

**Implementasi Hak Gugat Warga Negara Dalam Upaya Pemenuhan Hak Atas Lingkungan Hidup Yang Baik Dan Sehat Sebagai Bagian Dari Hak Asasi Manusia
(Studi Kasus Kebakaran Hutan Riau Dalam Perkara Nomor : 54/Pdt.G/Lh/2016/Pn.Pbr)**

Dinie Nadyatul Haya Koeswandi¹, Imamulhadi², Yulinda Adharani³

Abstrak

Kasus kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 2015 di Provinsi Riau telah menyebabkan pencemaran udara yang melebihi ambang batas kesehatan. Hal ini bertentangan jaminan untuk mendapatkan lingkungan baik dan sehat sebagaimana telah diamanatkan UUD 1945 karena menyebabkan kerusakan ekosistem dan melanggar hak-hak alam dan hak asasi manusia. Dalam menyelesaikan sengketa, pemerintah sering kali tidak dapat bergerak cepat. Hak gugat warga negara dianggap mampu berperan sebagai sebuah mekanisme penyelesaian sengketa pada bidang lingkungan khususnya kasus kebakaran hutan Riau. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah efektifitas pengimplementasian *Hak gugat warga negara* di dalam penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, yaitu suatu metode yang menitikberatkan penulisan pada data kepustakaan atau disebut dengan data sekunder, yaitu berupa asas hukum yang dan norma-norma hukum yang berlaku. Tulisan ini menunjukkan bahwa meskipun keberadaan Hak gugat warga negara telah diakui berdasarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 namun hal tersebut tidak sertamerta dapat mempermudah penerapan gugatan melalui mekanisme Hak gugat warga negara di dalam persidangan. Sedikit banyak hal ini dikarenakan pengimplementasian gugatan Hak gugat warga negara tidak mendapat ruang yang cukup dalam sistem hukum Indonesia sehingga dalam pengeksekusiannya pun terkadang tidak memberikan hasil yang efektif.

Kata Kunci : Citizen Lawsuit, Hak Asasi Manusia, Lingkungan, Penyelesaian Sengketa

***Implementation of Citizens Lawsuit Rights in Efforts to Fulfill the Right to a Good and Healthy Environment as Part of Human Rights
(Case Study of Riau Forest Fires in Case Number: 54/Pdt.G/Lh/2016/Pn.Pbr)***

Abstract

Riau forest fires case that occurred in 2015 has caused air pollution that exceeds the healths threshold. This contradicts to Indonesian Constitution which guarantee the right to get a good and healthy environment as mandated by the 1945 Constitution because this case has causes damage to ecosystems and violates natural rights and human rights. In disputes settlement, the government cannot resolved the problem as quick as it needs. Therefore, Citizen Suits is considered as the best mechanism in enviromental disputes settlement, especially in Riau forest fires case. This study aims to find out how effective the implementation of Citizen Suits in solving environmental disputes in Indonesia. The method used in this study is a normative juridical method, which is a method that emphasizes writing on library data or referred to as secondary data, namely in the form of legal principles and applicable legal norms. This paper shows that although the existence of Citizen Suits has been recognized based on the Decree of the Chair of the Supreme Court of the Republic of Indonesia Number: 36 / KMA / SK / II / 2013, it cannot facilitate the application of the lawsuit through the Citizen Lawsuit mechanism in the trial. In a way, this is because the implementation of the lawsuit of Citizen Lawsuits does not get enough space in the Indonesian legal system so that even when executing it, it does not provide effective results.

Keywords: Citizen Lawsuit, Human Rights, Enviroment, Dispute Settlement

¹Mahasiswa Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Jl Dipatiukur Nomor 35 Bandung, email dinie.nadya@gmail.com

²Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Jl Dipatiukur Nomor 35 Bandung, email imamulhadi@unpad.ac.id

³Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Jl Dipatiukur Nomor 35 Bandung, email yulinda.adharani@unpad.ac.id

Pendahuluan

Masih lekat didalam ingatan, selama berbulan-bulan pada tahun 2015 berberapa daerah di Indonesia mengalami dampak atas kebakaran hutan dan lahan di tanah air. Kebakaran hutan dan lahan yang berkepanjangan menghasilkan kabut asap yang mempengaruhi kehidupan manusia dan makhluk hidup yang berada di sekitarnya. Kabut asap yang menutupi langit selama berminggu-minggu menjadi bukti kejahatan lingkungan luar biasa, yang telah merampas hak asasi manusia untuk memperoleh udara segar. Akibat asap, ribuan warga Indonesia mengalami kerugian materiil maupun imateril yang mengganggu fisik, kesehatan, pendidikan, maupun perekonomian masyarakat selama berbulan-bulan.

Konstitusi telah mengamankan perlindungan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut sebagai HAM) bagi seluruh rakyat Indonesia, salah satunya yaitu hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat dijamin dalam UUD 1945 Pasal 28 H. Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, dalam pemenuhannya mencakup "lingkungan fisik" dan "lingkungan sosial". Dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) secara eksplisit, tema lingkungan hidup dinyatakan dalam Pasal 12 yang merupakan salah satu bagian dari "hak setiap orang untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang paling tinggi yang dapat dicapai." Dalam pasal ini, sejumlah upaya yang seharusnya dilakukan Pemerintah untuk memenuhi hak atas kesehatan, diantaranya "peningkatan semua aspek kebersihan (hygiene) industri dan lingkungan hidup", (1) yang mencakup upaya pencegahan wabah dan kecelakaan kerja; pencegahan dan pengurangan CESCR menginterpretasikan hak atas kesehatan secara inklusif, tidak hanya berkaitan dengan pelayanan kesehatan, tetapi juga

faktor-faktor yang menopang kesehatan manusia, termasuk konsisi lingkungan dan pekerjaan yang sehat. (2) Selanjutnya dalam standar hukum

internasional hak asasi manusia, "hak atas lingkungan yang sehat", dinyatakan dalam sejumlah Komentar Umum yang diadopsi Komite yang dibentuk atas dasar perjanjian internasional Kovenan dan Konvensi internasional hak asasi manusia. Keterkaitan kedua hak ini sangat jelas: lingkungan hidup yang sehat merupakan salah satu faktor sosio-ekonomi yang memunculkan kondisi dimana masyarakat dapat menikmati hidup yang sehat.⁴

HAM dan lingkungan hidup menjadi saling bersinggungan manakala kita mengkaji apa sebenarnya tujuan dari negara Indonesia. Tujuan negara Indonesia sebagaimana termaktub dalam Alinea IV Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 salah satunya adalah untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dalam mewujudkan tujuan tersebut negara Indonesia berlandaskan prinsip-prinsip yang dijadikan pilar dalam penyelenggaraan negara, salah satunya adalah prinsip negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan : "Negara Indonesia adalah negara Hukum".

Selanjutnya, pada pasal 1 ayat (2) menambahkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Undang Undang Dasar" sehingga hal ini bermakna bahwa segala tindakan yang dijalankan ataupun diputuskan oleh alat

⁴A Patra, "Hak atas Lingkungan yang Sehat: Prinsip dan Tanggung Jawab Pemerintah" Jakarta: Artikel, 2008 hlm 1 dalam Iskandar, "Konsepsi dan Pengaturan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat (Kajian Prespektif HAM dalam PPLH)", Bengkulu : Skripsi Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2011, hlm 18

kelengkapan negara dan masyarakat harus berdasarkan aturan hukum.⁵

Konsep negara hukum atau *rechtstaat*, sebagai landasan negara Indonesia, dibenarkan juga oleh pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia sebagai negara hukum harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁶

1. Pengakuan dan perlindungan HAM, artinya di dalam ciri ini terkandung ketentuan bahwa di dalam suatu negara hukum dijamin adanya perlindungan hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum. Jaminan itu umumnya dituangkan dalam konstitusi negara bukan pada peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi negara. Sebagaimana di dalam UUD 1945 termaktub ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia.
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak, pengadilan disini dimaknai sebagai segala bentuk, artinya di dalam sebuah negara hukum terkandung ketentuan bahwa pengadilan sebagai lembaga peradilan dan badan kehakiman harus benar-benar independen dalam membuat putusan hukum, tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lain terutama kekuasaan eksekutif. Dengan wewenang sebagai lembaga yang mandiri terbebas dari kekuasaan lain, diharapkan negara dapat menegakkan kebenaran dan keadilan.
3. Legalitas dalam arti segala bentuknya, artinya bahwa setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparaturnya, dan segala tindakan penyelenggara negara maupun warga negara dibenarkan oleh kaidah hukum yang

berlaku serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Di dalam melakukan suatu perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia terdapat beberapa asas yang harus diperhatikan dan dijunjung tinggi oleh seluruh lapisan masyarakat serta penegak hukum. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dalam Pasal 2 menyebutkan tentang Asas-Asas perlindungan dan penegakan lingkungan hidup adalah sebagai berikut:

“Tanggung jawab negara, kelestarian dan keberlanjutan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, manfaat, kehati-hatian, keadilan, ekoregion, keanekaragaman hayati, pencemar membayar, partisipatif, kearifan lokal, tata kelola pemerintahan yang baik, dan otonomi daerah”

Salah atau asas penting di dalam pengajuan gugatan warga negara ialah asas keadilan.⁷ Hakim dalam memeriksa dan mengadili perkara lingkungan harus mempertimbangkan asas prinsip keadilan lingkungan, yang di dalamnya meliputi beberapa hal, antara lain: (1) Keadilan Antar Generasi, (2) Pembagian Beban Tanggungjawab Bersama Secara Proporsional, serta (3) Keadilan Pemanfaatan Sumber Daya. Asas ini didasarkan pada pemahaman bahwa setiap makhluk hidup sangat tergantung pada sumber daya alam dan tidak dapat dipisahkan dari ekosistemnya. Oleh karena itu, lingkungan hidup dan sumber daya alam hendaknya dikelola secara berkeadilan tidak saja bagi generasi saat ini, tetapi juga bagi generasi yang akan

⁵Yustina, *Opcit*, hlm 31

⁶Edy Damian, *The Rule of Law dan Praktek-Praktek Penahanan di Indonesia*, Bandung: Alurni, 1968, hlm 26

⁷Elly Kristiani Purwaendah, “Pergeseran Asas *Pointd’intererpointd’action* dalam Gugatan *Citizen Lawsuit* dan *Actio Popularis* sebagai Pemenuhan Asas Manfaat dalam Peradilan Perdata” *Jurnal Komunikasi Hukum Indonesia*. Vol 2, No 2, 2016, hlm 7

datang. Beberapa elemen kunci dari asas ini adalah⁸:

- 1) Masyarakat termasuk masyarakat di seluruh dunia antara satu generasi dengan generasi lainnya merupakan mitra;
- 2) Generasi sekarang harus tidak memberikan beban eksternalitas pembangunan kepada generasi selanjutnya;
- 3) Setiap generasi mewarisi kekayaan sumber daya alam serta kualitas habitat dan harus meneruskannya kepada generasi berikutnya dalam keadaan generasi tersebut yang akan datang memiliki peluang yang kurang lebih ekuivalen secara fisik, ekologis, sosial, dan ekonomi;
- 4) Generasi sekarang tidak dibenarkan meneruskan kepada generasi berikutnya sumber alam yang tidak dapat diperbarui secara eksak (pasti). Demikian juga kita tidak dapat menduga kebutuhan atau preferensi generasi yang akan datang. Generasi sekarang harus memberikan fleksibilitas kepada generasi berikutnya untuk mencapai tujuan mereka sesuai dengan nilai yang diyakininya.

Dengan kata lain, segala perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia dimaksudkan untuk menjamin HAM bagi anak cucu kita agar mendapatkan lingkungan hidup yang bersih dan sehat. Yang menjadi penting kemudian dalam perlindungan dan penegakan hukum lingkungan penerapan asas-asas di dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup, salah satunya ialah penerapan asas keadilan didalam proses penyelesaian sengketa lingkungan.

Kebakaran hutan yang terjadi sebagai sebuah sengketa lingkungan merupakan suatu hal yang tidak bisa dihindari oleh

pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Hal ini sejalan dengan semakin tumbuh dan berkembangnya pembangunan dalam berbagai aspek yang sertamerta akan bersinggungan dengan alam. Mengatas namakan pembangunan yang didorong oleh globalisasi ekonomi, pemerintah dan perusahaan-perusahaan secara masif dan terus menerus mengeksploitasi tanah, air, hutan dan mineral Indonesia yang dampaknya menyebabkan pelanggaran tidak hanya bagi hak asasi manusia namun juga hak-hak alam. Hak-hak alam tak ayal muncul sebagai sebuah kategori lain dari hak yang diusung oleh kelompok masyarakat maupun komunitas untuk memperoleh penghidupan yang sehat dan berkelanjutan di berbagai tempat di muka bumi ini.⁹

Dari banyaknya sengketa lingkungan hidup di Indonesia, penulis mengangkat sengketa lingkungan khususnya dalam kasus kebaaran hutan Riau yang puncaknya terjadi pada tahun 2015. Dalam penulisan ini penulis tidak menemukan tema yang sama dengan "Implementasi Gugatan *Hak gugat warga negara* dalam Upaya Pemenuhan Hak-Hak Alam sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia (Studi Kasus Pada Kebakaran Hutan Riau)"

Dalam penulisan ini, penulis memfokuskan pada penerapan hak gugat warga negara dalam praktik dan peranannya sebagai upaya penyelesaian sengketa lingkungan pada kasus kebakaran hutan Riau yang telah melanggar HAM, mengingat di dalam praktik peradilan di Indonesia, perkara dengan gugatan warga negara di dalam eksekusinya justru berbanding terbalik dengan efektifitas penegakan hukum lingkungan di Indonesia.

Dengan alasan tersebut, maka penulis bermaksud untuk meneliti mengenai pelaksanaan hak gugat warga negara dalam praktik dan peranannya sebagai upaya

⁸Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor : 36/KMA/SK/II/2013, hlm 13

⁹ Longgena Ginting, "Hak-Hak Lingkungan Hidup sebagai Hak Asasi Manusia" Vol 2 Nomor 2, Januari 2005, hlm 315

penyelesaian sengketa lingkungan pada kasus kebakaran hutan Riau di Indonesia yang selanjutnya disusun dalam suatu penulisan hukum berjudul **“Implementasi Hak Gugat Warga Negara dalam Upaya Pemenuhan Hak-Hak Alam sebagai Bagian dari Hak Asasi Manusia (Studi Kasus Pada Kebakaran Hutan Riau)”**

A. Metodologi Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu metode yang menitikberatkan penulisan pada data kepustakaan atau disebut dengan data sekunder, yaitu berupa asas hukum yang dan norma-norma hukum yang berlaku.¹⁰ Dalam hal ini adalah asas-asas dan kaidah hukum hak gugat warga negara sebagai penyelesaian kasus lingkungan khususnya pada kasus kebakaran hutan Riau. Penulis menganalisis berdasarkan analisis yuridis kualitatif, yaitu dengan jalan memberikan deskripsi dan penafsiran terhadap data yang dikumpulkan dengan mendasarkan pada landasan teori sebagai kerangka berfikir dan atau sebaliknya, keduanya dilakukan secara rinci atas sifat, ciri dan substansi data/informasi beserta konteksnya.¹¹ Selanjutnya penulis menginterpretasikan berdasarkan teori yang ada, dengan pola berfikir yang logis, kritis dan sistematis dapat ditarik kesimpulan sehingga tidak menggunakan rumusan ataupun angka.

B. Pembahasan

1. Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan sehat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia

Hubungan hak asasi manusia dan lingkungan untuk pertama kalinya muncul pada salah satu instrumen HAM Internasional yang telah disahkan oleh PBB yaitu *The International Covenant on*

¹⁰ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penulisan Hukum dan Jurimetri*, Jakarta :Ghalia Indonesia, 1990, hlm 106

¹¹ Soerjono Syarif, *Metode Penulisan Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2006, hlm 34

Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) pada 16 Desember 1966 dan berlaku mulai 3 Januari 1976.¹² Kovenan ini berkomitmen untuk melindungi hak-hak asasi manusia sehingga manusia dapat hidup sebagai manusia seutuhnya, bebas, aman, terlindungi dan hidup sehat.

Hak untuk hidup sebagai hak yang paling kodrati tidak akan dapat pernah tercapai kecuali semua hak-hak dasar yang dibutuhkan ketika manusia hidup seperti “hak untuk bekerja, makan, rumah, kesehatan, pendidikan, dan budaya” dapat tercukupi) dan tersedia bagi setiap orang. Pada 2015, Kovenan ini telah diratifikasi oleh 164 negara termasuk Indonesia.

Sebagai bagian dari hak asasi manusia, rakyat Indonesia mempunyai hak untuk mendapatkan lingkungan baik dan sehat, sebagaimana tertera dalam konstitusi, tepatnya dalam pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa .¹³

“setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Amanah Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut jelas memandang bahwa kebutuhan mendapatkan lingkungan yang sehat adalah salah satu bagian dari hak asasi manusia. Sehingga, negara berkewajiban memberi perlindungan dan jaminan lingkungan sehat salah satunya melalui otoritas kuat dalam hal ini Pemerintah untuk mengelola dan melindungi Lingkungan Hidup.

Lebih lanjut dikatakan bahwa manusia dan lingkungan merupakan satu kesatuan

¹² UN General Assembly, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, Vol. 993, P. 3, tersedia di: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36c0.html>, diakses ada Maret 2019

¹³ Yustina Niken “Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dan Justiciability Pemenuhan Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat”, hlm 34

yang tidak dapat dipisahkan dan saling mempengaruhi, hal ini ditegaskan pula oleh Pasal 1 UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang mengatakan bahwa :

“Lingkungan adalah kesatuan ruang dan semua benda, daya, keadaan dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.”

Selanjutnya, dikatakan bahwa sebagai suatu kesatuan manusia dan lingkungan harus saling melindungi dan menjaga satu sama lain. Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menjelaskan pemaknaannya sebagai berikut:

“Pengertian perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dapat dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum”.

Hal yang menjadi penting kemudian ialah adanya penegakan hukum atau *law enforcement*. Penegakan hukum adalah istilah yang mempunyai beragam pengertian. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum diartikan sebagai suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide kepastian hukum, kemanfaatan sosial dan keadilan menjadi kenyataan. Proses perwujudan ketiga ide inilah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.¹⁴

Penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai

ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan. Hukum lingkungan yang sangat rumit, dan memiliki segi instrumen hukum membuat pelanggaran terhadap lingkungan menjadi beraneka ragam, mulai dari yang paling ringan seperti pembuangan sampah rumah tangga hingga yang paling berbahaya misalnya kebakaran hutan seperti hutan Riau yang berdampak pada pencemaran udara dan kerusakan ekosistem. Oleh karena itu ruang lingkup penegakan hukum lingkungan meliputi hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana.

2. Hak gugat warga negara sebagai bagian dari Pemenuhan Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat

Hak gugat warga negara merupakan prosedur penegakan hukum lingkungan perdata yang dilakukan atas dasar Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah, maksudnya Pemerintah dianggap lalai dalam mengemban tanggungjawabnya sehingga suatu masalah yang mengancam kepentingan umum tidak dapat terselesaikan. Karenanya, gugatan melalui hak gugat warga negara dapat ditempuh dengan acuan bahwa setiap warga negara tanpa terkecuali mempunyai hak untuk membela kepentingan umum.

Hak mengajukan gugatan bagi warga negara atas nama kepentingan umum adalah tanpa syarat, sehingga orang yang mengambil inisiatif mengajukan gugatan tidak harus orang yang mengalami sendiri kerugian secara langsung, serta tidak memerlukan surat kuasa khusus dari anggota masyarakat yang diwakilinya.

Gugat warga negara tidak memenuhi asas *point d'interest point d'action incumbit probatio*.¹⁵ Asas ini ditafsirkan bahwa setiap orang dapat menjadi salah satu pihak dalam peradilan perdata, asalkan dia mempunyai kepentingan hukum yang

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat, Cetakan Terakhir*, Bandung: Angkasa, 1980, hlm 15

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 52-53

cukup. Kepentingan hukum yang cukup, di paparkan dalam proses beracara melalui alat bukti yang mendukung. Tanpa adanya dukungan alat bukti yang cukup dalam proses peradilan perdata, maka risiko dari kebenaran formil. Namun hal ini tidak terpenuhi di dalam gugatan Citizen Lawsuit.

Hak gugat warga negara sebagai sebuah mekanisme pengajuan gugatan bagi warga negara untuk menggugat tanggung jawab negara selain di atur di dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor : 36/KMA/SK/II/2013, hingga saat ini belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan manapun bahkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sekalipun. Hingga akhirnya hal ini sedikit banyak akan memberikan pengaruh dalam pengimplementasiannya di Indonesia.

Sebagaimana dikatakan oleh Sutya Jumargo, salah satu hal yang dapat mempengaruhi ialah adanya pluralisme hukum dan pendapat dalam memahami pengimplementasian hak gugat warga negara baik dalam proses pengajuan gugatan, pemeriksaan di persidangan maupun dalam putusan hakim. Sehingga karenanya sangat sulit memberikan suatu persamaan penafsiran/ pandangan tentang hukum acara pada praktik persidangan gugatan *Citizen Lawsuit*.¹⁶ Di dalam laporan penelitian *Citizen Lawsuit* yang dibuat di oleh Mahkamah Agung pada tahun 2009¹⁷ dikatakan:

“Citizen Lawsuit di Indonesia dapat dimaknai sebagai sebuah hak gugat bagi warga negara untuk melawan tindakan perbuatan melawan hukum yang dilakukan pemerintah karena telah melalaikan tugas dan kewajibannya di dalam pemenuhan hak-hak warga negara. Atas dasar

perbuatan melawan hukum inilah karenanya gugatan *Citizen Lawsuit* diakui di Indonesia diajukan pada lingkup perkara perdata yang masuk dalam peradilan umum.”

Penting untuk diingat bahwa di dalam hak gugat warga negara, apabila pemerintah terbukti lalai maka “negara” dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur umum/*regeling* agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di masa yang akan datang.¹⁸ isi gugatan warga negara yang diajukan ke Pengadilan Negeri sedikitnya harus memenuhi perosedur sebagai berikut¹⁹:

1. Mengajukan notifikasi terlebih dahulu yang diajukan kepada tergugat. Notifikasi ini merupakan proses khusus semacam somasi dalam bentuk pernyataan/*statement* penggugat yang berisikan dasar pelanggaran dan tuntutan spesifik yang dimintakan. Notifikasi ini harus memuat: (1) Informasi tentang pelanggar yang dituduh dan lembaga-lembaga yang relevan dengan pelanggaran; (2) Jenis pelanggaran; (3) Peraturan Perundang-undangan yang telah dilanggar; (4) Kepentingan umum. Dalam sengketa lingkungan hidup, kepentingan umum yang dimaksud adalah kepentingan lingkungan dan kepentingan makhluk hidup yang potensial atau sudah terkena dampak pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan; (5) Notifikasi dikirim dalam jangka 60 hari kerja sebelum adanya gugatan; (6) Notifikasi diberikan kepada calon tergugat dengan tembusan kepada Ketua Pengadilan Negeri setempat. Notifikasi bersifat wajib, apabila tidak ada notifikasi

¹⁶ Sutya Jumargo Akhrno, Wakil Ketua Pengadilan Negeri Kelas 1A Bandung pada Februari 2019

¹⁷ Mahkamah Agung, *Laporan Penelitian Class Action dan Citizen Lawsuit*, Bogor: Bahan Penelitian, Pengembangan, Pendidikan dan Penelitian Hukum dan Mahkamah Agung RI, 2009, hlm 65

¹⁸ Yustina, *Ibid*, hlm 36

¹⁹ Mahkamah Agung, *Loc.Cit.*

2. Petitum dalam gugatan warga negara tidak boleh memuat adanya ganti rugi materiil.
3. Petitum dalam gugatan warga negara berisikan permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan pengaturan umum agar perbuatan melawan hukum berupa kelalaian dalam pemenuhan hak warga negara tersebut tidak terulang kembali di masa yang akan datang.
4. Petitum dalam gugatan warga negara tidak boleh meminta pembatalan atas keputusan penyelenggara negara (keputusan tata usaha negara) yang bersifat kongkrit, individual dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara.
5. Petitum dalam gugatan warga negara tidak boleh memintakan pembatalan atas suatu undang-undang karena hal tersebut merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi, atau pembatalan atas peraturan perundang-undangan dibawahnya karena hal tersebut merupakan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan *judicial review*.

Pada Kasus Kebakaran Hutan Riau dalam Perkara Nomor : 54/PDT.G/LH/2016/PN.PBR yang Penggugatnya terdiri dari Al Azhar, Riko Kurniawan, Heri Budiman dan Woro Supartiah. Kesemuanya merupakan warga negara Indonesia yang berdomisili di Kota Pekanbaru Riau. Mengajukan gugatan kepada Pemerintah dan/atau lembaga negara sebagai Tergugat yang didalamnya termasuk: Presiden Republik Indonesia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Menteri Pertanian dan Perkebunan Republik Indonesia, Menteri Kesehatan Republik Indonesia, dan Gubernur Provinsi Riau.

Kepentingan para penggugat dalam kasus ini dikarenakan adanya Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh para

tergugat Tergugat selaku pemerintah yang tidak melaksanakan kewajibannya dalam mencegah atau penindakan atas kebakaran hutan yang menimbulkan bencana asap terus menerus terulang setiap tahunnya di daerah Kepulauan Riau dan sekitarnya, sehingga mengakibatkan kerugian yang akibat bencana asap itu tidak hanya kerugian materi, tetapi juga menimbulkan kerusakan lingkungan dan menurunnya kualitas kesehatan masyarakat.

Bencana asap akibat kebakaran hutan Riau telah merenggut korban jiwa akibat terpapar asap pekat yang terjadi di Pekanbaru. Belum lagi puluhan ribu orang di wilayah Sumatera dan Kalimantan yang menderita infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) karena terpapar asap kebakaran hutan yang telah terakumulasi selama bertahun-tahun. Badan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Riau merilis Indeks Standar Pencemaran Udara di Kota Pekanbaru pada September 2015 mencapai 535, level berbahaya. Meskipun total nilai kerugian akibat bencana asap di tahun 2015 belum bisa dihitung. Namun, berdasarkan data BNPB, kerugian akibat kebakaran di Indonesia yang terbesar terjadi pada tahun 1997, yaitu mencapai US\$ 2,45 milyar.

Di Pekanbaru kerugian diperkirakan senilai Rp 2,6 triliun akibat pencemaran udara yang timbul oleh kabut asap, dampak ekologis, ekonomi, kerusakan tidak ternilai, dan biaya pemulihan lingkungan. Nilai kerugian itu belum termasuk kerugian sektor ekonomi, pariwisata, dan potensi yang hilang dari lumpuhnya penerbangan. Kerugian yang terjadi di Provinsi Riau akibat kabut asap juga tidak ternilai. Luaslahan yang terbakar tahun 2015 sudah mencapai 3.200 ha. Tahun 2014, luas areal yang terbakar lebih dari 60.000 ha dan penderita ISPA lebih dari 60.000 orang. Anak sekolah di Pekanbaru, Pelawan, Bengkalis, Kuantan Singingi, dan Indragiri Hulu diliburkan

akibat bencana kebakaran ini dalam beberapa waktu.²⁰

Menurut Kepala BNPB kerugian akibat kebakaran lahan dan hutan serta bencana asap di Riau tahun 2015, berdasarkan kajian Bank Dunia, mencapai Rp 20 triliun. Pemerintah dinilai lamban dan terkesan mengabaikan dalam penanganan bencana asap yang terjadi selama bertahun-tahun. Pemerintah telah melakukan pembiaran terhadap perusakan ekosistem lahan gambut secara masif sehingga mudah memicu kebakaran lahan dan hutan. Para ahli dan aktivis lingkungan menilai akar masalah dari kebakaran lahan di Sumatera Selatan adalah kerusakan ekosistem lahan gambut.²¹

Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Riau, mengatakan belum ada tindakan tegas kepada para pemilik kebun yang lahannya terus terbakar. Pada kebakaran tahun 2014 dan 2015 pemegang izin yang lahannya terbakar tidak dikenakan sanksi apapun. Karena adanya pembiaran dan penegakan hukum yang lemah, pelanggaran tersebut pun terus terjadi. Bencana kebakaran hutan dan asap tersebut berdampak luas terhadap kesehatan, lingkungan dan ekonomi masyarakat, baik di Indonesia maupun dinegara tetangga; Malaysia dan Singapura.

Oleh karena itu para Penggugat menuntut suatu perbuatan tertentu dari Pemerintah yang didalamnya termasuk:

1. Pemerintah mengeluarkan kebijakan guna melindungi warga negara yang beradadalam ancaman udara buruk karena melebihi ambang batas kesehatan, pencegahan dan penanggulangan cepat atas peristiwa kebakaran

hutandisejumlah pulau di Indonesia;

2. Pemerintah harus serius dalam mengevakuasi perizinan maupun konsep baikkebun dan hutan tanaman industri (HTI); dan
3. Menuntut penegakan hukum termasuk menangkap pelaku-pelaku baik perseorangan maupun korporasi yang bertanggung jawab atas wilayah koneksi mereka.

Gugatan warga negara yang ditujukan kepada Pemerintah telah melalui prosedur dan syarat khusus dengan memberikan pemberitahuan dengan tembusan dari Pengadilan Negeri Paekanbaru, Riau pada tanggal 26 Januari 2016. Dalam kasus ini para penggugat telah Sehingga dengan demikian ketentuan mengenai prosedur penerapan hak gugat warga negara pada kasus ini telah tepat dan sesuai. Akan tetapi yang perlu diperhatikan ialah bagaimana implementasi gugatan warga negara ini dapat memberikan penyelesaian maupun pencegahan untuk di kemudian hari.

Hingga saat ini kebakaran hutan masih saja terjadi di daerah Riau dan sekitarnya. Dalam pengimplementasian hak gugat warga negara sebagai sebuah mekanisme dalam upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di Indonesia tidak terlepas dari adanya beberapa hambatan pada praktiknya, terkhusus dalam penerapan putusan akhir sengketa lingkungan hidup di Indonesia, tak terkecuali dalam kasus ini. Sehingga pertanyaan yang menjadi penting kemudian ialah apakah penerapan dari hak gugat warga negara di Indonesia dapat efektif menyelesaikan permasalahan atau tidak.

Secara singkat Sutya Jumargo berpendapat bahwa terdapat beberapa hambatan yang mempengaruhi efektifitas pengimplementasian gugatan warga negara yang dapat terbagi sebagai berikut:

²⁰ Kasus Perdata Nomor : 54/PDT.G/LH/2016/PN.PBR

²¹Firqotun Naziah, dkk "Efektivitas Penerapan Gugatan Citizen Lawsuit pada Kebakaran Hutan Jambi", Semarang : Fakultas Hukum UNS, 2017, hlm 11

1. Hambatan secara Yuridis

Dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada terkait pengaturan lingkungan hidup, seharusnya dapat mempermudah pemerintah dalam merencanakan, mengatur bahkan mewujudkan jaminan perlindungan kepada warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Seperti halnya pengaturan mengenai Hak gugat warga negara di dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor : 36/KMA/SK/II/2013 yang seyogyanya dapat membantu para penegak hukum baik itu hakim, advokat maupun masyarakat dalam mencari keadilan yang seadil adilnya bagi keberlangsungan dan kelestarian lingkungan hidup.

Namun sangat disayangkan, pun demikian pengaturan yang telah ada tidak dapat membantu banyak dalam penegakan hukum dikemudian hari. Hal ini dapat dilihat secara nyata, bahwa hingga saat ini kebakaran hutan yang telah terjadi setiap tahunnya masih saja terus menerus terulang. Dengan kata lain meskipun pengaturan terkait hak gugat warga negara telah diatur di dalam SK Ketua Mahkamah Agung belum dapat efektif menanggulangi sengketa lingkungan hidup di Indonesia khususnya dalam kasus kebakaran hutan yang terjadi di daerah Riau.

Mengutip pendapat Sutjipto Raardjo yang mengatakan bahwa hukum adalah untuk rakyat dan bukan sebaliknya. Hal yang dimaksud berarti Hakim dituntut untuk meletakkan telinganya di jantung masyarakat, sehingga Hakim dalam menjatuhkan putusannya harus memberikan keadilan yang total, yaitu keadilan yang tidak saja berdasarkan hukum atau undang-undang / *legal justice*, tetapi juga keadilan berdasarkan sosial / *social*

justice dan keadilan berdasarkan moral / *moral justice*.²²

2. Hambatan Secara Non-Yuridis

Dengan tidak adanya peraturan yang mempunyai mengenai kedudukan gugatan warga negara pada sengketa lingkungan, dapat menjadi celah bagi pihak tergugat yaitu pemerintah untuk mengelak segala tuduhan yang dijatuhkan kepadanya. Sehingga dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk meminta penegasan kembali atas apa yang menjadi kesalahan mereka. Hal ini tentunya merugikan bagi para korban baik manusia maupun makhluk hidup lainnya yang terkena dampak pencemaran atau kerusakan lingkungan yang ditimbulkan. Pemerintah yang seakan berpura-pura tidak memahami tuntutan atas kesalahan atau kelalaiannya hanya akan memperlambat proses persidangan yang tentunya bertentangan asas persidangan yaitu dengan proses cepat, mudah dan biaya ringan.

Selain itu, tidak adanya sanksi yang tegas atas pengeksekusian hasil putusan pengadilan atas gugatan warga negara membuat proses persidangan yang ditempuh menjadi sia-sia karenanya karena tidak dapat menghasilkan penyelesaian dan memulihkan lingkungan yang telah tercemar dan rusak.

C. Penutup

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan maka dapat penulis sampaikan kesimpulan bahwa belum terakomodirnya pengaturan yang tegas mengenai urgensi pengimplementasian hak gugat warga negara di dalam penyelesaian sengketa lingkungan di Indonesia, sehingga mengakibatkan terjadinya pembiaran atas pencemaran

²² Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas, 2006, hlm 56

dan kerusakan yang terjadi. Hambatan-hambatan yang menjadi faktor permasalahan tersebut dipicu dari adanya hambatan yuridis maupun hambatan yang bersifat nonyuridis sehingga, pengekseskuan dari hasil putusan atas gugatan warga negara di Indonesia terkhusus pada kasus kebakaran hutan Riau hingga saat ini dirasa masih tidak dapat memberikan manfaat yang signifikan. Dengan kata lain dalam kaitannya dengan sengketa lingkungan yang telah dibahas diatas Pemerintah dapat dikatakan telah gagal untuk menjamin hak asasi manusia warga negaranya.

D. Daftar Pustaka

Buku

- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas. 2006.
- *Hukum dan Masyarakat, Cetakan Terakhir*, Bandung: Angkasa, 1980.
- Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta : Liberty, 2006.
- Soerjono Syarif, 2006. *Metode Penulisan Hukum*, Jakarta : Sinar Grafika, 2006.
- Ronny Hanitjo Soemitro, 1990, *Metodologi Penulisan Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia.

Dokumen Lain

- Firqotun Naziah, dkk "Efektivitas Penerapan Gugatan *Citizen Lawsuit* pada Kebakaran Hutan Jambi", Semarang : Fakultas Hukum UNS, 2017.
- Iskandar, "Konsepsi dan Pengaturan Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat (Kajian Prespektif HAM dalam PPLH)", Bengkulu : Skripsi Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, 2011.

Longgena Ginting, "Hak-Hak Lingkungan Hidup sebagai Hak Asasi Manusia" Vol 2 Nomor 2, Januari, 2005.

Mahkamah Agung, *Laporan Penelitian Class Action dan Citizen Lawsuit*, Bogor: Bahan Penelitian, Pengembangan, Pendidikan dan Penelitian Hukum dan Mahkamah Agung RI, 2009.

Mela Arnani, "11 Provinsi Paling Rawan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia" Kompas.com, 24 Agustus 2018 diakses pada <https://nasional.kompas.com/provinsi-paling-rawan-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-indonesia>

Sutya Jumargo Akhrno, Wakil Ketua Pengadilan Negeri Kelas 1A Bandung pada Februari 2019

Yustina Niken, "Gugatan Warga Negara (*Citizen Lawsuit*) dan Justiciability Pemenuhan Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat", Yogyakarta: KERTHA PRATIKA VOL 3 Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2016.

Dokumen Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovemam Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Mahkamah Agung Republik Indonesia , Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup

UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, Vol. 993