

PERKEMBANGAN LEGAL STANDING DALAM HUKUM LINGKUNGAN

(Suatu Analisis Yuridis Dalam Public *Participatory* Untuk Perlindungan Lingkungan)

Oleh: NOMMY H.T. SIAHAAN.

Ketua Pengadilan Tinggi Kalimantan Tengah nht20002000@yahoo.com

Abstract

The environmental management policies are not rarely accused by various parties, related to the objective fact that when the most susceptible to suffer are the lower circles of society, let's say the farmers, the rural community, or the inhabitants of the land which has potential value of natural resources. Those circles of society often have no idea about the threats that are coming upon them related to the development impacts and the environmental management, and when they suffer loss, they can do nothing about it. Many countries, especially the Common Law countries have accommodated some environmental law policies that are massive interest oriented, such as class action, legal standing, citizen lawsuit or also called as citizen standing, because by such system it will give so much ease to the victims or the plaintiffs to do lawsuits based on the loss they suffer caused by other parties. But unfortunately, about citizen lawsuit, until now it hasn't been a part of the national legislation because it is not regulated in the constitution. Whereas, in the era before Acts Number 32 Year 1999 was put into effect, in the practice there had been several times that a citizen lawsuit had been submitted to the courts in Indonesia, some of which had been approved and had become permanent jurisdictions.

Keynote: *Environmental management, Public Participatory.*

Kebijakan pengelolaan lingkungan tidak jarang digugat oleh berbagai pihak, terkait dengan fakta obyektif bahwa tatkala yang paling rentan menderita adalah kalangan kelas bawah, katakanlah petani, masyarakat pedesaan, atau penghuni lahan yang potensial nilai sumber-sumber alamnya. Seringkali kalangan penduduk tersebut tidak banyak tahu apa yang sedang mengancam dirinya terkait dengan dampak-dampak pembangunan dan pengelolaan lingkungan, dan ketika terjadi hal yang merugikan dirinya, mereka pun tidak bisa berbuat apa. Banyak Negara, khususnya Negara-negara common law telah mengakomodasikan beberapa kebijakan hukum lingkungan yang berorientasi massive interest, seperti class actions, legal standing, citizen law suit atau disebut juga dengan citizen standing, karena dengan sistem demikian sangat memberikan kemudahan kepada para korban atau penggugat untuk melakukan gugatan-gugatan karena kepentingan mereka dirugikan oleh pihak-pihak lain. Namun sayangnya, mengenai *citizen law suit*, hingga kini belum menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan nasional, karena tidak ada diatur di dalam undang-undang. Padahal, pada masa sebelum berlakunya UU No 32 Tahun 1999, dalam praktek telah berkali-kali gugatan *citizen law suit* diajukan di beberapa pengadilan di Indonesia, di antaranya sudah ada pula kasus yang diterima dan menjadi yurisprudensi tetap.

PENDAHULUAN

Perkembangan hukum lingkungan, tidak sedikit dipengaruhi ciri atau karakter alam dan lingkungan, yang salah satunya adalah saling terhubung satu dengan lain komponen alam dan kemudian saling mempengaruhi, yang keseluruhannya berproses dalam ekosistem. Ciri demikian kemudian, selain ada positifnya, namun ada negatifnya. Bila terjadi suatu gangguan atau kerusakan di satu komponen, maka timbul suatu disfungsi ekosistem, yakni secara komponensial akan terpengaruh kepada keseluruhannya, dan gilirannya pula kepada komponen manusia dan potensial pula bersifat masal.¹

Kerugian massif itu bisa kepada diri manusia itu sendiri, dan bisa kepada harta bendanya, seperti permukiman, sawah ladang, ternak, dan asset lingkungan di sekitarnya, sebagaimana terlihat pada kasus pencemaran merkuri di Buyat Minahasa, pencemaran limbah pabrik pulp di Porsea, pencemaran sungai Siak di Riau, atau semburan gas Lapindo Sidoarjo. Sifatnya menjadi *massive's victim*.

Keadilan lingkungan, oleh para ahli hukum dan ekologi, dinilai menjadi problematik, tatkala yang paling rentan menderita adalah kalangan kelas bawah (petani, masyarakat pedesaan, penghuni lahan yang potensial nilai SDA). Ironisnya, kalangan kelas penduduk ini tidak banyak tahu apa yang sedang mengancam dirinya dari efek pengelolaan SDA, dan ketika sudah terjadi hal yang merugikan, mereka tidak bisa berbuat apa dan dengan apa².

Dilihat dari segi mekanisme penegakan hukum, bila korban lingkungan mempergunakan mekanisme biasa, tentulah akan menghadapi banyak kesulitan untuk menuntut kompensasi dan atau pemulihan fasilitas lingkungan yang mengalami gangguan itu. Dalam proses litigasi, kantor pengadilan akan dipenuhi dengan file gugatan, persidangan akan antri, pembuktian tidak secara intens, penyelesaian perkara tidak efisien dan tuntas, dan faktor-faktor ini kemudian mempengaruhi nilai keadilan³. Pola kerugian lingkungan selanjutnya mendorong sistem hukum untuk berkembang, yang pada pokoknya lebih mengakomodasikan kepentingan-kepentingan publik, baik dalam dimensi berkaitan dengan produk kebijakan publik pengambil keputusan, kepentingan asset publik, kepentingan kompensasi (perdata) dan pemulihan lingkungan (*environmental recovery*), pertanggungjawaban pidana, *governmental responsibility*, dan sebagainya.

Hukum lingkungan sudah mengadopsi banyak asas hukum untuk memberikan akses yang luas kepada masyarakat untuk bersifat responsif, partisipatif, dan aplikatif atas berbagai hak-hak lingkungan yang dipunyainya. Antara lain hak memperoleh lingkungan yang sehat dengan mekanisme konsep *actively participatory* bagi warga masyarakat dan organisasi lingkungan (LSM/NGO), yang kemudian melahirkan *legal standing*, *citizen suit*, *class action*, dan sebagainya.⁴

¹ Mcnaughton, S.J. and Larry L. Wolf: Ekologi Umum, alih bahasa dari General Ecology, Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 1998, h. 5

² Feng Liu: Environmental Justice Analysis, Lewis Publishers, Boca Raton London New York Washington, DC, 2001, h. 19-20. Lih pula Kenneth A. Manaster: Environmental Protection and Justice, Anderson Publishing Co, Ohio, 2000, h. 21.

³ Santosa, Mas Achmad: Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Actions), ICEL, 1997, h 12

⁴ N.H.T Siahaan, : Hukum lingkungan, Pancuran Alam, Jakarta, 2007, hlm 198

Tulisan ini membahas mekanisme *legal standing* bagi pihak, khususnya bagi organisasi lingkungan dengan fokus analisis terhadap eksistensi, teori dan basis hukum yang mendasari mekanismenya. Lebih jauh, menganalisis pula *legal standing* hukum lingkungan, yang selain dimiliki oleh LSM, juga warga dengan apa yang disebut *citizen law suit*. Mekanisme yang disebut terakhir, secara yuridis belum mendapat landasan dalam sistem legislasi kita, khususnya UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan,

selanjutnya disebut UUPH 2009. Padahal salah satu nilai dari prinsip *sustainable development* adalah hak partisipatif yang aktif dari tiap orang, pihak dan golongan untuk mencapai nilai lingkungan hidup yang lebih baik.

LEGAL STANDING DALAM GUGATAN LINGKUNGAN MENURUT UU NO 32 TAHUN 2009

Istilah Legal Standing disebut juga dengan *standing, ius standi, persona standi*, yang bila diindonesiakan menjadi hak gugat atau adapula yang menyebutnya dengan *kedudukan gugat*. Hak demikian tidak saja dimiliki setiap orang, tetapi juga berlaku bagi kelompok masyarakat yang bertujuan untuk kepentingan perlindungan lingkungan, bahkan pula oleh pemerintah. UUPH 2009 mengenal beberapa hak mengajukan gugatan atau kedudukan gugat, yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Hak gugat individual (Pasal 84 ayat (1) UUPH 2009)
2. Hak gugat masyarakat dalam bentuk class actions (Pasal 91 UUPH 2009)
3. Hak gugat pemerintah (Pasal 90 UUPH 2009)
4. Hak gugat organisasi lingkungan (Pasal 92 UUPH 2009)
5. Hak gugat administrasi (Pasal 93 UUPH 2009)

Hak gugat sebagaimana disebut pada ad 4 di atas, oleh UUPH 2009 menyebutnya dengan Hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup. Tujuannya adalah untuk kepentingan pelestarian lingkungan. Untuk jelasnya Pasal 92 ayat (1) UUPH 2009 menyebutkan:

“Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup”.

Hak gugat organisasi lingkungan atau LSM di dalam Pasal 92 ayat (1) UUPH 2009 tersebut dibatasi dengan menyebut syarat-syarat tertentu, sehingga tidak semua LSM di bidang lingkungan dapat tampil sebagai *standing* bilamana syarat tersebut tidak dipenuhi. Pasal 92 ayat (3) memberikan kriteria yang harus dipenuhi oleh LSM bilamana tampil sebagai *standing* di pengadilan. Kriteria dimaksud di dalam Pasal 92 ayat (3) adalah sebagai berikut:

“Organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan apabila memenuhi persyaratan:

- a. Berbentuk badan hukum;
- b. Menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk

kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan

- c. Telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun”.

Pasal 92 UUPH 2009 secara prinsip tidak jauh berbeda dengan UUPH 1997, yakni sistem tertutup (*close standing*), yakni tidak memberikan *legal standing* selain kepada organisasi lingkungan (LSM/NGO). Selanjutnya apabila UUPH 2009 disimak, sistem *standing* LSM demikian dibatasi pula bila dilihat dari sudut hukum administratif. Ben Boer melihat sistem hukum lingkungan Indonesia sebagai sistem

tertutup (*closed legal standing*), karena begitu terbatasnya pihak atau orang yang dapat masuk menjadi penggugat dalam hal terdapatnya kebijakan atau perbuatan-perbuatan yang merugikan.⁵

Hal demikian dapat dilihat dari tekstual yuridis mengenai aspek *legal standing*, yang menurut deskripsi penulis adalah seperti di bawah ini:

1. Prinsip *selective suit*, yakni hak gugat lingkungan hanya terbatas kepada hak gugat organisasi lingkungan hidup. Dengan demikian tidak membedakan antara *citizen suit* atau *privat suit* dengan *group action* atau *group actie* ;
2. Hak gugat organisasi lingkungan hidup memiliki prinsip organisasi administratif yuridis, yakni hanya bisa diakui legalitas dan *standingnya* jika memenuhi syarat yuridis berupa organisasi tersebut berbentuk Badan Hukum atau Yayasan;
3. Prinsip *environmental oriented statute*, yakni dalam anggaran dasarnya (*statute*) secara tegas menyebut tujuan pendirian organisasi adalah kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
4. Prinsip *actively environmental statute* , yakni telah melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya;
5. Prinsip *injunctive suit*, yakni tuntutan yang dilakukan hanya sebatas melakukan tindakan tertentu tanpa menuntut ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil⁶.

UUPH 2009 sedikit lebih *strict*, karena di dalam ayat (3) diberikan batasan waktu minimal dari aktivitas yang dilakukan organisasi lingkungan, yakni telah operasional sedikitnya 2 tahun. Artinya aktivitas dari LSM tersebut sesuai maksud anggaran dasarnya, telah berjalan paling sedikit 2 tahun. Sistem *close standing* tampaknya tidak tepat diberlakukan, karena membatasi setiap orang dan organisasi melakukan hak gugat, karena tidak setiap organisasi lingkungan telah memiliki status badan hukum⁷.

⁵ Boer, Ben: *Environmental Law and Enforcement*, Course Material, IASTP II, Cameron Sydney, 2001, h11

⁶ Siahaan, N.H.T: *Hukum Lingkungan*, Penerbit Pancuran Alam, Jakarta, 2009 (Ed Revisi) h. 89-92

⁷ Ibid h. 106

Sistem *legal standing* tidak jarang disama-artikan dengan *class action*, pada hal keduanya memiliki esensi yang sangat berbeda satu sama lain. Jika dalam *class action*, pihak-pihak yang mengajukan suatu gugatan (baik wakil kelas maupun anggota kelas) adalah sama-sama mengalami korban atau penderitaan (*aggrieved party*). Perbedaannya secara mendasar dengan *legal standing*, bahwa pihak penggugat tidaklah sebagai pihak korban atau tidak memiliki kepentingan langsung pada obyek yang digugat. Selain itu, perbedaannya pula adalah, obyek tuntutan dalam *class action* bisa menyangkut sejumlah ganti rugi (*compensation*), bisa pula bersifat *injunction* seperti tuntutan perbaikan fungsi lingkungan. Sedangkan obyek tuntutan *legal standing* bukanlah dalam hubungannya dengan ganti rugi (*compensation*), melainkan biaya pemulihan lingkungan.

Sistem gugatan dalam hukum lingkungan, baik *legal standing* maupun *class action*, pada awalnya berasal dari negara-negara *common law*, seperti Amerika Serikat, Canada, Inggris, Australia, yang kemudian berkembang pula ke negara-negara yang menganut *civil law*, seperti Indonesia. Di Indonesia, pertama sekali, mekanisme hukum acara *legal standing* dimasukkan di dalam Undang-Undang No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH 1997), kemudian pula di dalam UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH 2009), undang-undang yang menggantikan UU No 23 Tahun 1997.

Namun perlu dicatat, sebelum kehadiran UUPLH 1997, *legal standing* telah muncul dalam praktek di dalam penegakan hukum lingkungan. beberapa LSM telah tampil sebagai *standing* dalam perkara-perkara memperjuangkan perlindungan lingkungan. Dicatat disini organisasi lingkungan yang mengajukan diri sebagai *standing* dalam advokasi lingkungan, yakni:⁸ 1. Yayasan Walhi Cs melawan Kejaksaan Agung RI dalam Kasus Pakerin; 2. Yayasan Walhi Cs melawan Presiden RI dalam Kasus Dana Reboisasi; 3. Koalisi Ornop untuk Keamanan Hayati dan Pangan melawan Menteri Pertanian (Kasus Kapas Transgenik). Begitu pula kasus-kasus di luar lingkungan meskipun di dalam peraturan perundang-undangan lain tidak diatur, seperti: Kasus Koalisi Ornop untuk Transparansi Anggaran melawan DPRD DKI Jakarta dan Gubernur DKI Jakarta (Kasus Gugatan APBD Kota), dan Kasus Kontras Cs melawan Presiden RI Cs (Kasus Sampit).

Atas dasar perkembangan praktek demikian, *legal standing* tidak hanya dikenal di dalam UUPLH (1997 dan 2009), tetapi juga di bidang kehutanan dan perlindungan konsumen, sebagaimana dijumpai di dalam UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No 18 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

ALAM SEBAGAI SUBYEK HUKUM: DARI TEORI KEPADA KONSEP HUKUM

Sebenarnya, sebelum berlakunya UUPLH 1997, pengadilan di Indonesia, melalui jurisprudensi telah melahirkan *legal standing* dalam kasus lingkungan pada tahun 1988, yang relevan pula dikemukakan disini.

Dalam kaitannya dengan hak sebagai pihak dalam suatu gugatan (*standing*), timbul pertanyaan, atas dasar apa sesuatu pihak dapat bertindak sebagai pihak dalam suatu

⁸ Santosa, Achmad : Opcit h 15

tuntutan/gugatan di pengadilan, sementara pihak tersebut tidaklah merupakan korban riil atau pihak penderita?

Sebelum menjawab pertanyaan di atas, untuk lebih jelas patut kiranya dikemukakan disini kasus gugatan atas pencemaran lingkungan di Porsea (Sumatera Utara) oleh pabrik pulp yang mencemari sawah ladang, serta menimbulkan penyakit bagi penduduk masyarakat sekitar, begitu pula mematikan ikan di kolam-kolam penduduk dan ternak. Kasus ini terkenal dengan kasus PT Indorayon, yang cukup banyak menyita perhatian pemerintah dan publik. Kasus ini diajukan pada tahun 1988, jauh sebelum perubahan UU No 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH 1982), sebagai undang-undang lingkungan hidup pertama, yang tidak menganut sistem *legal standing*, ke UU No 23 Tahun 1997 (UUPLH 1997), oleh Yayasan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), sebuah LSM berkedudukan di Jakarta, ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Walhi menggugat instansi-instansi pemerintah (ada 5 instansi antara lain Departemen Perindustrian dan Gubernur Sumatera Utara) dan PT.Inti Indorayon Utama (PT Indorayon).

Hal yang menarik disini adalah, Walhi tampil sebagai *standing*, yaitu pihak penggugat bukan sebagai penderita, bukan sebagai pemilik aset-aset lingkungan yang mengalami pencemaran dan bukan pula sebagai kuasa dari pihak korban pencemaran

di sekitar Porsea tersebut. Dengan demikian Walhi bukanlah sebagai *aggrieved party* dan dengan demikian tidak ada kepentingan (*interest*).

Dilihat dari hukum acara perdata positif (HIR) bahwa setiap orang menjadi pihak di pengadilan harus mempunyai kepentingan hukum. Apa yang dimaksud dengan kepentingan hukum, pada dasarnya menyangkut aspek kepentingan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kerugian yang dialami langsung oleh penggugat (*injury in fact*), dan karena demikianlah maka mereka disebut sebagai pihak korban/menderita (*aggrieved party*).

Asas hukum di negara-negara sistem kontinental mengenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan (*no interest*), tiada gugatan (*no suit*), yang dalam asas hukum Perancis dikatakan *point d'interest, point d'action* (Belanda: *zonder belang geen rechtsingang*)⁹. Sama halnya dengan prinsip Rv (*Reglement op de Rechtsverdering*), yang dalam Pasal 102 menganut ketentuan bahwa "tiada gugatan tanpa hubungan hukum" *"no action without legal connection*.

Didasarkan kepada asas di atas, sebenarnya Walhi tidak memiliki kepentingan hukum dan karenanya tidak dapat bertindak sebagai *standing*. Namun dengan berbagai pertimbangan hukum yang cukup kuat dari majelis Hakim yang menanganinya, Walhi sebagai organisasi lingkungan hidup dapat diterima sebagai pihak dalam kasus PT Indorayon.

Argumen-argumen hukum diciptakan sebagai upaya untuk menemukan hukum yang tepat via pertimbangan-pertimbangan majelis Hakim (salah seorang hakimnya adalah Dr.Paulus E.Lotulung, seorang ilmuwan hukum yang berbobot, lulusan Universitas Sarbonne,Paris), setelah menggali prinsip-prinsip lingkungan hidup serta teori-teori ilmuwan

⁹ Lotulung,Paulus Effendi: Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, Bandung,1993 h 51

yang relevan, yang dikaitkan pula dengan UU No 4 Tahun 1982 yang memberikan hak atas lingkungan yang baik atas semua warganegara, serta asas pembangunan berwawasan lingkungan (*eco development*).

Putusan ini merupakan putusan *landmark*, karena inilah pertama kali pengadilan mengakui keberadaan dari organisasi menjadi pihak (*party*) di pengadilan meskipun bukan sebagai korban (*aggrieved party*) atau memiliki kepentingan langsung atas kerusakan lingkungan tersebut. Putusan ini menandai sejarah baru bagi perkembangan hukum melalui jurisprudensi, khususnya perkembangan mengenai sistem atau mekanisme masuknya berbagai pihak sebagai standing dalam rangka advokasi kepentingan publik secara lebih luas sebagaimana di dalam masalah lingkungan¹⁰.

Dasar masuknya sebuah organisasi lingkungan menjadi salah satu pihak di pengadilan didasarkan kepada teori bahwa lingkungan perlu memiliki wali (*guardian*) sebagaimana ditekankan oleh Christopher Stone. Menurut Stone bahwa semua obyek-obyek alam diberikan suatu hak hukum (*legal right*), maka demikianlah kepada hutan, gajah, sungai, laut, batuan, pepohonan dan obyek-obyek lainnya, yang meskipun sifatnya inanimatif, namun tetap memiliki hak hukum. (Stone, 1972).

Agar hak hukum dari benda-benda alam demikian dapat diterapkan maka kelompok-kelompok yang memiliki kepedulian lingkungan dapat ditunjuk sebagai guardian dari benda-benda alam yang inanimatif tersebut. Seperti dikatakan Stone bahwa organisasi-organisasi lingkungan yang memiliki data dan alasan untuk menduga bahwa suatu proyek atau kegiatan yang mencemari lingkungan dapat tampil sebagai pihak yang mewakili alam tersebut di pengadilan.

Sehubungan dengan doktrin Prof. Stone tersebut, dapat disebutkan bahwa di Kanada, para ahli hukum lingkungan sudah menganut pendapat bahwa lingkungan dipandang sebagai mempunyai hak (*environmental right*)¹¹. Dengan pendapat demikian, menurut hemat penulis, karena di beberapa negara, termasuk Kanada, menganut pandangan bahwa lingkungan atau alam telah diberikan status subyek hukum, tentunya didasari asas guardian, yakni sekalipun obyek alam, tetapi obyek alam tersebut harus diberi kedudukan subyek via guardianship, supaya lingkungan benar-benar memiliki hak perlindungan, sama dengan manusia sebagai subyek hukum. Pandangan tersebut di atas dipengaruhi paham ekosentrisme atau inklusionisme yang pada dasarnya berpandangan bahwa manusia dengan fenomena alam tidak memiliki perbedaan asasi, sehingga alam juga tidak boleh dilakukan berbeda¹².

Di Indonesia, baik di dalam UUPH 1982, UUPH 1997, maupun UUPH 2009, belum memberikan hak lingkungan kepada lingkungan itu sendiri, tetapi hak lingkungan

¹⁰ Siahaan, N.H.T: Opcit h 128

¹¹ Santosa, Achmad dan Sembiring, Sulaiman N: Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing), ICEL, 1997h.198

¹² Keraf, A.Sonny: Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi, dalam Hukum Dan Lingkungan Hidup, 75 Tahun Prof Dr.Koesnadi Hardjasoemantri, 2001, h 33-38; lih pula Daldjoeni, N & Suyitno Pedesaan, Lingkungan dan Pembangunan, Penerbit Alumni, Bandung, 1979 h131

tersebut diberikan kepada setiap orang (UUPLH 2009:Pasal 65 ayat 1 dan 4). Ini berarti bahwa subyek hukum di luar manusia dan badan hukum, belum diakui di Indonesia.

Prinsip melindungi lingkungan tidak hanya karena hubungan hukum antar sesama manusia, tetapi harus pula melihat alam sebagai subyek dan tidak semata-mata obyek. Berbicara sebagai subyek maka harus pula dihubungkan dengan hak dan bilamana haknya terganggu harus pula dipertahankan terhadap siapa saja yang melakukannya. Lingkungan dapat dipandang sebagai subyek yang memiliki hak. Terhadap prinsip ini dikatakan bahwa :

13

“A right of the environment to be protected from serious pollution for its own sake, even if pollution incidents should result in no direct or indirect risk or harm to human health or limitation upon the use and enjoyment of nature”

Siapa-siapa yang berkenan memberikan dirinya giat melindungi alam, dapat kiranya dihubungkan dengan kapasitas *guardianship*. Tinggal tentunya kepada penilaian seberapa kadar kualitas perbuatannya melindungi alam itu merupakan hal lain, yang masih pula perlu persyaratan legalistik atau sistem prosedural selanjutnya. Para figur yang mendapat penghargaan dari Pemerintah, misalnya hadiah Kalpataru, tentu pula dapat dihubungkan dengan aspek *guardianship*. Meskipun sifat

subyektifnya hanya bersifat individual dan tidak bersifat institusi, tampaknya dapat menjadi bagian dari sistem yang membawa permasalahan ke pengadilan, karena yang patut sekali dilihat ialah kepeduliannya demikian sebagai pelindung dan pembela nasib lingkungan, tentu saja tanpa kepamrihan.

Dengan demikian hak mengajukan gugatan (*legal standing*) adalah hak orang perorangan dan organisasi masyarakat yang oleh ketentuan hukum dipandang layak untuk berkedudukan sebagai pihak dalam mengajukan gugatan ke pengadilan.

CITIZEN LAWSUIT: SEBUAH ANALISIS PERKEMBANGAN PRAKTEK

Apabila di atas dipaparkan hak gugat organisasi masyarakat atau LSM, maka sebenarnya *legal standing* tidak hanya menyangkut hak gugat LSM, tetapi juga hak gugat warga negara atau orang perorangan, yang disebut dengan *citizen standing*, atau *citizen suit*, atau juga *privat standing*. Ada beberapa pakar mengatakan hak gugat secara kelompok diistilahkan dengan *standing* atau *standing to sue*.¹⁴ Dengan *citizen suit*, *citizen standing* atau *citizen law suit*, seseorang warga tidak perlu membuktikan bahwa dirinya/pihaknya memiliki kepentingan hukum atau sebagai orang yang mengalami kerugian riil.

Citizen suit yang merupakan mekanisme beracara di pengadilan dimaksudkan untuk melindungi warga masyarakat dari kemungkinan terjadinya kerugian dari berbagai akibat tindakan atau kebijakan atau karena tidak berbuatan (*omission*) oleh pemerintah atau pengambil keputusan.

Citizen law suit pertama sekali dipergunakan oleh Amerika Serikat pada tahun 1970 melalui *Clean Air Act* (Pasal 304). Ketentuan yang mempergunakan *citizen law suit* dapat

¹³ Silalahi, M. Daud : Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Indonesia, Edisi Ketiga, Penerbit Alumni, Bandung, 2001, h 62

¹⁴ Santosa, Achmad et al: Opcit h 19

ditemui pula di berbagai peraturan perundang lingkungan di Amerika Serikat, antara lain *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act* (Pasal 310), *Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002) (Sugianto, 2004).

Model demikian malahan lebih luas lagi dan tidak hanya dipergunakan di dalam hubungan perdata (*privat law*) tetapi bahkan juga setiap orang dapat bertindak sebagai penuntut umum untuk mengajukan tuntutan pidana lingkungan (*environmental offence*) berupa tuntutan denda bilamana penuntut umum Negara (*public prosecutor*) tidak menjalankan tugasnya (Pasal 109 CERCLA). Standing demikian disebut dengan *private prosecution* atau *citizen attorney general* (Gordon Arbuckle et al, 1993: 59 dalam Santosa, 2004).

Penerapan *citizen law suit* di Amerika Serikat dibedakan dalam bentuk-bentuk, yakni:

1. Hak gugat warga atau hak gugat individu, yang lazim disebut dengan *citizen suit* atau *privat suit*.
2. Bentuk lainnya adalah *hak gugat organisasi*, *hak gugat LSM* (lembaga swadaya masyarakat), atau terkadang juga disebut dengan hak gugat kelompok. Hak gugat ini dalam istilah asing disebut dengan *group action* dan di Belanda disebut dengan *group actie*.

Di India dibedakan dalam 3 (tiga) bentuk, yakni : 1. *Privat* atau *citizen prosecution* (Pasal 19 EPA), kurang lebih seperti di Amerika Serikat berupa hak bertindak sebagai

penuntut umum dalam pelanggaran pidana lingkungan; 2. *Citizen standing*, yakni hak gugat warga yang menuntut mengenai hal dilanggarnya prinsip-prinsip konstitusi atau ketentuan peraturan, atau bisa juga dalam hal mengatasmakan sebagai pembayar pajak tetapi hak-haknya sendiri tidak diperhatikan; 3. *Representative standing*, yakni hak warga atau sekelompok anggota masyarakat memperjuangkan masyarakat bawahan, jelata atau menuntut supaya adanya pelaksanaan hak-hak sesuai hukum dilaksanakan bagi pihak-pihak yang diperjuangkannya.

Citizen standing, *citizen suit*, *citizen law suit* menunjuk kepada hak gugat warga, dan barangkali lebih tepat diindonesiakan demikian terkait dengan tidak dapat disamakannya dengan hak-hak seseorang karena berhubungan dengan kepentingan pribadinya. Hak gugat warga dalam hal ini, pada dasarnya menyangkut kepentingan bersama (publik).

Citizen law suit atau hak gugat warga berbeda dengan hak gugat secara pribadi untuk kepentingan pribadi, dan untuk membedakannya dengan *citizen suit* barangkali dapat disebut sebagai *personal suit* atau *personal standing*.

Hak gugat secara *citizen law suit* adalah hak gugat yang diberikan bagi setiap warga untuk menggugat karena berkenaan dengan kebijakan pembuat keputusan yang merugikan kepentingan umum. *Citizen law suit* dibedakan dengan hak gugat pribadi (*personal standing*), yakni hak gugat yang dimiliki karena memiliki kepentingan tertentu berkenaan dengan hal-hal berupa kepemilikan (*proprietary*), atau karena mengalami kerugian langsung (rirel). Jadi kedudukannya memang benar-benar sebagai korban (*aggrieved party*), sedangkan dalam *citizen suit*, penggugat tidaklah atau benar-benar sebagai korban yang mengalami langsung (rirel).

Meskipun di dalam produk legislasi tidak diatur mengenai *citizen law suit*, pengadilan telah mencatat perkembangan dengan adanya beberapa putusan *citizen Law suit*. Didahului dengan adanya dua buah putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengenai hak gugat warga atau *citizen suit* (*citizen law suit*), masing-masing dengan No 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt Pusat dan No 212/Pdt G/2002/PN.Jkt Pusat. Kekhususan dari kedua putusan tersebut dari sudut hukum standing adalah sama-sama memutuskan tentang *legal standing* di Indonesia dimana substansi yang digugat tidak merupakan bagian dari *legal standing* LSM, dan juga sama-sama menerobos sistem standing yang tidak mengenal hak gugat warga atau *citizen law suit*.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt Pusat adalah perkara perdata gugatan J.Sandyawan Sumardi Cs (terdiri dari 50 orang) v Presiden RI, Megawati Soekarnoputri (beserta 9 institusi) sebagai tergugat berkaitan dengan pendeportasian 480.000 warga negara RI oleh Pemerintah Malaysia yang menjadi buruh migran di Malaysia. Majelis Hakim memberikan penetapan kapasitas standing kepada para Penggugat atas nama kepentingan warga Negara Republik Indonesia yang menjadi buruh migran di Malaysia.

Pertimbangan putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt Pusat pada pokoknya bertolak dari hak setiap warganegara untuk membela kepentingan umum, dapat menggugat negara atau pemerintah atau siapa saja yang melakukan perbuatan melawan hukum yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan umum (*pro bono publico*). Sesuai hak asasi manusia mengenai *aces to justice*,

Bilamana absen atau tidak melakukan tindakan apapun untuk kepentingan warganegaranya, seyogyanya ada kontrol masyarakat pula.

Putusan Hakim tersebut sangat berharga bagi perkembangan hukum, khususnya dalam mekanisme hukum acara perdata.

Putusan No 212/Pdt G/2002/PN.Jkt Pusat antara penggugat Aliansi Jurnalis Independen (AJI) v Gubernur DKI Jakarta Cs sebagai tergugat menyangkut perkara gugatan melakukan perbuatan melawan hukum berupa intimidasi dan penghalang-halangan terhadap salah seorang anggotanya Edy Haryadi, jurnalis warta kota, yang sedang meliput pengurusan oleh aparat Trantib di lahan sengketa swasta di Cilincing Jakarta Timur pada 27 Maret 2001. Pertimbangannya hakim disini cukup komprehensif dengan pendekatan sejarah lahirnya *legal standing* dan *citizen standing* di berbagai negara dan diterapkan di Indonesia, dan menghubungkannya kemudian dengan dasar hukumnya yang terdapat di dalam tiga UU (Lingkungan, Kehutanan, Konsumen) yang di dalamnya juga mengatur tentang hak-hak publik.

Majelis Hakim dalam perkara No 212/Pdt G/2002/PN.Jkt Pusat ini menetapkan menerima para penggugat sebagai pihak dengan mekanisme gugatan *citizen law suit*. Pertimbangan hukum pada intinya, setelah mengujinya dari dimensi yang menetapkan 3 (tiga) kriteria hak gugat organisasi yang ditetapkan undang-undang, yang kemudian kriteria pertama tidak terpenuhi bagi AJI, yakni tidak berbentuk hukum atau yayasan, bagi Majelis Hakim tidak berarti penggugat tidak memiliki hak gugat.

Disini Pengadilan memberikan standing karena AJI memiliki kepentingan khusus (*special interest*). Misi yang diemban dan diperjuangkan oleh penggugat bukan hanya

menyangkut kepentingan khusus jurnalis dan pekerja pers Indonesia, tetapi juga menyangkut kepentingan yang berdimensi publik dengan mewujudkan kebebasan pers masyarakat untuk memperoleh informasi yang fair dan obyektif.

Kedua putusan tersebut di atas sangat baik untuk dipertahankan guna mendapatkan kekuatan hukum pasti (*inkracht van gewijsde*). Untuk itu perlu dicatat beberapa hal:

1. Jika pada kasus pertama, Hakim menerima standing bagi warga yang memperjuangkan kepentingan publik dari pembiaran pemerintah atas nasib yang dialami warganegaranya, di mana sistem *standing (citizen suit)* tersebut belum dikenal dalam tata hukum Indonesia.
2. Pada kasus kedua, selain permasalahannya tidak ada diatur dalam perundang-undangan, juga Hakim “berani sekali” keluar dari sistem hukum yang ada. Karena baik UU No 23 Tahun 1999 (UUPLH 1997 Pasal 38 ayat (3) huruf a), UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Pasal 73 ayat (2) huruf a), maupun UU No 18 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Pasal 46 ayat 1) hanya mengatur legal standing bagi organisasi/LSM. Atau sama sekali tidak mengatur, termasuk secara implisit mengenai *citizen Law suit*
3. Putusan ini telah memberi nuansa baru bagi perkembangan hukum secara praktek ke arah dunia peradilan yang mau merespon perkembangan nilai-nilai yang dialami masyarakat. Pada perkembangan masyarakat yang serba cepat kini, tentulah memang para hakim tidak begitu saja pasif dalam arti hanya terpaku kepada deretan pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang ada sementara jiwa dari peraturan perundang-undangan itu sebenarnya sudah tidak hidup lagi diukur dari nilai dan perubahan yang sudah lama berkembang dan akibatnya adalah adanya peradilan yang tidak adil bagi pencari keadilan¹⁵. Salah satu nilai keadilan ialah mendapatkan suatu keadilan dengan dasar nilai yang tepat, keadilan yang di dalamnya terdapat nilai aktualisasi. Tentulah tidak akan mencerminkan perasaan keadilan bagi seseorang yang meskipun tepat menurut prinsip hukum tetapi ternyata hukum tersebut tidak lagi mampu beriringan dengan rentang perjalanan zaman dan perubahan nilai, keadilan demikian adalah semu.

Setelah kedua putusan tersebut di atas, lambat laun bermunculan gugatan *citizen law suit* ke pengadilan, namun dapat dicatat cukup banyak yang mengalami kegagalan, terutama antara lain karena bentuk gugatan CLS yang diajukan tidak dapat diterima hakim. tentu saja kebanyakan menyangkut bentuk dan prosedur gugatan yang berbeda dengan gugatan biasa. Namun patut dicatat, ada satu putusan CLS yang sudah berkekuatan tetap (*inkracht van gewijsde*), yakni gugatan *citizen law suit* terhadap kebijakan penyelenggaraan Nasional yang diajukan oleh LBH melawan Pemerintah di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pemerintah (Tergugat) banding atas putusan tersebut dan dikuatkan Pengadilan Tinggi DKI tanggal 6 Desember 2007, dan seterusnya putusan tsb dikuatkan pula (Kasasi Tergugat Ditolak) oleh Mahkamah Agung tgl 14 Sept 2009 No 2596 K/Pdt/2008. Inilah putusan pertama sekali diterima sebagai CLS, sekaligus dapat dipergunakan sebagai yurisprudensi tetap.

¹⁵ Siahaan, N.H.T. : Opcit h 274

MENUJU STANDING TERBUKA

Sistem *standing* dalam hukum lingkungan kita, mulai dari UUPH 1982, UUPH 1997, dan UUPH 2009, yang sifatnya masih tertutup (*close standing*), sudah perlu diubah kepada *standing* terbuka agar terdapat *opened participatory* bagi semua kalangan dalam kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

Sistem *standing* terhadap organisasi lingkungan, tidak semestinya lagi dibatasi dengan kriteria administratif yang ketat, yakni seperti yang digunakan Pasal 92 ayat (3) UUPH 2009. Perlu kita membuka partisipasi dan akses yang luas bagi setiap pihak (setiap orang atau warga, kelompok, LSM, dan lain-lain) dalam mengembangkan *policy* pembangunan dan perlindungan lingkungan, dan tidak lagi membatasi kelompok atau pihak tertentu dengan kriteria yang ketat.

Australia sebagaimana terdapat dalam *Environmental Planning and Assessment Act* disebutkan: *any person may institute proceeding in the court (Land and Environment Court)* menegaskan bahwa setiap orang, setiap organisasi, setiap pihak dapat mengajukan gugatan, yang dapat dipergunakan oleh semua orang secara terbuka dan tanpa harus grup atau organisasi. Dengan demikian sifatnya bisa dalam bentuk *citizen suit* atau *personal suit* dan membuka pintu seluas-luasnya dalam mengontrol dan memperbaiki sistem yang berlaku di kalangan masyarakat.

Demikian pula di Amerika Serikat, seperti telah disebutkan, bahwa di samping hak gugat organisasi, juga malahan setiap orang dapat bertindak sebagai penuntut umum untuk mengajukan tuntutan pidana lingkungan (*environmental offence*).

Di India berlaku hak *standing* bagi setiap orang, di samping pihak atau kelompok. Bahkan berdasarkan *Environment Protection Act of 1986*, setiap orang dapat mengajukan tuntutan pidana lingkungan melalui *magistrate* dengan persyaratan bahwa 60 hari sebelum pengajuan ke *magistrate* haruslah disampaikan pemberitahuan. Hal ini dimaksudkan supaya dalam tenggang waktu tersebut dapat menyadarkan pemerintah atas kekeliruannya dan dapat melakukan langkah preventif atau represif.¹⁶

Sudah waktunya kita segera memasukkan sistem *citizen standing* di dalam UUPH. Sebab sekiranya pun begitu “ketat” pembatasan diberikan undang-undang kepada LSM untuk memperoleh *legal standing*, bilamana undang-undang kita mengakui *citizen law suit*, tentu saja mekanisme ini lebih pesat berkembang dari pada *legal standing* LSM, karena dengan adanya *citizen law suit*, *public participatory* semakin dinamis di dalam kebijakan pengelolaan lingkungan.

Kata “setiap orang” sebagaimana terdapat dalam pasal-pasal mengenai partisipasi dalam perlindungan lingkungan (Pasal 65,91-92 UUPH 2009) hendaknya jangan dibatasi atau dipersempit pengertiannya dengan hanya mengkaitkannya kepada sistem organisasi lingkungan.

Konsekuensi dari hak setiap orang dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan (mendapatkan lingkungan yang sehat, lingkungan yang terbebas dari ancaman kerusakan, kondisi ekosistem dan sumberdaya alam yang berbasis *sustainable development*), adalah dengan asas *opened participatory*. Setiap orang dapat melakukan gugatan lingkungan demi

¹⁶ Santosa et al: Opcit. h 213

pelestarian lingkungan atau kepentingan bersama (*public interest*). Bila pengadilan sudah progresif, mengapa undang-undang tidak meresponsnya?

PENUTUP

Simpulan

Mekanisme hak gugat organisasi dibatasi dengan menyebutkan beberapa persyaratan sebagai mana diatur dalam Pasal 93 ayat (3) UUPH 2009. Dasar masuknya sebuah organisasi lingkungan menjadi salah satu pihak di pengadilan didasarkan kepada teori bahwa lingkungan perlu memiliki wali (*guardian*) sebagaimana diteorikan oleh Christopher Stone. Menurut Stone bahwa semua obyek-obyek alam diberikan suatu hak hukum (*legal right*), maka demikianlah kepada hutan, gajah, sungai, laut, batu-batuan, pepohonan dan obyek-obyek lainnya, yang meskipun sifatnya inanimatif, namun tetap memiliki hak hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Boer, Ben, *Environmental Law and Enforcement*, Course Material, IASTP II, Cameron Sydney, 2001
- _____, *Course Material on Environmental Law Lecture*, University of Sydney, 2000.
- A. Manaster, Kenneth: *Environmental Protection and Justice*, Anderson Publishing Co, Ohio, 2000, h.21.
- Keraf, A. Sonny, *Etika Lingkungan*, Penerbit Buku KOMPASS, Jakarta, 2002.
- Paulus Effendi Lotulung: *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993
- McNaughton, S.J. and Larry L. Wolf: *Ekologi Umum*, alih bahasa dari *General Ecology*, Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 1998
- Liu, Feng: *Environmental Justice Analysis*, Lewis Publishers, Boca Raton London New York Washington, DC, 2001, h.19-20. Lih pula
- McMullin, S.L and L.A. Nielsen: *Resolution of Natural Resources Allocation Conflicts Through Effective Public Involvement*, Policy Study Journal, 1991
- Santosa, Mas Achmad dan Sulaeman Sembiring, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan (Environmental Legal Standing)*, ICEL, 1997.
- Siahaan, N.H.T, *Hukum Lingkungan: Pancuran Alam*, Jakarta, Cet. Kedua, 2009, Hutan, Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan, Pancuran Alam, Jakarta, 2007
- Silalahi, M. Daud: *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Edisi Ketiga, Penerbit Alumni, Bandung, 2001
- Stone, Christopher : *Should Trees Have Standing ? Toward Legal Rights for Natural Objects*, 45 So. Cal L.Rev.450, 1972.
- The Land & Environment Court of New South Wales: *A Project of The NSW Young Lawyers Environmental Law Committee*, 1st Edition, 2000
- Daldjoeni, N., dan A. Suyitno, *Pedesaan, Lingkungan dan Pembangunan*, Penerbit Alumni, Bandung, 1979.