasanudin (UNHAS). Penulis menekuni bidang ilmu Hukum Administrasi Negara dengan kekhususan berbicara tentang pengelolaan sumberdaya alam yang berdampak pada lingkungan hidup masyarakat adat. Penulis dapat di hubungi melalui email: [reveny\\_rugebregt@yahoo.com](mailto:reveny_rugebregt@yahoo.com).
9. **Dr. Rahmat, S.H., M.H.** Lahir di Mamuju, Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Tomakaka Mamuju sejak 2009 sampai sekarang selain itu juga mengajar di Universitas Sulawesi Barat, dan STAIN Majene Sulawesi Barat. Beliau menyelesaikan Pendidikan Sarjana di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jakarta, Pendidikan Magister dan Doktor di Universitas Muslim Indonesia. saat ini dipercaya menjadi Tim Teknis Penilai AMDAL pada Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Sulawesi Barat, Anggota PHLI, Ketua Pengurus Daerah Asosiasi Pengajar

Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Provinsi Sulawesi Barat, juga Ketua MD-KAHMI Kab.Mamuju, Pengurus Nahdlatul Ulama Prov.Sulawesi Barat, terakhir sempat menjadi Ketua Komisi Informasi Provinsi Sulawesi Barat Periode 2016-2020. Beberapa karya ilmiah yang telah dimuat pada jurnal ilmiah terakreditasi nasional, karya tulis dalam bentuk buku dengan judul "Hukum Lingkungan Perspektif UU 32 Tahun 2009" diterbitkan oleh The Phinisi Press Yogyakarta 2015, buku yang ditulis bersama Prof.Mahfud,M.D.dkk "Komisi Informasi Reposisi Dan Penguatannya" penerbit Dee Publishing Yogyakarta 2016.

- 10. Dr. Marhaeni Ria Siombo, S.H., M.Si.** Menamatkan S-1 pada FH UNHAS di Makassar Tahun 1987, menyelesaikan S2 pada Universitas Indonesia Tahun 1994 dan menyelesaikan S3 pada UNJ di Jakarta tahun 2009. SK PNS Tahun 1988 yang ditempatkan sebagai dosen pada program S-1 dan S-2 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Univ.Tadulako di Palu. Tahun 2001 s.d Tahun 2009 sebagai PNS DpK pada Kementerian Kelautan & Perikanan di Jakarta dan saat itu terlibat sebagai anggota tim antar departemen untuk meratifikasi beberapa konvensi internasional terkait lingkungan hidup. Saat ini sebagai dosen PNS LLDIKTI3 yang diperbantukan pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, dan Tahun 2013 sampai saat ini sebagai dosen tetap FH Unika Atma Jaya. Penulis sampai saat ini aktif menulis pada jurnal bereputasi nasional/internasional juga sebagai tim editor (reviewer) dari beberapa jurnal bereputasi Sinta. Sebagai pengurus sekaligus anggota pada Pembina HukumLingkungan Indonesia (PHLI) dan Asosiasi Pengajar Hukum Keperdataan (APHK).
- 11. Dr. Netty S.R. Naiborhu, S.H., M.H.** Menamatkan S-1 pada Sekolah Tinggi Hukum Bandung (STHB) tahun 1983, menyelesaikan Pascasarjana Spesialis Studi Kenotariatan Unpad Tahun 1990, S-2 Ilmu Hukum Unpad Tahun 1995, menyelesaikan S3 Ilmu Hukum Univ. Katolik Parahyangan Tahun 2008.Tahun 1983 sampai saat ini sebagai dosen tetap Yayasan Universitas Bandung di STHB dan aktif sebagai ahli dalam perkembangan hukum lingkungan sekaligus sebagai anggota Pembina Hukum Lingkungan Indonesia.
- 12. Sapto Hermawan** adalah staf pengajar pada Fakultas Hukum UNS. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (2002), Magister Hukum (2012), dan Program Doktor (2018) kesemuanya di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Penulis telah terlibat dalam berbagai penelitian dan publikasi dengan fokus hukum administrasi negara, teori hukum, dan hukum lingkungan. Alamat: [saptohermawan\\_fh@staff.uns.ac.id](mailto:saptohermawan_fh@staff.uns.ac.id).
- 13. Agung Wardana, S.H., LL.M., Ph.D.,** menyelesaikan Pendidikan Sarjana di fakultas hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, Magister di Nottingham University dan meraih gelar Ph.D di Murdoch University. Saat ini bekerja sebagai dosen di Departemen Hukum Lingkungan, Universitas Gadjah Mada, dan saat ini menjadi Alexander von Humboldt Fellow di Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Jerman. Ia adalah penulis Contemporary Bali: Contested Space and Governance (Palgrave Macmillan, 2019) dan artikelnya telah diterbitkan diantaranya oleh Critical Asian Studies, Asian Journal of Comparative Law, dan Asia Pacific Journal of Environmental Law.








## Indonesian Center for Environmental Law

---

Jl. Dempo II No. 21, Kebayoran Baru Jakarta Selatan, Indonesia 12120


 +62 21 726 2740 +62 21 726 9330


---

 [www.icel.or.id](http://www.icel.or.id) |  [info@icel.or.id](mailto:info@icel.or.id)

---

 @ICEL\_indo

 @icel\_indo

 Indonesian Center  
for Environmental Law