



Integrasi Citizen Lawsuit sebagai Hak Prosedural atas Lingkungan Hidup dalam Dimensi HAM

Rizky Ramadhani Kurniawan

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

Email: rizkyramadhankurniawan@gmail.com

Abstract

There is a link between the fulfillment of the right to the environment and human rights itself. Environmental cases in Indonesia, the state organizers are quite big contributing to the occurrence of environmental damage. It is necessary for a lawsuit to punish the negligence of the state administrator for the fulfillment of such rights, this can be found in the Citizen Lawsuit suit. Therefore, this paper discusses: first, what is the general picture of citizen lawsuit ?; Second, how is the relationship between human rights, citizen lawsuit, and the right to the environment ?; Third, How to integrate citizen lawsuit into national law ?. The research is a kind of normative legal research with normative juridical approach. The result of the study is that Citizen Lawsuit is an instrument to protect citizens from possible losses as a result of actions or omissions from state or state authorities, intersection between human rights, citizen lawsuit and the right to environment is in the spirit of escorting the authority of the state , Integrating it through harmonization with the 1945 Constitution and UUPPLH.

Keywords: Citizen Lawsuit; Human Rights; Right to Environment

Abstrak

Dalam konteks Hak Asasi Manusia terdapat keterkaitan antara pemenuhan hak atas lingkungan hidup dan hak asasi manusia itu sendiri. Jika bercermin kepada kasus-kasus lingkungan hidup di Indonesia, penyelenggara negara cukup berandil besar terhadap terjadinya kerusakan lingkungan. Untuknya diperlukan jenis gugatan yang dapat menghukum kelalaian penyelenggara negara atas pemenuhan hak tersebut, hal ini dapat ditemukan di dalam jenis gugatan Citizen Lawsuit. Maka dari itu tulisan ini membahas: pertama, bagaimana gambaran umum citizen lawsuit?; kedua, bagaimana hubungan antara HAM, citizen lawsuit, dan hak atas lingkungan hidup?; ketiga, Bagaimana mengintegrasikan citizen lawsuit ke dalam hukum nasional?. Penelitian yang dilakukan adalah jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif formil. Hasil penelitian adalah, Citizen Lawsuit adalah instrumen untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara, interseksi (titik temu) antara HAM, citizen lawsuit dan hak atas lingkungan hidup ada pada spirit mengawal otoritas penyelenggara negara, mengintegrasikannya lewat harmonisasi dengan UUD 1945 dan UUPPLH.

Kata Kunci: HAM; Hak atas Lingkungan Hidup; Citizen Law Suit.

A. PENDAHULUAN

Nyaris tidak dapat dibantah, kerusakan lingkungan hidup (*ecocide*) memiliki efek menyengsarakan kehidupan manusia dan secara langsung mencederai hak asasi manusia. Mayoritas kerusakan lingkungan hidup tersebut jamak diketahui adalah hasil dari pola perilaku manusia sendiri. Mulai dari kebijakan pembangunan yang pro ekonomi kapitalis sehingga terjadi subordinasi aspek-aspek kehidupan yang lain, perizinan lingkungan hidup yang korup, dan berbagai manipulasi yang hanya mungkin dilakukan oleh otoritas penyelenggara negara dapat dikatakan *mainframe* kerusakan lingkungan hidup hari ini.

Ambil contoh, kebakaran lahan dan hutan yang terjadi di banyak Provinsi di Kalimantan dan Sumatera, bencana longsor di Jawa Barat, semburan lumpur Lapindo di Jawa Timur, dan banyak perosalan lingkungan hidup lainnya yang ditenggarai mempunyai keterkaitan dengan kinerja penyelenggara negara (pemerintah).

Pertanyaan kita bersama adalah menyoal kehadiran Negara. Sebab sebagaimana dijelaskan, dampak dari kerusakan lingkungan hidup secara langsung menukik kepada persoalan hak asasi manusia. Pada akhirnya, hal ini membawa kita pada kecurigaan akademis, bahwa penyelenggara negara telah lalai dalam memberikan jaminan atas hak-hak warga negaranya.

Pertanyaan kita selanjutnya adalah bagaimana menuntut negara yang diasumsikan telah lalai dalam menjalankan kewajibannya dan memastikan penyelenggara negara tidak mengulangi kelalaiannya tersebut?.

Untuk menjawab persoalan ini, peneliti mencoba berkaca dari instrumen hukum di Negara lain yang mempunyai persoalan yang sama dengan Negara Indonesia dewasa ini sebagai alternatif penyelesaian di lapangan hukum lingkungan dan hak asasi manusia.

Instrumen yang dimaksud adalah *Citizen Lawsuit*, sebuah mekanisme gugatan warga negara yang tumbuh dalam sistem hukum *common law*. Gugatan tersebut ditujukan terhadap penyelenggara negara berkenaan kepentingan umum, bukan untuk kepentingan pribadi atau orang *per* orang. Unsur kepentingan umum ini membuatnya menjadi tidak sama dengan Gugatan Tata Usaha Negara walaupun kedua mekanisme ini sama-sama menggugat penyelenggara negara.

Inti dari penggunaan *citizen lawsuit* tidak lain untuk menggugat kelalaian dari tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam

memenuhi hak-hak warga negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*).

Lebih jauh, yang menjadi titik fokus kita adalah bagaimana memberi hukuman bagi penyelenggara Negara untuk memperbaiki suatu persoalan dengan cara mengeluarkan suatu kebijakan yang mengatur umum (*regeling*) agar pelanggaran hak warga negara tersebut tidak terjadi lagi.

Fungsi gugatan seperti yang dijelaskan di atas yang belum dapat kitatemukan pada mekanisme yang disediakan dalam sistem hukum Indonesia dan oleh sebab itu penelitian yang berkaitan dengan sistematisasi *citizen lawsuit* akan sangat dibutuhkan.

Sampai saat ini di Indonesia memang belum terdapat pengaturan khusus tentang *Citizen Lawsuit*, sementara di sisi lain model gugatan ini telah banyak digunakan di berbagai kasus yang menyangkut hak asasi. Implikasi logis dari ketiadaan pengaturan adalah ketidakjelasan patokan hakim dalam memutuskan perkara yang menggunakan model gugatan ini.

Oleh karenanya, tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang ihwal *citizen lawsuit* di samping mencoba menjawab pertanyaan, bagaimana keterkaitan antara HAM, *citizen lawsuit*, dan hak atas lingkungan hidup?; dan bagaimana mengintegrasikan *citizen lawsuit* ke dalam hukum nasional?

B. PEMBAHASAN

1. Anatomi *Citizen Lawsuit*

Sejatinya, *Citizen Lawsuit* tidak lahir dari rahim sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. Secara historis, *Citizen Lawsuit* lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*. Amerika Serikat menjadi negara pertama yang menggunakan model gugatan jenis ini dalam menanggapi permasalahan lingkungan yang terjadi dalam yurisdiksinya pada tahun 1970¹.

Selanjutnya, *Citizen Lawsuit* mendapat kedudukan hukum yang jelas di negara tersebut karena mulai dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti *Clean Air Act* (Pasal 304), *Clean Water Act*

¹ Indro Sugianto, *Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Negara: Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat*, dalam "Jurnal Kajian Putusan Pengadilan", edisi 2, (Jakarta: LEIP, 2004), hlm 34.

(Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response and Liability Act* (Pasal 310), *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002).²

Keseluruhan pasal tersebut pada intinya memberikan jaminan secara hukum bahwa setiap orang dapat menuntut pemerintah di pengadilan untuk menjalankan kewajiban yang diperintahkan oleh undang-undang.

Pada perkembangannya yang paling mutakhir, setiap orang bahkan dapat bertindak sebagai penuntut umum untuk mengajukan tuntutan pidana lingkungan (*environmental offence*) dalam bentuk tuntutan pidana denda, dalam hal penuntut umum negara (*public prosecutor*) tidak menjalankan tugasnya (Pasal 109 CERCLA).³ Lebih lagi, saat ini Negara yang mengakui jenis gugatan *Citizen Lawsuit* tidak hanya untuk perkara-perkara yang menyangkut lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.⁴

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

Namun, gugatan *citizen lawsuit* juga mengharuskan pengaturan yang jelas yang dikeluarkan oleh otoritas negara. Hal ini menjadi point penting dalam argumen Gokkel, seperti yang dikutip Sundari dalam bukunya yang berjudul "Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)", yang menyatakan bahwa

²Achmad Santosa, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, (Jakarta: ICEL,1997), hlm 10.

³ Achmad Santosa, *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam "Jurnal Kajian Putusan Pengadilan", edisi 2, (Jakarta: LEIP, 2004), hlm 62.

⁴ Kanadianto, *Konsep Citizen Lawsuit di Indonesia*, <http://kanadianto.wordpress.com/2008/01/23/konsep-citizen-lawsuit-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 03 Juni 2017

“*Citizen Lawsuit* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara.”⁵

Sedangkan Kottenhagen-Edzes, seperti yang dikutip oleh Paulus E. Lotulung dalam bukunya yang berjudul “Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata” memberikan penekanan pada aspek kepentingan umum sebagaimana dikatakannya “...dalam *Citizen Lawsuit* orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 140 Nieuw BW (Pasal 1365 KUHPerdata).⁶

Citizen Lawsuit, dengan begitu, dapat diartikan sebagai mekanisme bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kesalahan dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kesalahan tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, atas kesalahannya tersebut, negara dihukum untuk melakukan tindakan tertentu atau mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat pengaturan umum agar kelalaian tersebut tidak lagi terjadi di kemudian hari.

Sebagaimana jenis atau model gugatan yang lain, *citizen lawsuit* juga mempunyai ciri khas atau unsur-unsur yang mendasari bahwa gugatan tersebut dapat dikatakan sebagai gugatan *citizen lawsuit*. Unsur-unsur tersebut melingkupi:

Pertama, gugatan ini dapat diajukan oleh setiap orang atau warga negara. Seperti gugatan perdata pada umumnya, setiap orang atau badan hukum yang mengajukan gugatan disebut sebagai Penggugat (*eisser/plaintiff*), dan orang atau badan hukum lain yang digugat disebut sebagai Tergugat (*gedaagde/defendant*).⁷

Pada dasarnya setiap orang yang merasa mempunyai hak dan ingin menuntutnya atau ingin mempertahankan atau membelanya, berwenang untuk bertindak selaku pihak, baik selaku penggugat maupun tergugat. Dan biasanya orang yang langsung berkepentingan sendirilah yang aktif bertindak sebagai pihak di muka pengadilan. Akan tetapi, seseorang dapat pula bertindak sebagai Penggugat atau Tergugat di muka pengadilan tanpa memiliki kepentingan langsung dalam perkara yang bersangkutan. Seorang wali atau pengampu bertindak sebagai pihak di

⁵ E. Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002), hlm 15.

⁶ Paulus E. Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hlm 57.

⁷ Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, cet. VII, (Bandung: Mandar Maju, 1997), hlm. 3.

muka pengadilan atas namanya sendiri, tetapi untuk kepentingan orang lain yang diwakilinya (Pasal 383, Pasal 446, Pasal 452, Pasal 403-405 KUHPerduta).⁸ Dengan demikian setiap warga negara yang tidak terhalang untuk melakukan perbuatan melawan hukum dapat tampil sebagai Penggugat dengan jenis gugatan *Citizen Lawsuit*.

Kedua, gugatan didasarkan pada asas kepentingan umum. *Citizen Lawsuit* dapat diajukan oleh setiap orang atau setiap warga negara, namun gugatan ini harus mendasarkannya pada asas kepentingan umum.⁹ Hal inilah yang menurut hemat penulis akan berpeluang untuk diperdebatkan karena sampai saat ini belum terdapat pasti mengenai kepentingan umum.

Menggunakan pendekatan hukum positif, pengertian kepentingan umum bisa ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:¹⁰

- a) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, masyarakat bersama, dan/atau pembangunan.
- b) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas.¹¹

Berdasarkan pendekatan hukum positif, ditemukan bahwa tolak ukur pertama dari kepentingan umum adalah "titik keseimbangan" terhadap kelangsungan hidup yang meliputi: manusia pribadi dengan martabatnya, rakyat sebagai komunitas warga negara atau penduduk, dan Pemerintah dengan segala tindakan dan keputusannya.¹²

Senada dengan hal itu, Sudikno Mertokusumo memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara,

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm 64 -65.

⁹ Nikolas Simanjuntak, "Definisi Pelanggaran Kepentingan Umum," Kompas (8 Oktober 1996): 4, dikutip oleh Marion Elisabeth, *Op.cit.*, hlm. 95.

¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN. No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380, Penjelasan Pasal 49.

¹¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Penjelasan Pasal 34 huruf c.

¹² Nikolas Simanjuntak, *loc.cit*

pelayanan umum dalam masyarakat luas, rakyat banyak, dan/atau pembangunan di berbagai bidang kehidupan (atau dengan perkataan lain kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan lainnya), dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan kepentingan-kepentingan yang lain.¹³

Dari penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa gugatan *citizen lawsuit* memang merupakan instrumen yang diarahkan untuk mengawal kebijakan pemerintah, sebab yang berwenang menyelenggarakan kepentingan umum pada dasarnya adalah pemerintah. Maka, titik terjang dari instrumen *citizen lawsuit* sendiri secara garis besar ditujukan untuk membuktikan kesalahan maupun kelalaian pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan umum tersebut.

Ketiga, mendasarkan pada perbuatan melawan hukum. Pasal yang sering disebut-sebut sebagian kalangan merupakan pasal karet ini adalah *entry point* bagi jenis gugatan *citizen lawsuit* berkembang di Indonesia. Selengkapnya Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), berbunyi:

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut”.

Dikatakan *entry point* sebab yang pertama kali memperkenalkan dan mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* adalah Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta) untuk kasus Nunukan. Mendasarkan gugatan pada perbuatan melawan hukum, kasus Nunukan ini kemudian dimenangkan, setelah cukup lama ditelantarkan ratusan ribu TKI-TKI di Nunukan akhirnya dipulangkan. Setelah dimengungkannya gugatan tersebut, terbitlah UU NO. 39 Tahun 2004 tentang perlindungan dan penempatan TKI. Gugatan ini kemudian tercatat sebagai gugatan yang mampu merubah kebijakan.

Artikulasi *Citizen Lawsuit* secara sederhana adalah untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara. Dengan demikian, *Citizen Lawsuit* berkaitan dengan perbuatan melawan hukum pemerintah atau penguasa sebagai pihak yang memiliki otoritas untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Oleh karenanya, ketentuan pasal

¹³ Sudikno Mertokusumo (a), *Op.cit.*, hlm 45.

1365 KUHPerdata dapat diterapkan dalam perbuatan melawan hukum Pemerintah.¹⁴

Keempat, Tidak mengajukan tuntutan ganti rugi berupa uang. Pada dasarnya Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak harus membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan *tangible*. Implikasi dari hal tersebut adalah tidak mungkin menuntut ganti rugi materiil. *Citizen Lawsuit* merupakan gugatan yang dimaksudkan sebagai sebuah jalan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah dan bukan dimaksudkan untuk ganti rugi meskipun pada perkembangannya tidak tertutup kemungkinan untuk hal itu. Oleh karena itu, berdasarkan perkara-perkara yang masuk ke Pengadilan dengan menggunakan *Citizen Lawsuit*, tuntutan yang diajukan umumnya adalah berupa prestasi berupa tindakan-tindakan tertentu yang dapat memperbaiki keadaan seperti: tuntutan agar tergugat segera membuat Undang-Undang, revisi Undang-Undang, mengeluarkan peraturan tambahan, dan melakukan tindakan-tindakan tertentu lainnya.

2. Interseksi antara HAM, Lingkungan Hidup dan *Citizen Lawsuit*

Membicarakan Hak Asasi Manusia tidak akan dapat dilepaskan dari pemahaman terhadap hak asasi manusia itu sendiri yang beragam, setiap bangsa maupun negara mempunyai cara pandang sendiri terhadap hak asasi manusia. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya istilah yang dapat digunakan untuk merujuk kepada HAM itu sendiri, antara lain:

- a) *Human rights* yaitu hak-hak itu berlaku universal tanpa batas ruang dan waktu, namun dapat dialeinasi dengan undang-undang Negara yang bersangkutan.
- b) *Fundamental rights* yaitu hak-hak itu tidak dapat dialeinasi dalam keadaan apapun.
- c) *Citizen's right*, dimana hak-hak itu hanya berlaku bagi manusia yang menjadi warga dari Negara yang bersangkutan saja.
- d) *Constitutional rights* hanya sepanjang hak-hak itu dimuat di dalam konstitusi yang bersangkutan.
- e) *Legal rights* sepanjang hak-hak itu dimuat di dalam peraturan perundang-undangan dari Negara yang bersangkutan saja.¹⁵

¹⁴ Marion Elisabeth, *Op.cit.*, hlm 104.

¹⁵ Max Boli Sabon, *Hak Asasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: niversitas Katolik Indonesia Atmajaya, 2008), hlm 14.

Secara yuridis, ketentuan mengenai perlindungan hak asasi manusia (*human rights*) diatur dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu *Universal Declaration of Human Rights 1948* (Piagam PBB). Tujuan utamanya tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan: *promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.*

Secara umum, berbagai pengaturan mengenai HAM tersebut tidak secara eksplisit membahas masalah hak atas lingkungan hidup maupun *citizen lawsuit* sebagai bagian dari hak atas lingkungan hidup.

Akan tetapi penulis ingin menunjukkan sebenarnya terdapat keterkaitan yang kuat antara HAM, hak atas lingkungan hidup dan *citizen lawsuit*. Sebab, apabila diperhatikan ada beberapa hak asasi yang berkaitan erat dengan masalah lingkungan hidup terutama hak yang terkait dengan generasi ketiga HAM yaitu *solidarity rights* meskipun berdasarkan prinsip keterkaitan antar hak, juga ditemukan kaitan hak atas lingkungan hidup dengan hak-hak generasi sebelumnya termasuk hak sipil politik, dan hak ekonomi, sosial dan budaya.

Hak yang dimaksudkan tersebut adalah hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih (*right to a clean environment*)¹⁶. Hak ini dapat dibagi lagi menjadi: *Pertama* Hak untuk Hidup (*The Right to Life*). ICCPR mengakui adanya hak untuk hidup, sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 6 ayat (1): *every human being has the inherent rights to life, ...no one shall be arbitrarily deprived of his life.* Hal ini menunjukkan bahwa setiap orang berhak untuk hidup dan tidak ada seorang pun dan juga negara dapat sewenang-wenang menghentikan kehidupan seseorang. Negara harus melakukan berbagai tindakan atau paling tidak, tidak boleh lalai untuk melindungi kehidupan manusia.

Kedua, Hak atas Lingkungan yang Sehat (*The Right to Healthy Environment*). Sebenarnya tidak ada dokumen HAM yang menentukan dengan tegas mengenai hak atas lingkungan yang sehat (*healthy environment*). Meskipun demikian, setidaknya terdapat hak untuk mendapat kondisi kerja yang sehat atau untuk mendapatkan kehidupan yang layak (*adequate for the health*) pada lingkungan kerja. Ketentuan ini terdapat dalam ICESCR Pasal 7 butir b menyatakan pengakuan akan hak

¹⁶ Willem van Genungten, *Human Rights Reference Handbook*, (Netherlands: Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governance and Democratization Department, 1999), hlm. 18.

setiap orang mendapatkan kondisi kerja yang sehat (...*the right of everyone to enjoyment of just and favourable conditions of work ... (a), ... (b) safe and health conditions; ...*).

Ketiga, Hak atas Kesehatan (The Right to Healthy). Hak atas kesehatan berarti setiap orang berhak atas kesehatan baik fisik maupun mental. Hak atas kesehatan tidak lepas dari lingkungan yang sehat, sebab tanpa lingkungan yang sehat tidak mungkin kesehatan terjamin. Hal ini berarti negara harus menjamin perlindungan kesehatan setiap warganya. Pasal 12 ICESCR memberi penegasan bahwa: *the state parties to the present Covenant recognize the right to everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental healthy.*

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, memang tidak ada ketentuan maupun pengaturan yang menyatakan bahwa hak atas lingkungan hidup adalah bagian dari HAM. Namun, melalui pendekatan pasal *per* pasal dari berbagai dokumen HAM di atas memberikan kita pemahaman bagaimana Hak atas Lingkungan Hidup sebenarnya merupakan bagian yang integral dari berbagai ketentuan mengenai Hak Asasi Manusia.

Kembali kepada watak HAM sendiri yang memberikan tekanan pada perkara hak dan kewajiban. Negaralah yang dibebani kewajiban berdasarkan Hukum Internasional untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak asasi manusia setiap warga negaranya. Kewajiban menghormati artinya negara harus menahan diri dari mengganggu atau membatasi penikmatan hak asasi manusia. Kewajiban untuk melindungi membutuhkan tindakan negara untuk melindungi individu dan kelompok terhadap pelanggaran hak asasi manusia. Kewajiban untuk memenuhi berarti bahwa negara harus mengambil tindakan positif untuk memfasilitasi pemenuhan hak-hak dasar manusia.

Selanjutnya, untuk menentukan sejauh mana negara telah melaksanakan kewajibannya untuk memajukan HAM tersebut diperlukan suatu indikator. Sebagaimana Paul Hunt *special rapporteur* pertama atas standar tertinggi hak atas kesehatan yang ditunjuk oleh komite hak asasi pada tahun 2002, mengajukan 3 (tiga) indikator, yaitu:¹⁷ *Pertama*, indikator struktural, indikator ini berbicara tentang apakah

¹⁷ Lihat Audrey R. Chapman, *The Status of Effort to Monitor Economic, Social and Cultural Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*, (United States: University of Connecticut, 2005) hlm 256-257.

infrastruktur yang ada atau yang dibuat pemerintah kondusif bagi realisasi hak; *Kedua*, indikator proses, Indikator proses bersama-sama dengan indikator hasil, memonitor komponen hak. Indikator ini muncul karena konsep realisasi bertahap; dan *Ketiga*, indikator hasil, indikator ini menilai tingkat pelaksanaan hak asasi yang dirasakan masyarakat.

Pada tahap inilah dapat kita temukan interseksi (titik temu) bagaimana *citizen lawsuit* adalah hak yang seharusnya diakomodir oleh penyelenggara negara berkaitan dengan otoritasnya mengatur kepentingan umum khususnya dalam hal lingkungan hidup. Penyelenggara negara seharusnya menyediakan situasi yang kondusif bagi penikmatan hak atas lingkungan termasuk menaruhnya pada ranah hak yang *Justiciable*. Dengan kata lain, membuka ruang gugat seperti *citizen lawsuit* untuk membuktikan kelalaian negara adalah suatu kewajiban penyelenggara negara itu sendiri.

3. Mengintegrasikan *Citizen Lawsuit* ke dalam Hukum Nasional

Teoritikus ilmu hukum, Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Dengan kata lain, suatu norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yakni norma dasar (*Grundnorm*).¹⁸

Berpedomankan pada teori mengenai jenjang hukum (*stunfentheorie*), penulis menguji norma hukum lingkungan Indonesia dengan asumsi bahwa *Citizen Lawsuit* ada pada taraf prosedural, sedangkan Undang-undang Dasar 1945 dan hukum lingkungan dan pengaturan terhadap hak asasi manusia di Indonesia sebagai tolok ukur apakah *Citizen Lawsuit* bertentangan atau malah sebaliknya yakni bersinergi dengan sistem hukum Indonesia.

Pengaturan hak atas lingkungan hidup dalam hukum positif Indonesia tercantum dalam konstitusi dan beberapa peraturan lainnya,

¹⁸Lihat. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1945), hlm 113.

yaitu: Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan "... membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ...", serta dikaitkan dengan Hak Penguasaan kepada negara atas bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 33 (3) UUD 1945.

Konstitusi Indonesia mengakui setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Berdasarkan ajaran konstitusionalisme, setiap hak yang termuat di dalam konstitusi merupakan hak dasar atau hak asasi manusia. Selengkapnya UUD 1945 Pasal 28H (1) menyebutkan: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan *lingkungan hidup yang baik dan sehat* serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".

Secara khusus, UUPPLH yang merupakan payung hukum lingkungan hidup di Indonesia juga mengakui Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan bagian dari hak asasi dan turut pula mendasarkannya kepada pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selengkapnya, dalam konsideran pada huruf a UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) disebutkan bahwa:

"Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat mendapatkan penegasan kembali dalam UUPPLH melalui Pasal 9 ayat (3), berkenaan dengan hak atas lingkungan hidup secara jelas disebutkan bahwa: "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat".

Apabila dicermati ketentuan UUPPLH dapat diketahui bahwa kebijakan hukumnya,¹⁹ yaitu untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup agar manusia dapat berkembang sesuai dengan harkat dan martabatnya. Di samping itu, undang-undang ini menegaskan bahwa

¹⁹ Konsepsi bahwa setiap orang memiliki hak atas lingkungan hidup yang baik, sehat dan seimbang merupakan ranah hukum yang relatif baru, sehingga definisi tentang hak-hak atas lingkungan hidup dan bagaimana hak-hak tersebut diterapkan masih terus diperjuangkan. Hal ini membuat setiap perjuangan hukum untuk mendapatkan hak atas lingkungan hidup dimaksud menjadi penting.

hak untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat adalah merupakan hak dasar manusia, agar manusia dapat berkembang.

Bila mencermati beberapa ketentuan sebagaimana yang dihadirkan di atas yang menekankan pada aspek hak asasi manusia, termasuk Undang-undang 1945 yang mengakui hak atas lingkungan hidup sebagai hak asasi manusia dapat diambil kesimpulan bahwa *Citizen Lawsuit*²⁰ kompatibel dengan sistem hukum di Indonesia.

Selanjutnya, mengenai keharusan atau urgensi pengaturan *Citizen Lawsuit* ke dalam hukum Indonesia dapat dilihat dari kewenangan dan tanggung jawab pemerintah terhadap lingkungan hidup secara spesifik dapat melihat ketentuan UUPPLH, tanggung jawab dan wewenang Pemerintah tersebut adalah:²¹

- 1) mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup;
- 2) mengatur penyediaan, peruntukan, penggunaan, perlindungan, pengelolaan lingkungan hidup, dan pemanfaatan kembali sumber daya alam, termasuk sumber daya genetika;
- 3) mengatur instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas: a. KLHS; b. tata ruang; c. baku mutu lingkungan hidup; d. kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; e. amdal; f. UKL-UPL; g. perizinan; h. instrumen ekonomi lingkungan hidup; i. peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; j. anggaran berbasis lingkungan hidup; k. analisis risiko lingkungan hidup; l. audit lingkungan hidup; dan instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.
- 4) mengatur perbuatan hukum dan hubungan hukum antara orang dan/atau subjek hukum lainnya serta perbuatan hukum terhadap sumber daya alam dan sumber daya buatan, termasuk sumber daya genetika;
- 5) mengendalikan kegiatan yang mempunyai dampak sosial;

²⁰ Konsep ini harus dilihat dengan pandangan bahwa *Citizen Lawsuit* sebagai sarana penguatan kedudukan pemegang hak atas lingkungan hidup dan alternatif penegakan hukum lingkungan yang mendorong pencapaian pemenuhan hak asasi manusia oleh negara. Lihat David Mossop, *Citizen Suits: Tools For Improving Compliance With Environmental Laws*, (American Law Journal: 2013), hlm 2.

²¹ Lihat konsideran "menimbang" huruf a, ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 12, Pasal 14, Pasal 19, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 65, Pasal 66, Pasal 70, Pasal 71, dan Pasal 91 s/d 95 UUPPLH.

- 6) mengembangkan pendanaan bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 7) 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;
- 8) mengelola lingkungan hidup secara terpadu;
- 9) mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab para pengambil keputusan dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- 10) mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kesadaran akan hak dan tanggung jawab masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- 11) mewujudkan, menumbuhkan, mengembangkan dan meningkatkan kemitraan antara masyarakat, dunia usaha dan Pemerintah dalam upaya pelestarian daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- 12) mengembangkan dan menerapkan kebijaksanaan nasional pengelolaan lingkungan hidup yang menjamin terpeliharanya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- 13) mengembangkan dan menerapkan perangkat yang bersifat preventif, dan proaktif dalam upaya pencegahan penurunan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup;
- 14) memanfaatkan dan mengembangkan teknologi yang akrab lingkungan hidup;
- 15) menyelenggarakan penelitian dan pengembangan di bidang lingkungan hidup;
- 16) menyediakan informasi lingkungan hidup dan menyebarkan kepada masyarakat;
- 17) memberikan penghargaan kepada orang atau lembaga yang berjasa di bidang lingkungan hidup;
- 18) mengawasi penataan penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan di bidang lingkungan hidup;
- 19) melakukan kegiatan pengendalian dampak lingkungan hidup sebagai alat pengawasan;
- 20) melakukan paksaan pemerintahan terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan

- 21) tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan;
- 22) mendorong penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup;
- 23) membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak bertindak untuk kepentingan masyarakat, jika diketahui masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup;
- 24) melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang lingkungan hidup;

Mencermati kewenangan dan tanggung jawab pemerintah di atas, terdapat sejumlah poin yang patut digarisbawahi yang akan berimbas pada keharusan pemerintah untuk membuat peraturan tentang *Citizen Lawsuit* yakni terdapat pada poin 1 (satu), 3 (tiga) dan 7 (tujuh) yang bila ditarik garis besarnya ialah, negara berkewajiban mengatur dan mengembangkan kebijaksanaan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup, mengatur instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup termasuk mengatur instrumen sesuai kebutuhan dengan memperhatikan agama adat istiadat dan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

Hal ini menurut penulis, adalah sebagai salah satu faktor yang mengharuskan pengaturan *Citizen Lawsuit* yakni kewajiban negara sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPPLH untuk membuat instrumen hukum sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat.

Hal ini mengindikasikan kebutuhan akan suatu mekanisme gugatan yang memberdayakan warga negara (*Civil Enforcement*). Dalam hal ini adalah *Citizen Lawsuit* lahir sebagai alternatif dan perlu diatur dalam Undang-undang sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 8 dengan Pasal 14 Undang-undang No.10. Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah bersepakat bahwa *citizen lawsuit* sama sekali tidak bertentangan dengan hukum positif di Indonesia, pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana memposisikan *citizen lawsuit* (hak gugat) ini di antara hak-hak lainnya yang juga diakui di dalam UUPPLH. Takdir Rahmadi dalam bukunya "Hukum Lingkungan di Indonesia"

membantu kita untuk menjawab persoalan ini. Dengan membagi hak atas lingkungan hidup menjadi dua jenis hak, yakni hak substantif (*substantive right to environmental quality*) dan hak prosedural (*procedural rights*).

Lebih jauh Takdir Rahmadi menerangkan, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak substantif, sedangkan hak akses informasi, akses partisipasi, hak berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan termasuk ke dalam hak-hak prosedural.²² Parameter pembagian menjadi dua jenis hak ini menurut penulis didasarkan pada fungsi hak itu sendiri, hak substantif (hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat) dapat dikatakan sebagai tujuan, sedangkan hak prosedural adalah hak untuk mengupayakan dan pada akhirnya mengakses tujuan tersebut.

Bertolak dari gagasan tersebut, hemat penulis *citizen lawsuit* merupakan bagian dari hak prosedural tersebut, hal ini dikarenakan spirit dari *citizen lawsuit* itu sendiri mencita-citakan pemberdayaan bagi masyarakat sipil (*civil society*) untuk dapat memperjuangkan hak-haknya di depan pengadilan (*access to justice*).

C. PENUTUP

Citizen lawsuit adalah sebuah mekanisme yang membuka ruang gugat (*access to justice*) bagi masyarakat yang menjadi korban atas tindakan (*by commission*) maupun kelalaian (*by omission*) yang disebabkan oleh negara di bidang lingkungan hidup. Kaitan antara HAM, *citizen lawsuit*, dan hak atas lingkungan hidup ada pada pemaknaan terhadap otoritas negara, di mana otoritas negara yang menyelenggarakan kepentingan umum tersebut perlu diawasi menggunakan mekanisme gugatan *citizen lawsuit*. Mengintegrasikan *citizen lawsuit* ke dalam hukum nasional dengan melakukan harmonisasi terhadap UUD 1945 sebagai *grundnorm* dan UUPPLH sebagai payung hukum lingkungan di Indonesia, hasilnya, integrasi dapat dilakukan dengan memasukkan *citizen lawsuit* ke dalam ranah hak prosedural atas lingkungan hidup.

²²Lihat. Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm 53.

DAFTAR PUSTAKA

- Chapman, Audrey R. *The Status of Effort to Monitor Economic, Social and Cultural Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*. United States: University of Connecticut. 2005.
- E., Sundari. *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta. 2002.
- Genungten, Willem van. *Human Rights Reference Handbook*, Netherlands: Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governance and Democratization Department. 1999.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell. 1945.
- Lotulung, Paulus E.. *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 1993.
- Mertokusumo, Sudikno. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 2002.
- Mossop, David. *Citizen Suits: Tools For Improving Compliance With Environmental Laws*. American Law Journal: 2013.
- Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press. 2015.
- Sabon, Max Boli. *Hak Asasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atmajaya. 2008.
- Santosa, Mas Achmad. *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok Class Action. Seri Informasi Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL. 1997.
- _____. *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam "Jurnal Kajian Putusan Pengadilan". edisi 2. Jakarta: LEIP. 2004.
- Sugianto, Indro *Hak Gugat Warga Negara (Citizen Lawsuit terhadap Negara: Kajian Putusan No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat*. dalam "Jurnal Kajian Putusan Pengadilan". edisi 2, Jakarta: LEIP. 2004.
- Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata. *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, cet. VII. Bandung: Mandar Maju. 1997.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup No. 32 Tahun 2009

Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, UU No. 9 Tahun 2004, LN. No. 35 Tahun 2004, TLN No. 4380

Indonesia, *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401