

**URGENSI PENGATURAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP  
PERMASALAHAN LINGKUNGAN DALAM KERANGKA HAK ASASI  
MANUSIA (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)**

**TESIS**



**OLEH:**

**NAMA MHS. : RIZKY RAMADHANI KURNIAWAN, S.H**  
**NPM. : 14912104**  
**BKU : HUKUM & HAK ASASI MANUSIA**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2016**



**URGENSI PENGATURAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP  
PERMASALAHAN LINGKUNGAN DALAM KERANGKA HAK ASASI  
MANUSIA (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)**

**Oleh:**

Nama Mhs. : Rizky Ramadhani Kurniawan, S.H  
No. Pokok Mhs. : 14912104  
BKU : Hukum Bisnis

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan  
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis**

Pembimbing 1

**Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si**

Yogyakarta, .....

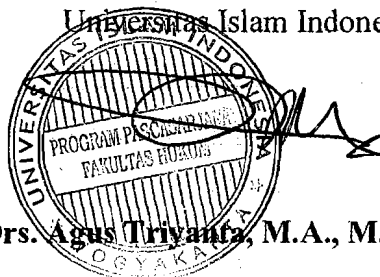
Pembimbing 2

**Dr. Sefriani, S.H., M.Hum**

Yogyakarta, .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Triyanto, M.A., M.H., Ph.D**



**URGENSI PENGATURAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP  
PERMASALAHAN LINGKUNGAN DALAM KERANGKA HAK ASASI  
MANUSIA (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)**

**Oleh:**

Nama Mhs. : Rizky Ramadhani Kurniawan, S.H  
No. Pokok Mhs. : 14912104  
BKU : Hukum & Hak Asasi Manusia

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan  
dinyatakan LULUS pada hari Sabtu, 14 Mei 2016**


Pembimbing 1

  
**Dr. Suparman Maruki, S.H., M.Si**

Yogyakarta, .....

Pembimbing 2

**Dr. Sefriani, S.H., M.Hum**

Yogyakarta,  .....

Anggota Penguji

**Dr. Sri Wartini, S.H., M. Hum**

Yogyakarta,  .....

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

  
**Drs. Agus Priyanta, M.A., M.H., Ph.D**

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

### MOTTO

*In a tree by the brook, there is a songbird who sings:*

Pada sebatang pohon di pinggiran sungai, seekor burung bernyanyi:

*Sometimes all of our thoughts are misgiven*

Adakalanya segala yang sempat terpikirkan berakhir dengan keraguan

**(*Stairway To Heaven, Led Zeppelin: 1971*)**

### PERSEMBAHAN

*Untuk Ibu dan Ayah*



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : RIZKY RAMADHANI KURNIAWAN, S.H

No. Mahasiswa :14912104

Adalah benar-benar Mahasiswa Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

**URGENSI PENGATURAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP PERMASALAHAN LINGKUNGAN DALAM KERANGKA HAK ASASI MANUSIA (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)**

Karya Tulis ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang akan di selenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Sehubungan dengan hasil tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai tindakan „penjiplakan karya ilmiah (*plagiat*)“;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak miliki atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk menggunakan karya ilmiah saya tersebut.

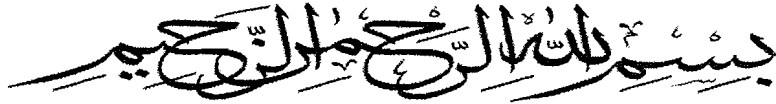
Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya di depan „Majelis“ atau „Tim“ Kuasa Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan dari pihak manapun.

Yogyakarta, 13 Mei 2016  
Yang Membuat Pernyataan

Rizky Ramadhani Kurniawan, S.H

## KATA PENGANTAR



Assalamu‘alaikum Wr.Wb

Alhamdulillah, puji syukur kehadiran Allah SWT sebab hanya atas izin-Nya penulis mampu menyelesaikan Tesis yang berjudul “ **URGENSI PENGATURAN *CITIZEN LAWSUIT* TERHADAP PERMASALAHAN LINGKUNGAN DALAM KERANGKA HAK ASASI MANUSIA (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)**” sebagai syarat guna memperoleh gelar S-2 pada Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Salam dan salawat kepada Nabi Muhammad SAW yang senantiasa menjadi panutan bagi para pengikutnya demi mencapai ridho Allah SWT sebagai manusia yang beramal ilmiah dan berilmu amaliah.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini masih terdapat banyak kekurangan yang tidak lepas dari pengalaman maupun keterbatasan pengetahuan yang dimiliki oleh penulis. Untuk itu penulis sangat mengharapkan masukan berupa kritik ataupun saran yang membangun guna perbaikan dan evaluasi diri penulis dalam menulis pada masa yang akan datang.

Selama proses penulisan sampai dengan Tesis ini selesai, penulis tentunya tidak lepas dari dukungan dan bantuan para pihak lain. Oleh karenanya sebagai bentuk penghargaan yang dapat penulis berikan, maka secara khusus penulis mempersembahkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Allah SWT beserta Rasul-Nya.
2. Kedua orang tua, Ibu Offilia Yafriani selaku motivator utama dan semangat bagi penulis. Terima kasih atas dukungan, kasih sayang dan pengorbanan yang tidak ternilai yang telah diberikan kepada penulis serta Bapak Iva Desman yang penulis percaya senantiasa mendoakan penulis.
3. Bapak Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si selaku dosen pembimbing 1. Terima kasih atas ilmu, bimbingan, arahan, waktu dan tenaga yang telah diberikan kepada penulis selama menyelesaikan Tesis ini.
4. Ibu Dr. Sefriani, S.H., M.Hum selaku dosen pembimbing II. Terima kasih atas ilmu, bimbingan, arahan, waktu dan tenaga yang telah diberikan kepada penulis selama menyelesaikan Tesis ini.
5. Keluarga besar BKU Hukum & HAM Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Angkatan 32
6. Ibu Amin, dan insan-insan mulia penghuni kost-kostan terban yang sudah memperlakukan penulis sebagai keluarga selama menempuh pendidikan di Kota Yogyakarta.
7. Janis Joplin, Jim Morrison, Kurt Cobain, Franz Kafka, Ian Curtis, Chairil Anwar, Frédéric François Chopin, dan Cita Citata yang dengan hangat telah menemani hari-hari penulis. Terima Kasih.

Wassalamu“alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 13 Mei 2016

Penulis

Rizky Ramadhani Kurniawan, S.H

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN .....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
ABSTRAK.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	14
E. Orisilalitas.....	14
F. Kerangka Teori .....	17
G. Metode Penelitian .....	57
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG HAK ATAS LINGKUNGAN	
HIDUP DAN <i>CITIZEN LAWSUIT</i> .....	62
A. Lingkungan Hidup dalam Kerangka Hak Asasi Manusia .....	62
1. Pengertian Lingkungan Hidup.....	62
2. Terminologi Hak Asasi Manusia .....	64
3. Prinsip-prinsip HAM .....	69
4. Hak Atas Lingkungan Hidup .....	73
5. Konvensi-konvensi dalam bidang Lingkungan Hidup .....	80
6. Justisiabilitas Hak Ekosob .....	92
7. Politik Hukum Lingkungan .....	102
B. Tinjauan Tentang <i>Citizen Lawsuit</i> .....	109
1. Pengertian <i>Citizen Lawsuit</i> .....	109



2. Pengertian <i>Citizen Lawsuit</i> Menurut Para Ahli .....	110
3. Sejarah <i>Citizen Lawsuit</i> .....	112
4. Unsur-unsur <i>Citizen Lawsuit</i> .....	113
5. Praktik <i>Citizen Lawsuit</i> di Beberapa Negara .....	128
6. Perbandingan <i>Citizen Lawsuit</i> dengan Gugatan Perdata Biasa, <i>Class Action</i> dan <i>Legal Standing</i> .....	129
BAB III BENCANA ASAP TAHUNAN DI PROVINSI RIAU, URGENSI PENGATURAN <i>CITIZEN LAWSUIT</i> , DAN KONSEPSI <i>CITIZEN LAWSUIT</i> .....	
	139
A. <i>Monitoring</i> Hak Atas Lingkungan Hidup .....	139
B. Urgensi Pengaturan <i>Citizen Lawsuit</i> Terhadap Permasalahan Lingkungan dalam Dimensi HAM .....	157
1. Telaah Yuridis-Normatif.....	157
a. Instrumen Hukum Internasional .....	157
b. Instrumen Hukum Nasional .....	170
2. Telaah Sosio-Historis.....	181
3. Telaah Filosofis.....	190
C. Konsepsi <i>Citizen Lawsuit</i> dalam Sistem Hukum Indonesia .....	202
BAB IV PENUTUP .....	
	214
A. Kesimpulan .....	214
B. Saran .....	215
DAFTAR PUSTAKA .....	
	217

## ABSTRAK

Jamak diketahui, lingkungan hidup yang bersih dan sehat merupakan *conditio sine quanon* bagi tercapainya standar minimum kehidupan manusia. Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia pada Amandemen ke-2 UUD 1945, Pasal 28H ayat (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*”. Selanjutnya dalam konteks Hak Asasi Manusia terdapat keterkaitan antara pemenuhan hak atas lingkungan hidup dan hak asasi manusia itu sendiri, sebagaimana 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.*” Namun jika bercermin kepada kasus-kasus penegakan hukum lingkungan di Indonesia masih belum menunjukkan keseriusan negara dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup warga negaranya. Sebagai contoh kabut asap di Riau yang sudah terjadi sejak tahun 1997 hingga saat ini yang telah menimbulkan banyak kerugian termasuk korban jiwa. Rentang waktu tersebut seharusnya dapat membuktikan bahwa negara telah lalai dalam melindungi hak-hak warga negaranya. Untuknya diperlukan jenis gugatan yang dapat menghukum kelalaian negara tersebut, hal ini ada pada jenis gugatan *Citizen Lawsuit*. Di Indonesia belum di atur secara khusus mengenai gugatan ini, maka dari itu rumusan masalah dalam tesis ini mempertanyakan: *pertama*, bagaimana kondisi hak atas lingkungan hidup di provinsi Riau?; *kedua*, apa urgensi pengaturan *Citizen Lawsuit* bagi permasalahan lingkungan dalam konteks HAM?; *ketiga*, Bagaimana konsep *Citizen Lawsuit* yang tepat untuk diberlakukan di Indonesia?. Penelitian yang dilakukan adalah jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif diperkuat oleh pendekatan sosiologis dan filosofis. Objek penelitian ini adalah pengupayaan *Citizen Lawsuit* di dalam hukum Indonesia dalam konteks HAM. Hasil penelitian adalah, kondisi lingkungan hidup di Provinsi Riau merupakan salah satu faktor pendorong pengaturan *Citizen Lawsuit* ke dalam hukum Indonesia, pengaturan *Citizen Lawsuit* juga di dukung oleh berbagai peraturan perundang-undangan, kondisi sosio-historis masyarakat, dan cita hukum Indonesia yang syarat perlindungan HAM. Konsep untuk *Citizen Lawsuit* di Indonesia adalah dengan menjadikan jenis gugatan tersebut sebagai komplementer diantara gugatan-gugatan lain yang diakui dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Lingkungan hidup adalah ruang yang ditempati oleh manusia bersama makhluk lainnya. Masing-masing tidak dapat berdiri sendiri, dalam proses kehidupan saling berinteraksi dan saling membutuhkan.

Hal yang sukar dibantah bahwa eksistensi kehidupan manusia sangat bergantung pada kondisi lingkungan yang ditempatinya. Lingkungan telah menyediakan secara cuma-cuma berbagai kebutuhan bagi manusia yang merupakan syarat mutlak agar manusia dapat mempertahankan kehidupannya. Lingkungan menyediakan air, udara, dan sinar matahari yang adalah kebutuhan mutlak manusia. Tanpa air dan udara maka niscaya tidak ada kehidupan manusia.<sup>1</sup>

Konsekuensi logis apabila terjadi kerusakan lingkungan, jelas memiliki efek menyengsarakan kehidupan manusia dan akan berimplikasi terhadap pelanggaran hak asasi manusia (HAM). Pada kenyataannya, kerusakan lingkungan hidup seringkali disebabkan oleh kegiatan manusia, walaupun kegiatan alam juga tidak jarang menyebabkan kerusakan lingkungan<sup>2</sup>.

Kerusakan lingkungan ini juga erat kaitannya dengan cara pandang negara terhadap pembangunan ekonomi. Jamak diketahui bahwa pembangunan yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi akan menimbulkan dua macam akibat:

---

<sup>1</sup>A'an Efendi, Hak Atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat serta prosedur pelaksanaannya, *Jurnal Konstitusi*, Volume III, No.2 (Jember: Pusat Kajian Konstitusi Universitas Jember, 2011), hlm. 31-32.

<sup>2</sup>Said Saile, *Penegakan Hukum Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Restu Agung 2003), hlm. 34-35.

disatu pihak memberikan dampak positif bagi kehidupan manusia berupa tersedianya barang dan jasa, dilain pihak juga memberikan dampak negatif berupa pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.<sup>3</sup>

Mengingat eksistensi lingkungan sangat penting bagi kehidupan manusia, maka kelestariannya harus dijaga dan dipertahankan. Lingkungan yang baik dan sehat adalah *conditio sine quanon* untuk mewujudkan kehidupan manusia yang lebih baik dan lebih sehat pula.

Bila ditinjau dalam skala global, hubungan antara hak asasi manusia dan lingkungan, untuk pertama kalinya muncul pada tahun 1972 di Konferensi Stockholm tentang Lingkungan Manusia (*the Human Environment*). Pertemuan Rio de Janeiro (*Earth Summit*) pada tahun 1992 berhasil menyusun aturan normatif untuk hak-hak manusia dan lingkungan yang diatur dalam Deklarasi Rio dan Rencana Aksi Agenda 21.

Selanjutnya pada tahun 1994, Reportur Khusus PBB untuk Hak Asasi Manusia dan Lingkungan untuk Sub Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas mengeluarkan analisis yang mendalam mengenai hubungan antara HAM dan lingkungan. Laporan ini menyimpulkan bahwa kerusakan lingkungan telah menyebabkan dampak serius terhadap kualitas HAM.

Hak atas lingkungan sebagai HAM barulah mendapatkan pengakuan dalam bentuk kesimpulan oleh Sidang Komisi Tinggi HAM pada bulan April 2001 bahwa, “Setiap orang memiliki hak hidup di dunia yang bebas dari polusi bahan-bahan beracun dan degradasi lingkungan hidup.”

---

<sup>3</sup>M. Suparmoko, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Suatu Pendekatan Teoritis*, (Yogyakarta: BPFE, 1997), hlm. 17.

Di dalam Pasal 25 ayat 1 DUHAM juga mengamanatkan bahwa “Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya...”

Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia pada Amandemen ke-2 UUD 1945, Pasal 28H ayat (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”.

Dalam pasal 28 H ayat 1 ini, dapat di interpretasikan bahwa hak hidup layak dan bersih tidak hanya merujuk pada fisik lingkungan hidup. Lebih dari itu, hak hidup layak dan bersih merupakan esensi dan eksistensi manusia untuk dijamin agar terpenuhinya hak hidup manusia.

Lebih jauh, Muladi memberikan pandangan bahwa hak asasi manusia atas lingkungan hidup ini tergabung di dalam kategori hak generasi ketiga yang saling bertautan antara hak yang satu dengan hak yang lainnya, tidak dapat dipandang secara partikular, karena sifatnya yang *indivisible* dan *interdependent*, mencakup antara lain: “*right to development; right to peace; and the right to healthy and balanced environment*”.<sup>4</sup>

Pada level perundang-undangan, berbagai peraturan perundang-undangan dilahirkan guna mengikuti perkembangan zaman yang begitu pesat juga

---

<sup>4</sup> Muladi, *Sumbang Saran Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Yayasan Habibie Center, 2004), hlm, 63.

kebutuhan untuk melindungi lingkungan hidup dari apa yang disebutkan Sonny Keraf sebagai Ideologi *Developmentalism*.<sup>56</sup>

Dimulai dengan lahirnya UU No. 4 Tahun 1982 tentang pokok-pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UULH) yang setelah berlaku 15 tahun diperbaharui dengan UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) dan selanjutnya diperbaharui kembali dengan UU No.32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (UUPPLH). UU ini kemudian menjadi *Umbrella Act* atau *Raamwet* yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok mengenai lingkungan hidup.

Namun, bila mencermati kondisi lingkungan hidup Nasional, dapat ditemukan sederet kasus yang mengundang problematika di bidang lingkungan hidup dan sampai saat ini belum menemu ujungnya. Seperti, persoalan tata kelola ruang, pencemaran udara, alih-fungsi lahan yang tidak sesuai peruntukannya, pembakaran lahan dan permasalahan lainnya.

Sebagaimana halnya yang terjadi Riau, sebuah provinsi di pulau Sumatera yang setiap tahun masyarakatnya harus “disugui” bencana kabut asap, bencana yang diakibatkan oleh pembakaran lahan baik hutan maupun perkebunan.

Pembakaran hutan dan lahan yang sebenarnya sudah terjadi sejak tahun 1997 tetapi baru mendapatkan perhatian meluas pada tahun 1999, di mana kabut asap sampai ke-negara tetangga (*transboundary pollution*), Malaysia dan Singapura. Pada Tahun 2005 adalah jumlah titik api tertinggi kedua di Riau yaitu

---

<sup>5</sup> Sonny Keraf, *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi? dalam Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Edisi Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Jakarta: Univeristas Indonesia, Jakarta 2001), hlm. 2.

mencapai 23.094 titik api. Sedangkan pada tahun 2013, kabut asap terjadi dua kali dalam satu tahun. Fenomena yang berbeda dibanding tahun-tahun sebelumnya yang hanya terjadi satu tahun sekali.

Berlanjut pada Tahun 2014, Menteri Kehutanan menyebutkan bahwa ada 120.000 hektar lahan di Riau yang terbakar<sup>7</sup> dan Riau menjadi Provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak mengidap penyakit ispa, sebanyak 61.000 jiwa.<sup>8</sup>

Begitupun bencana asap yang terjadi pada tahun 2015 berdampak tidak hanya pada kesehatan, juga mengganggu stabilitas ekonomi sosial dan budaya masyarakat. Pada bulan Oktober 2015, berbagai sarana pendidikan formal di Kota Pekanbaru, Riau terpaksa meliburkan siswanya untuk menghindari potensi bahaya kesehatan bila proses belajar mengajar tetap dilanjutkan.<sup>9</sup>

Di sektor pertanian dan perekonomian masyarakat juga ikut mengalami kemunduran, produksi tanaman pangan dan sayuran di ladang milik masyarakat Riau menurun hingga 40% karena proses produksi tanaman yang mengandalkan sinar matahari terhalang kabut asap.<sup>10</sup>

Di sektor kesehatan masyarakat, Dinas Kesehatan Riau mencatat sebanyak 63.497 warganya menderita sakit akibat terpapar asap sejak bulan Juni Tahun 2015. Kepala Dinas Kesehatan Riau menyatakan sebanyak 52.852 orang

---

<sup>7</sup> Laporan Tahunan Walhi 2014, *Enviro Outlook; Politik 2014: Utamakan Keadilan Ekologis*, (Jakarta: WALHI Publisher 2014), hlm. 8.

<sup>8</sup> *Ibid.*,

<sup>9</sup> <http://www.tribunnews.com/regional/2015/09/14/kualitas-udara-pekanbaru-terburuk-di-indonesia> diakses pada 12 Desember 2015

<sup>10</sup> [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/10/151026\\_indonesia\\_kabutas](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151026_indonesia_kabutas) ap diakses pada 12 Desember 2015

dari mereka terserang Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA).<sup>11</sup> Hal ini dikarenakan, Indeks Standar Pencemaran Udara di Kota Pekanbaru, Riau mencapai 984 psi yang jauh berada di atas batas kualitas udara sehat yang seharusnya lebih kecil dari 50 psi.<sup>12</sup>

Bencana asap juga mengganggu sektor formal lainnya seperti yang tercatat pada tanggal 14 September 2015, sebanyak 70 penerbangan di Bandar Udara Internasional Sultan Syarif Kasim II di Pekanbaru, Riau dibatalkan karena kabut asap.<sup>13</sup>

Pertanyaan yang timbul kemudian adalah menyoal kehadiran Negara, uraian dampak dari kerusakan lingkungan hidup di Riau secara langsung menukik kepada persoalan hak asasi manusia ini membawa peneliti pada kecurigaan akademis, bahwa Negara telah lalai dalam memberikan jaminan atas hak-hak warga negaranya.

Berdasarkan sebaran data dari berbagai sumber di media massa dapat dirumuskan bahwa penyebab kabut asap di Riau ini selain disebabkan oleh lemahnya keseriusan Negara dalam menuntaskan problem tahunan ini, juga disebabkan oleh faktor non-formal seperti terdapat indikasi praktik korupsi oleh oknum pemerintahan dalam menerbitkan surat izin pembukaan lahan. Terbukti dengan adanya berbagai kasus suap yang menjerat dua Gubernur Provinsi Riau.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup><http://nasional.tempo.co/read/news/2015/10/17/206710325/dampak-kabut-asap-ispa-jangkiti-425-ribu-jiwa-di-7-provinsi> diakses pada 12 Desember 2015

<sup>12</sup> <http://www.tribunnews.com/regional/2015/09/14/kualitas-udara-pekanbaru-terburuk-di-indonesia> diakses pada 13 Desember 2015

<sup>13</sup> <http://news.liputan6.com/read/2317321/kabut-asap-batalkan-70-penerbangan-di-bandara-ssk-ii-pekanbaru> diakses pada 13 Desember 2015

<sup>14</sup>Pada September 2014, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap Gubernur Riau, Annas Maamun, karena tertangkap tangan menerima uang suap dari pengusaha sawit. Pada



Sebagaimana yang ditegaskan kembali oleh G.A Blezeveld, dimana penegakan hukum lingkungan erat kaitannya dengan keseriusan negara, lebih lanjut sebagai berikut<sup>15</sup>:

*Enviromental law enforcement can be defined as the application of legal govermental power to ensure compliance with enviromental regulation by means of:*

- a. Administrative supervision of the compliance with enviromental regulation*
- b. Administrative measures or sanctions in case of non compliance*
- c. Criminal investigation in case of presumed offences*
- d. Civil action*

Bila ditinjau dari dimensi yuridis-normatif, idealnya Negara bertanggung jawab dalam mengatasi persoalan lingkungan, sebagaimana tertuang pada Pasal 2 UU No.32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup (UUPPLH) yang dengan terang berbunyi: “Pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas 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.”.

Penjelasan pasal ini menerangkan, “berdasarkan asas tanggung jawab negara, di satu sisi, negara menjamin bahwa pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi masa depan. Di lain sisi, negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam dalam wilayah

---

periode sebelumnya, Gubernur Riau, Rusli Zainal juga dihukum 14 tahun penjara lantaran terbukti menyalahgunakan wewenang dalam penerbitan izin usaha pemanfaatan hutan.

<sup>15</sup> Biezeveld, G.A, *Unity In Diversity and Enviromental Law*, 1985 hlm. 13

yurisdiksinya yang menimbulkan kerugian yurisdiksi negara lain.” Hal ini membawa kita pada pengertian bahwa Negara, dapat dimintai pertanggung – jawabannya tanpa harus membuktikan kelalaian negara tersebut (*strict liability*).

Dalam kerangka HAM, Negara sebagai subjek pemangku kewajiban utama diamanatkan untuk menjalankan kewajibannya dalam rangka menghormati, melindungi, dan untuk memenuhi hak-hak warga negaranya. Kewajiban negara ini berkaitan dengan cita Negara sebagai alat untuk memajukan kesejahteraan umum, hal ini muncul sebagai konsekuensi dipilihnya bentuk negara pengurus (*welfare state*).<sup>16</sup>

Dalam suatu naskah publikasi *United Nations Fund for Population Activities* (UNFPA)<sup>17</sup> menerangkan maksud dari menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) setiap hak. Selanjutnya dijelaskan sebagai berikut:

- a. Menghormati, artinya bahwa negara menahan diri terhadap turut campur pada penikmatan hak seseorang;
- b. Melindungi, artinya bahwa negara membentuk hukum yang berisi mekanisme untuk mencegah pelanggaran hak asasi oleh organ negara itu sendiri atau aktor non-negara. Perlindungan ini merupakan jaminan untuk semua orang;
- c. Memenuhi, artinya negara mengambil langkah-langkah aktif yang terintegrasi dalam institusi-institusi dan prosedur, termasuk

---

<sup>16</sup> Indra Perwira, *Tanggung jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas kesehatan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Desertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum, (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2009), hlm. 11.

<sup>17</sup> <http://unfpa.org/rights/approaches.htm> diakses pada 14 Desember 2015

mengalokasikan sumber daya masyarakat dapat memungkinkan menikmati hak-haknya. Suatu pendekatan berbasis hak ini mengembangkan para pemangku tugas-tugas untuk mencapai kewajiban-kewajibannya dan meningkatkan para pemangku hak untuk menuntut hak-haknya.

Pasal 28 I ayat 4 secara tegas menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, dengan representasinya adalah organ-organ atau lembaga-lembaga yang ada dalam organisasi negara sebagaimana ditunjuk oleh UUD atau UU untuk mewakili negara dalam mengurus urusan tertentu.

Pasal 71 UU hak asasi manusia juga menyatakan bahwa “ pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia”. Berdasarkan perintah UU tersebut telah jelas bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia.

Adapun jenis tanggung jawab dan kewajiban yang diemban negara dalam perspektif hukum hak asasi manusia Internasional yang bersifat memaksa dan mengatur kewajiban yang mengikat menurut hukum bagi negara-negara pesertanya<sup>18</sup> ialah meliputi keharusan untuk menyesuaikan (membuat)

---

<sup>18</sup> C. De Rover, *To Serve and To Protect: Acuan Universal Penegakan HAM*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2000), hlm. 455.

perundang-undangan nasional yang sesuai kaidah-kaidah internasional, serta menahan diri dari praktik yang bertentangan dengan kaidah-kaidah tersebut.<sup>19</sup>

Bedasarkan kasus yang dijabarkan diatas, selanjutnya yang menjadi pertanyaan adalah: “bagaimana menuntut negara yang diasumsikan telah lalai dalam menjalankan kewajibannya dan memastikan kelalaian ini tidak berlanjut setiap tahunnya?”. Untuk menjawab persoalan ini, peneliti mencoba berkaca dari peraturan 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.

Alternatif yang akan dibahas dalam penelitian ini 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 *citizen lawsuit* adalah menggugat tanggung jawab penyelenggara negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Kemudian, yang menjadi titik fokus adalah penghukuman Negara untuk memperbaiki suatu persoalan dengan cara mengeluarkan suatu kebijakan yang mengatur umum (*regeling*) agar pelanggaran hak warga negara tersebut tidak terjadi lagi, dimana

---

<sup>19</sup> *Ibid*

hal ini tidak dapat dijumpai pada mekanisme yang disediakan dalam sistem hukum Indonesia.

Sebagaimana juga disebutkan Michael D Axline bahwa “*Citizen Lawsuit* memberikan kekuatan kepada warga Negara untuk menggugat pihak tertentu yang melanggar Undang-undang selain kekuatan kepada warga Negara untuk menggugat Negara dan lembaga- lembaga yang melakukan pelanggaran Undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan Undang-undang”.<sup>20</sup>

Dalam konteks *socio-legal*, selain *law in the book*, dalam membangun suatu konsep hukum diperlukan ruang untuk melihat *law in action*. Hal ini mengharuskan peneliti untuk memperhatikan dinamika kultur hukum yang tengah terjadi di masyarakat. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Eugene Erlich : “*At the present as well as at any other time, the center of gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic science, nor in judicial decision, but in society itself.*”<sup>21</sup>

Sebenarnya, Gugatan *Citizen Lawsuit* sudah digunakan warga masyarakat dalam berbagai kasus yang melibatkan kepentingan umum di Indonesia termasuk dalam kasus bencana asap yang terjadi di Provinsi Riau tahun 2015. Gugatan diajukan oleh seorang warga Riau, Heri Budiman, dengan tuntutan atas kelalaian Negara dan meminta pemerintah segera mengeluarkan peraturan agar bencana ini tidak terjadi di kemudian hari, gugatan ini didasarkan pada Pasal 14 ayat (1) UU No. 14/1970 yang berbunyi: Pengadilan tidak boleh menolak

---

<sup>20</sup> Michael D Axline, *Environmental Citizen Law Suit*, (USA, 1991), hlm. 15.

<sup>21</sup> Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of The Sociology of Law*, (edisi ke lima belas, Terjemahan Walter L. Moll, 1936), hlm. 125.

untuk memeriksa dan mengadili sesuatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya.

Berkaca dari pengalaman, pendasaran gugatan *citizen lawsuit* pada UU tersebut diatas, masih meninggalkan sejumlah problematika dan ketidaksesuaian pendapat mengenai *citizen lawsuit* itu sendiri. Sebagaimana diketahui, tidak semua gugatan *citizen lawsuit* diterima oleh hakim, contohnya (i) gugatan atas kenaikan BBM oleh LBH APIK mengalami kebuntuan karena format *citizen lawsuit* tidak diterima Majelis Hakim PN Jakpus. (ii) gugatan *citizen lawsuit* atas operasi Yustisi oleh LBH Jakarta juga harus kandas, dengan alasan yang sama yakni: format *citizen lawsuit* tidak dapat diterima Majelis Hakim PN Jakarta Pusat.

Terobosan ini, menjadikan hukum tertulis tertinggal jauh di belakang dibandingkan dinamika yang terjadi di masyarakat, karena pada dasarnya belum ada peraturan yang mengatur secara khusus mengenai mekanisme gugatan *Citizen Lawsuit* ini dan berimbas pada potensi ambruknya kepastian hukum di Indonesia. Lebih lagi, hal ini berpotensi terhadap pencederaan HAM karena ketiadaan peraturan terhadap mekanisme *citizen lawsuit* boleh jadi dipersamakan dengan tertutupnya ruang gugat.

Didasarkan latar belakang masalah yang telah dijabarkan diatas, peneliti tertarik untuk melihat bagaimana kondisi lingkungan hidup dalam kerangka HAM di Riau untuk dijadikan acuan dalam kaitannya urgensi pengaturan *citizen lawsuit* dengan judul ” **Urgensi Pengaturan *Citizen Lawsuit* Terhadap Permasalahan**

## **Lingkungan dalam Kerangka Hak Asasi Manusia (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan deskripsi latar belakang masalah, dapat dirumuskan permasalahan pokok penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana kondisi hak atas lingkungan hidup di Indonesia khususnya provinsi riau terkait dengan bencana asap tahunan?
2. Apa urgensi pengaturan *citizen lawsuit* pada sistem hukum indonesia dalam kaitannya pemenuhan serta pemajuan Hak Atas Lingkungan Hidup di Indonesia?
3. Bagaimana konsep *Citizen Lawsuit* yang tepat untuk diterapkan di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk: (i) mengungkap, memahami dan menganalisis kondisi lingkungan hidup di Provinsi Riau (ii) Melakukan monitoring terhadap hak atas lingkungan di Provinsi Riau beracuan pada peraturan di tingkat Nasional dan Internasional guna menjelaskan urgensi pengaturan *citizen lawsuit* dalam lapangan hukum lingkungan dan hak asasi manusia (iii) memberikan solusi berupa sebuah konsep *Citizen Lawsuit* yang dapat diterapkan di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan hukum baik secara teoretik maupun praktik.<sup>22</sup>

Dari aspek teoretik penelitian ini dimaksudkan untuk pengembangan hukum yang terkait dengan teori hukum dan filsafat hukum, yakni terkait dengan teori Hukum Hak Asasi Manusia, Hukum Lingkungan, Negara Hukum dan *Citizen Lawsuit*. Sedangkan dari aspek praktik, penelitian ini diharapkan dapat mengetahui, memahami dan menjelaskan urgensi *citizen lawsuit* dalam lapangan hukum lingkungan dan hak asasi manusia di Indonesia.

#### **E. Orisinalitas**

Tema penelitian dengan permasalahan sebagaimana telah diuraikan di atas, sepengetahuan penulis merupakan sesuatu yang belum pernah dikaji secara mendalam oleh para peneliti hukum, baik kajian yang bermuara pada tataran teoritis maupun praktis.

Kajian-kajian sebelumnya yang membahas *citizen lawsuit*, tampaknya belum menulik sampai kepada persoalan hak asasi manusia dalam lapangan hukum lingkungan yang kemudian erat kaitannya dengan urgensi pengaturan *citizen lawsuit* itu sendiri. Penegasan ini bukan dimaksudkan untuk menutup kemungkinan lahirnya pemikiran dalam fokus yang sama namun dengan kedalaman yang berbeda, karena disadari minimnya literatur pada tema ini menjadikan perlunya penelitian dengan tema ini dalam bidang hukum di Indonesia secara berkelanjutan.

---

<sup>22</sup> Lihat Meuwisen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Penerjemah Arief Shidarta. (Bandung: Refika Aditama, 2007).



Penelusuran terhadap penelitian terdahulu untuk menentukan orisinalitas penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap hasil-hasil studi terdahulu (tinjauan kepustakaan) yang sejenis baik yang telah dilakukan oleh para peneliti dari lingkungan disiplin ilmu hukum.

Beberapa kajian yang relevan dengan penelitian ini ada dalam daftar tabel 1.1 berikut ini:

Tabel 1.1 Perbandingan dengan penelitian sebelumnya

No.	Nama	Tahun	Perbandingan dengan penelitian sebelumnya
1	Devie Nova Dulla	2011	Dalam menyusun Skripsi di Program Strata satu Ilmu Hukum Universitas Indonesia menulis tentang: “Analisis Yuridis Gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> Atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum Dalam Kasus Antara Orang Tua Korban Ujian Nasional Melawan Pemerintah Republik Indonesia”. Dalam penelitian ini, terungkap fakta bahwa gugatan <i>citizen lawsuit</i> di Indonesia belum diatur secara spesifik dalam Perma, Surat Edaran Mahkamah Agung, maupun perundang-undangan lainnya. Pada bagian Saran, Penelitian ini juga menyebutkan pentingnya dilahirkan suatu produk perundang-undangan yang mengatur <i>citizen lawsuit</i> . Penelitian ini meskipun menyinggung urgensi <i>citizen lawsuit</i> , akan tetapi dari segi lokus dan fokus penelitiannya sangat berbeda dengan penelitian penulis. Di samping itu juga berbeda dari segi subjek, teori, dan metodologi yang dipergunakan. <sup>23</sup>

<sup>23</sup> Devie Nova Dulla. 2011. “Analisis Yuridis Gugatan Citizen Lawsuit Atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum Dalam Kasus Antara Orang Tua Korban Ujian Nasional Melawan Pemerintah Republik Indonesia”. *Skripsi* pada Ilmu Hukum Univeritas Indonesia.

2	Dewi Novianti, Rosmini & Herdiansyah Hamzaah	2014	<p>Dalam sebuah jurnal yang diterbitkan Universitas Mulawarman menulis tentang: “Kajian Hukum Atas Gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> Akibat Dampak Pertambangan Batu Bara Terhadap Lingkungan Hidup di Kota Samarinda”. Dalam penelitian ini, terungkap bahwa dikarenakan tidak ada peraturan yang spesifik mengatur gugatan <i>citizen lawsuit</i> berdampak pada permasalahan teknis ketika beracara di pengadilan, yakni menyebabkan sikap tergugat <i>citizen lawsuit</i> yang tidak baik. Karena tidak ada kekuatan hukum tetap yang mengatur. Penelitian ini juga menganjurkan bahwa seharusnya Indonesia mulai berpikir untuk membuka ruang menerima <i>citizen lawsuit</i> dengan menjadikannya sebuah peraturan khusus dan berkekuatan hukum tetap. Penelitian meski menyentuh ranah hukum lingkungan akan tetapi penelitian ini berfokus kepada etika tergugat dalam Kasus Batu Bara di Samarinda. Hal ini yang membuatnya berbeda dengan penelitian penulis, karenanya menggunakan subjek, teori serta metodologi yang berbeda pula.<sup>24</sup></p>
3	Nommy H.T. Siahaan.	2011	<p>Dalam sebuah jurnal terbitan FH Unisba menulis: “Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan (Suatu Analisis Yuridis Dalam Public Participatory Untuk Perlindungan Lingkungan)”. Dalam penelitian ini menganjurkan, sudah waktunya Indonesia segera memasukkan sistem citizen standing di dalam UUPH. Hal ini dikarenakan sekiranya pun begitu “ketat” pembatasan diberikan undang-undang kepada LSM untuk memperoleh legal standing, bilamana undang-undang kita mengakui <i>citizen lawsuit</i>,</p>

<sup>24</sup> Dewi Novianti, Rosmini & Herdiansyah Hamzah. 2014. “Kajian Hukum Atas Gugatan *Citizen Lawsuit* Akibat Dampak Pertambangan Batu Bara Terhadap Lingkungan Hidup di Kota Samarinda”. *Jurnal* pada Universitas Mulawarman.

			<p>tentu saja mekanisme ini lebih pesat berkembang dari pada legal standing LSM, karena dengan adanya <i>citizen law suit</i>, <i>public participatory</i> semakin dinamis di dalam kebijakan pengelolaan lingkungan. Penelitian ini meskipun menyinggung urgensi <i>citizen lawsuit</i>, akan tetapi dari segi lokus dan fokus penelitiannya sangat berbeda dengan penelitian penulis. Di samping itu juga berbeda dari segi subjek, teori, dan metodologi yang dipergunakan.<sup>25</sup></p>
--	--	--	---

Dari hasil kajian yang pernah dilakukan oleh para penulis di atas, jika dibandingkan dengan kajian yang akan dilakukan oleh penulis tidak ada yang sama baik dari aspek lingkup kajian atau objek, pendekatan, subjek, metodologi dan paradigma yang digunakan. Oleh karena itu penulis yakin bahwa kajian ini bersifat orisinil dan belum pernah dilakukan oleh orang lain.

## **F. Kerangka Teori**

Dalam penelitian ini, digunakan Teori Negara Hukum, Teori *Citizen Lawsuit*, pengembangan teori Hak Asasi Manusia dan Justisiabilitas Hak Ekosob, serta Teori Transplantasi Hukum untuk memberikan jawaban atas rumusan masalah. Selanjutnya, dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **1. Negara Hukum**

Frasa "Negara Hukum" dapat berarti sebagai negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warga negaranya. Maksudnya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum

---

<sup>25</sup> Nommy H.T. Siahaan. 2011. "Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan (Suatu Analisis Yuridis Dalam *Public Participatory* Untuk Perlindungan Lingkungan)". *Jurnal "Siyar Hukum"* pada Universitas Islam Bandung.

atau dengan kata lain diatur oleh hukum. Hal yang demikian akan mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya.<sup>26</sup>

Selanjutnya yang perlu dicermati adalah unsur-unsur dan ciri-ciri yang dimiliki oleh negara hukum. Prof. Dr. Sudargo Gautama, S.H. mengemukakan tiga ciri-ciri atau unsur-unsur dari negara hukum, antara lain:

- a) Terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
- b) Asas Legalitas, maksudnya adalah setiap tindakan harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya.
- c) Pemisahan Kekuasaan, maksudnya adalah agar hak asasi betul-betul terlindungi dengan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan melaksanakan dan mengadili harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.<sup>27</sup>

Konsepsi negara hukum yang dikemukakan oleh F. J. Stahl adalah negara kesejahteraan atau *Walvaarstaat* (Belanda), *Social Service State* (Inggris). Elemen dari negara hukum antara lain adalah:

- a) Adanya jaminan atau hak dasar manusia.
- b) Adanya pembagian kekuasaan.
- c) Pemerintahan berdasarkan peraturan hukum.

---

<sup>26</sup> Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, (Padang: Angkasa Raya Padang, 1992), hlm. 20.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

- d) Adanya peradilan administrasi negara.<sup>28</sup>

Menurut Arief Sidharta Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

- a) Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang barakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- b) Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat *predictable*. Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
- 1) Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum.
  - 2) Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan.
  - 3) Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak.
  - 4) Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi.
  - 5) Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas.
  - 6) Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.

---

<sup>28</sup> Abdul Azis Hakim, *Negara Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 172.

c) Berlakunya Persamaan (*Similia Similius* atau *Equality Before The Law*). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasi orang atau kelompok orang tertentu.

Dalam prinsip ini, terkandung:

- 1) Adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan pemerintahan, dan
- 2) Tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

d) Asas demokrasi di mana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:

- 1) Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala.
- 2) Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
- 3) Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah.
- 4) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak.
- 5) Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat.
- 6) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.

- 7) Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
- e) Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
  - a) Asas-asas umum pemerintahan yang layak.
  - b) Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi.
  - c) Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien<sup>29</sup>.

Muhammad Tahir Azhary, dengan mengambil inspirasi dan sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung 9 (sembilan) prinsip, yaitu:

- a) Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
- b) Prinsip musyawarah.
- c) Prinsip keadilan.
- d) Prinsip persamaan.
- e) Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- f) Prinsip peradilan yang bebas.
- g) Prinsip perdamaian.
- h) Prinsip kesejahteraan.

---

<sup>29</sup> B. Arief Sidharta, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 3 Tahun II, (November, 2004), hlm. 124-125

- i) Prinsip ketaatan rakyat.<sup>30</sup>

Menurut Brian Tamanaha, seperti dikutip oleh Marjanne Termoshuizen-Artz dalam *Jurnal Hukum Jentera*, membagi konsep rule of law dalam dua kategori, formal and substantive. Setiap kategori, yaitu rule of law dalam arti formal dan rule of law dalam arti substantif, masing-masing mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep Negara Hukum atau Rule of Law itu sendiri menurutnya mempunyai 6 (enam) bentuk sebagai berikut:

- a) *Rule by Law* (bukan *Rule of Law*), dimana hukum hanya difungsikan sebagai *instrument of government action*. Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.
- b) *Formal Legality*, yang mencakup ciri-ciri yang bersifat (1) prinsip prospektifitas (*rules written in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif, (2) bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang, (3) jelas (clear), (4) publik, dan (5) relatif stabil. Artinya, dalam bentuk yang formal legality itu, diidealkan bahwa prediktibilitas hukum sangat diutamakan.
- c) *Democracy and Legality*. Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian.
- d) *Substantive Views* yang menjamin *Individual Rights*.
- e) *Rights of Dignity and/or Justice*.
- f) *Social Welfare, substantive equality, welfare, preservation of community*.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Muhammad Tahir Azhary, *Negara hukum : suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, implementasinya pada periode Negara Madina dan masa kini*, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 64.



Jimly Asshiddiqie merumuskan kembali adanya dua belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ke dua belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:

- a) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*): Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang supreme. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensiil yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai kepala negara. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensiil, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.
- b) Persamaan Dalam Hukum (*Equality before the Law*): Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya

---

<sup>31</sup> Brian Tamanaha sebagaimana dikutip oleh Marjanne Termoshuizen Artz, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 3-Tahun II, November 2004. hlm. 83-92.

diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions*.

- c) Asas Legalitas (*Due Process of Law*): Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundangundangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures* (*regels*).
- d) Pembatasan Kekuasaan: Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.*" Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat checks and balances dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenangwenangan.
- e) Organ-Organ Eksekutif Independen: Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan

yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

- f) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak: Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa.
- g) Peradilan Tata Usaha Negara: Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan

dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial judiciary* tersebut di atas.

- h) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*): Di samping adanya Pengadilan Tata Usaha Negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini di berbagai negara

demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum modern.

- i) **Perlindungan Hak Asasi Manusia:** Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.
- j) **Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*):** Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

k) Berfungsi Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*):  
Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar *ruledriven*, melainkan *mission driven*, yang didasarkan atas aturan hukum.<sup>32</sup>

Secara historis, gagasan tentang konsepsi negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah. Mulai dari konsepsi negara hukum liberal (*nachwachter staat*/negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudian menjadi negara hukum materiil (*materiele rechtsstaat*) hingga pada ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm 154-162

<sup>33</sup> Padmo Wahjono, *Membudayakan UUD 1945*, (Jakarta: IND HILL-Co, 1999), hlm. 73.

Negara hukum liberal atau yang sering disebut sebagai negara hukum dalam arti sempit adalah konsepsi yang diberikan oleh Immanuel Kant (1724 – 1804 SM), yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya faham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja pada masa itu.<sup>34</sup>

Menurut faham liberalisme negara justru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, yang berarti sikap negara harus pasif (*staatsonthouding*). Hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang kemudian menjadi monarki konstitusional, yaitu adanya pembatasan kekuasaan raja oleh konstitusi sebagai akibat dari perjanjian yang dilakukan dengan rakyatnya yang menentukan kedua belah pihak dalam kedudukan yang sama.<sup>35</sup> Oleh karena itu, tipe negaranya pada masa itu adalah negara hukum liberal (*nachwachterstaat*).

Dalam negara hukum liberal ini terdapat jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Maka, untuk mencapai tujuan ini, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu sama lain sehingga untuk dapat disebut sebagai negara

---

<sup>34</sup> Paham liberalisme terlahir sebagai antithesis dari paham mercantilisme yang ketika itu tumbuh subur di Perancis pada masa pemerintahan Lodewijk XIV, Spanyol, Portugal, sementara di Jerman dan Austria paham mercantilisme tersebut bernama kamerwissentchaft. Paham ini menghendaki suatu neraca perdagangan yang positif (*activehandelbalance*), maka hal ini berpengaruh kepada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yaitu monarki absolut, di mana raja lah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya sendiri. Artinya, walaupun raja mau menyelenggarakan kepentingan rakyat, tetapi rakyat tidak boleh ikut campur tangan (Lihat: Moh Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-7, (Jakarta: Pusat Studi HTN FH-UI, 1988), hlm. 155).

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 156.

hukum dalam tipe ini harus memiliki 2 (dua) unsur pokok, yaitu: <sup>36</sup> (1) Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan (2) Pemisahan kekuasaan dalam negara.

Namun dalam perkembangan tuntutan masyarakat tidak lagi menghendaki faham liberalisme ini dipertahankan, <sup>37</sup> sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat, hanya saja masih dalam koridor saluran-saluran hukum yang telah ditentukan. Sejak itulah lahir negara hukum formil, <sup>38</sup> yang dalam perspektif ini negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, akibatnya telah menimbulkan reaksi-reaksi dalam wujud pemikiran-pemikiran baru tenta memandang negara sebagai *instrument of power* saja, tetapi negara justeru dipandang sebagai *agency of service*. Maka timbullah konsep *Welfare State* (negara kesejahteraan/kemakmuran), <sup>39</sup> yang terutama

---

<sup>36</sup>Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-2, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm.128

<sup>37</sup> Paham liberalisme ini telah mengakibatkan negara hukum liberal itu hanya mementingkan individualisme, sedangkan kemampuan masing-masing individu tidaklah sama sehingga orang yang mempunyai kemampuan tinggi akan selalu menang dalam persaingan dengan orang yang tidak mampu yang dapat menimbulkan perbedaan yang sangat menonjol sehingga menimbulkan gejolak sosial (Lihat: Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Cetakan ke-10, (Padang: Angkasa Raya, 1992), hlm. 21 – 22).

<sup>38</sup> Pada negara hukum formil ini sebagaimana dikemukakan oleh F. J. Stahl unsur-unsurnya bertambah menjadi 4 (empat) unsur dari yang semula hanya 2 (dua) unsur pada konsepsi negara hukum liberal yang telah dikemukakan oleh Immanuel Kant tersebut di atas. Keempat unsur negara hukum formil tersebut adalah: (1) Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia; (2) Pemisahan/pembagian kekuasaan; (3) Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada; dan (4) Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri (Lihat: Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni Bandung, 1971), hlm. 154 – 155).

<sup>39</sup> Dalam literatur ilmu kenegaraan istilah lain untuk menyebut tipe negara ini lazim dikenal dengan istilah negara hukum materiil, yang sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut dari konsepsi negara hukum formil. Dalam konsepsi negara hukum materiil ini tindakan dari penguasa dalam keadaan mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas. Sedangkan pada negara hukum formil, tindakan dari penguasa mutlak harus berdasarkan undang-undang atau berlaku asas legalitas. Tipe negara welfare state (negara hukum materiil) ini sering disebut sebagai negara hukum dalam arti yang luas atau juga disebut sebagai Negara Hukum Modern (Lihat: Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, ( Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 54. Sebagai pembandingan, baca:



memandang suatu sistem yang baru, yaitu aliran-aliran yang tidak hanya manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari suatu kolektivitas dan juga untuk tujuan diri sendiri.

Dalam konsepsi negara kesejahteraan/kemakmuran ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak, peran personal untuk menguasai hajat hidup rakyat banyak dihilangkan. Perkembangan inilah yang memberikan legislasi bagi negara intervensionis pada abad ke-20.

Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.<sup>40</sup> Adapun yang menjadi ciri-ciri pokok dari suatu welfare state (negara kesejahteraan/kemakmuran) adalah sebagai berikut.<sup>41</sup>

- a) Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
- b) Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya,

---

Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII-Press, 2005), hlm. 7).

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 222.

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1975), hlm. 54 – 55.

sehingga perencanaan (planning) merupakan alat yang penting dalam welfare state;

- c) Welfare state merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
- d) Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
- e) Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

Pada dasarnya terdapat 3 (tiga) prinsip yang harus dilaksanakan dalam suatu negara hukum, yaitu: supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan didepan hukum (*equality before the law*) dan penegakan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam pelaksanaannya ketiga hal tersebut dijabarkan dalam bentuk: (1) jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka; dan (3) legalitas hukum dalam segala bentuknya (setiap tindakan negara/pemerintah dan masyarakat harus berdasar atas dan melalui hukum).

## 2. *Citizen Lawsuit*

*Citizen Lawsuit* merupakan klaim atau tuntutan atau kehendak dari masyarakat terorganisir menyangkut kepentingan umum yang dilanggar oleh siapapun. Atas pelanggaran kepentingan umum ini diperlukan kontrol yang

bersifat fundamental dari warga negara melalui *Citizen Lawsuit*. Secara sederhana *Citizen Lawsuit* diartikan sebagai gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara.<sup>42</sup> *Citizen Lawsuit* dipakai oleh negara-negara yang menganut sistem *Common Law*.

Dalam sistem *Common Law*, prinsip *Citizen Lawsuit* sama dengan prinsip *Actio Popularis* misalnya dalam gugatan terhadap perlindungan lingkungan oleh warga negara, terlepas apakah warga negara tersebut mengalami langsung pencemarannya atau tidak.<sup>43</sup> Karena masalah perlindungan lingkungan merupakan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat luas, maka setiap warga negara berhak menuntutnya.<sup>44</sup>

Pengertian *Citizen Lawsuit* melahirkan beberapa karakteristik, antara lain merupakan akses orang – perorangan atau warga negara untuk mengajukan gugatan di pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik, dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran negara atau otoritas negara, memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pelanggaran undang-undang atau kegagalan dalam memenuhi kewajiban pelaksanaan atau implementasi undang-undang, orang-perorangan yang menjadi penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat nyata, dan secara umum peradilan cenderung

---

<sup>42</sup> E. Sundari, Pengajuan Gugatan Secara Class Action (*Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia*), (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002), hlm. 15.

<sup>43</sup> Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) Seri Informasi Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 1997), hlm. 20.

<sup>44</sup> E. Sundari, *Op.cit.*, hlm. 18.

meniadakan tuntutan ganti kerugian jika gugatan diajukan dalam bentuk *Citizen Lawsuit*.<sup>45</sup>

Dalam Jurnal Kajian Putusan Pengadilan Dictum yang berjudul Kasus Nunukan: Gugatan Warga Negara (*Citizen Law Suit*) terhadap Negara, Indro Sugianto menyimpulkan bahwa *Citizen Law Suit* memiliki karakteristik antara lain sebagai berikut:

- 1) *Citizen Law Suit* merupakan akses orang perorangan atau warga negara untuk mengajukan gugatan di Pengadilan untuk dan atas nama kepentingan keseluruhan warga negara atau kepentingan publik; *Citizen Lawsuit* dapat diberi batasan sehingga pengajuan gugatan yang dapat dilakukan oleh setiap orang atau setiap warga negara terhadap adanya perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum sehingga tidak menuntut ganti rugi berupa uang.
- 2) *Citizen Law Suit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara;
- 3) *Citizen Law Suit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara atau institusi pemerintah yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang melakukan kegagalan dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang.

---

<sup>45</sup> Retno Kusuma Astuti, *Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatan Mengatasnamakan Kepentingan umum (Citizen Lawsuit) Menurut Hukum Acara Perdata Indonesia (Studi Kasus: Putusan No. 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pst)*, (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia: Depok), 2005, hlm. 53.

- 4) Orang perorangan warga negara yang menjadi penggugat dalam *Citizen Law Suit*, tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan *tangible*;
- 5) Secara umum, peradilan cenderung *reluctant* terhadap tuntutan ganti rugi kerugian jika diajukan dalam gugatan *Citizen Law Suit*.

### 3. Hak Asasi Manusia dan Justisiabilitas Hak Ekosob

HAM dapat dimaknai sebagai seperangkat hak yang melekat/inheren pada diri manusia semata-mata karena kodrat kemanusiaannya. Secara kodrati setiap manusia terlahir bebas dan sama sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 DUHAM. Karena itu, dalam diri manusia inheren hak hidup, kebebasan, integritas pribadi dan lain-lain yang niscaya perlu dalam rangka mengartikulasikan kehidupannya sesuai kodratnya secara bermartabat.

Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>46</sup>

Secara Yuridis, konsep HAM harus dimaknai sebagai hubungan hukum *sui generis* antara penyandang hak atau pihak yang berhak (rakyat) *vis-a-vis* penanggung jawab hak atau pihak yang berwajib karena suatu hak (negara). HAM adalah klaim dari rakyat/warga negara terhadap negaranya supaya dipenuhi apa yang menjadi hak-hak asasinya. Pengertian tersebut tersirat dalam pandangan

---

<sup>46</sup> Jack Donnely, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, (London: Cornell University Press, 2003), hlm.7-21. Juga Maurice Cranston, *What are Human Rights?*, (New York: Taplinger, 1973), hlm. 70.

Sieghart<sup>47</sup> yang mengemukakan perbedaan HAM dengan hak-hak biasa (*ordinary rights*):

*But 'human rights are distinguished from other rights by two principal features. First, they are not acquired, nor can they be transferred, disposed of or extinguished, by any act or event; they 'inhere' universally in all human beings, throughout their lives, in virtue of their humanity alone, and they are inalienable. Secondly, their primary correlative duties fall on States and their public authorities, not on other individuals ... human rights are primarily claims against the public authorities of the State itself.*

Tujuan paling hakiki yang dapat ditemukan dalam hukum HAM ialah upaya meletakkan batasan ruang lingkup tindak pemerintahan, yakni menentukan batas-batas tertentu mengenai apa yang dapat negara perbuat terhadap warga negaranya.<sup>48</sup> Tidak berarti kondisi demikian lalu menutup kemungkinan entitas lain selaku penyandang kewajiban korelatif HAM.

Karel Vasak, seorang ahli hukum dari Perancis, membantu kita memahami dengan lebih baik perkembangan substansi hak-hak yang terkandung dalam konsep hak asasi manusia. Vasak menggunakan istilah “generasi” untuk menunjuk pada substansi dan ruang lingkup hak-hak yang diprioritaskan pada satu kurun waktu tertentu, yakni:

a) HAM Generasi Pertama

Ciri khas dari HAM generasi pertama ini ialah diskursus seputar “Kebebasan” yang sering dipergunakan untuk menunjukkan hak sipil dan

---

<sup>47</sup> Skogly, *Universal Human Right and Extraterritorial Obligation*, (Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2001), hlm. 45-51.

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

politik. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya berkisar abad ke 17 hingga abad 18 yang mencuat di negara-negara barat. Hak-hak tersebut pada hakikatnya hendak melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu). Yang termasuk dalam bagian hak generasi pertama ini ialah: hak hidup, hak keutuhan jasmani, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pendapat, hak bebas dari penangkapan dan penahanan yang sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil.

b) HAM Generasi Kedua

Pada HAM generasi kedua titik fokusnya ada pada kata kunci “persamaan” yakni berupa perlindungan bagi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak ini muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap warga negaranya, mulai dari persoalan pangan hingga kesehatan. Dengan demikian, Negara dituntut bertindak aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi dan tersedia<sup>49</sup>. Karenanya hak-hak ini dirumuskan dalam bahasa yang positif: “hak atas” (“*right to*”), bukan dalam bahasa negatif sebagaimana pada HAM generasi pertama: “bebas dari” (“*freedom from*”). Hal ini kemudian menjadi pembeda

---

<sup>49</sup> Lihat tulisan-tulisan yang disunting oleh Krzystov, Catarina Krause & Allan Rosas (eds), *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*, (Abo: Abo Academi University Institute for Human Rights, 1994).

dengan HAM generasi pertama. Yang termasuk dalam HAM generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah, hak atas pangan, hak atas kesehatan, hak atas jaminan sosial, hak atas perumahan, hak atas lingkungan yang sehat dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusasteraan, dan kesenian.

c) HAM Generasi Ketiga

Berbeda dengan HAM sebelumnya yang keduanya bermula dari negara-negara eropa, HAM generasi ketiga justru muncul akibat tuntutan dari Negara-negara dunia ketiga yang menginginkan tatanan Internasional yang adil. Yang termasuk dalam kategori hak yang juga dikenal dengan hak solidaritas atau persaudaraan ini ialah: hak atas pembangunan, hak atas perdamaian, hak atas sumber daya alam sendiri, hak atas lingkungan hidup yang baik, dan hak atas warisan budaya sendiri.<sup>50</sup> Hak-hak generasi ketiga ini sebenarnya lebih ke arah mengkonseptualisasi kembali tuntutan-tuntutan nilai berkaitan dengan kedua generasi hak asasi manusia terdahulu.

Adapun prinsip-prinsip yang termuat di dalam konsep Hak Asasi Manusia ialah:

1) Prinsip *Indivisible, Interrelated* dan *Interdependent*

Hak Asasi Manusia (*Human Rights*) diartikan sebagai hak-hak kodrat yang bersifat melekat (*inherent in dignity*)<sup>51</sup> sebagai anugrah dari

---

<sup>50</sup>Philip Alston, *A Third Generation of Solidarity Right: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law*, Netherlands International Law Review, Vol 29, (No.3, 1982), hlm.307-322.

<sup>51</sup>Lihat Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi Sosial Budaya yang diterima oleh Majelis Umum PBB 2200 A (SSI) 16 Desember 1966 pada Mukadimah Alenia II menyatakan bahwa: "Negara-negara pihak dalam Kovenan ini mengakui bahwa hak hak ini berasal dari martabat yang melekat pada manusia."



Tuhan Yang Maha Esa.<sup>52</sup> Pengertian tersebut dapat memberikan gambaran tentang pertanyaan-pertanyaan misalnya, sejak kapankah manusia memiliki HAM? Apakah HAM itu pemberian atau belas kasihan negara? Apakah HAM bisa dicabut sewaktu-waktu oleh negara? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah bahwa HAM dimiliki manusia karena HAM bersifat melekat pada diri manusia karena kodratnya sebagai manusia. Oleh karena HAM bukanlah pemberian atau warisan atau belas kasihan dari negara, sehingga negara tidak dibenarkan mencabutnya (*inalienable*)<sup>53</sup> dan tidak dapat membatasi HAM secara sewenang-wenang (*indivisible*).<sup>54</sup>

Setiap hak asasi manusia tidak dapat dibagi-bagi, baik itu hak sipil dan politik seperti hak untuk hidup, hak untuk diperlakukan secara adil dihadapan hukum, hak untuk berekspresi maupun hak ekonomi, sosial dan budaya seperti hak untuk bekerja, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak atas pembangunan, dan lain sebagainya, karena HAM bersifat tidak dapat dibagi-bagi, saling berhubungan dan saling ketergantungan antara satu dengan yang lain. Artinya peningkatan fasilitas pada salah satu hak, akan

---

<sup>52</sup> Lihat juga Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

<sup>53</sup> Lihat juga Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Dalam Resolusi Majelis Umum PBB 10 Desember 1948 Nomor 217 A (III) Pada Mukadima Alenia I menyatakan bahwa: "pengakuan atas hak-hak alamiah dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia..."

<sup>54</sup> Hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil dihadapan hukum, hak memeluk dan memilih agama, adalah hak yang bersifat non-derogable right (tidak dapat dikurang-kurangi dalam keadaan apapun). Lihat Pasal 3 sd 9 DUHAM, Pasal 6,7, 8 (ayat 1 dan 2), 11, 15, 16 dan 18 Kovenan Internasional Hak Sipil Politik 1966, Pasal 28 I Ayat 1 dan 2 UUD NRI Tahun 1945.

meningkatkan pemenuhan pada hak yang lainnya. Begitu juga sebaliknya, pengurangan fasilitas pada salah satu hak, akan mempengaruhi penurunan pada hak yang lainnya.

## 2) Prinsip *Universal dan Inalienable*

Prinsip universal (umum) artinya adalah bahwa, Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia 1948 merupakan pernyataan kehendak yang secara umum telah dirujuk sebagai pedoman dalam menyusun berbagai Perjanjian Internasional, resolusi, dan deklarasi di bidang HAM. Contohnya pada tahun 1993 diadakan Konferensi Dunia di Vienna tentang HAM yang menyepakati bahwa kewajiban negara di bidang HAM adalah kewajiban untuk mempromosikan, melindungi seluruh HAM dan kebebasan dasar tanpa memandang sistem politik, ekonomi dan budayanya.

Semua negara anggota telah meratifikasi kesepakatan ini setidaknya sekali, dan 80% lainnya meratifikasi empat kali atau lebih perjanjian HAM Internasional, dan menggambarkan bahwa negara-negara menaruh perhatian untuk mengikatkan diri terhadap kewajiban dan hal ini menunjukkan sifat universalitas dari HAM. Sedangkan prinsip *inalienable* artinya bahwa negara-negara tidak diperbolehkan untuk mencabut HAM setiap individu kecuali dalam situasi yang sangat khusus dan berdasarkan prosedur yang adil. Contohnya, seseorang dapat dicegah hak untuk bebas bergerak jika seseorang itu telah terbukti bersalah melakukan tindak pidana berdasarkan putusan hakim.

Jimly Asshidiqie merefleksikan hak asasi manusia (HAM) sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakekat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia.

Dikatakan 'melekat' atau 'inheren' karena hak-hak itu dimiliki berkat kodrat kelahirannya sebagai manusia dan bukan karena pemberian oleh suatu organisasi kekuasaan manapun termasuk negara. Dikatakan 'melekat' itu pulalah, maka pada dasarnya hak-hak ini tidak sesaatpun boleh dirampas atau dicabut.

### 3) Prinsip *Equal and Non-Discriminatory*

Diskriminasi dapat diartikan sebagai suatu perbedaan perlakuan pada kondisi yang sama di mana perbedaan perlakuan tersebut didasarkan pada perbedaan suku, agama, ras, warna kulit, tingkat ekonomi, jenis kelamin sehingga menimbulkan perilaku yang tidak setara atau tidak adil. Menurut Theodorson & Theodorson, diskriminasi diartikan sebagai perlakuan yang tidak seimbang terhadap perorangan, atau kelompok, berdasarkan sesuatu biasanya bersifat kategorikal atau atribut-atribut khas, seperti berdasarkan ras, suku kebangsaan, agama, atau keanggotaan kelas-kelas sosial.<sup>55</sup>

Prinsip non-diskriminasi ini adalah prinsip yang sangat penting dan menjadi prinsip yang diadopsi dalam hampir semua perjanjian internasional tentang HAM, misalnya termaktub dalam *the International*

---

<sup>55</sup> Fulthoni, *Buku Saku untuk Kebebasan Beragama: Memahami Diskriminasi*, (Jakarta: ILRC, 2009), hlm. 3.

*Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial)<sup>56</sup> dan *the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan). Prinsip ini berlaku bagi setiap orang dan larangan bagi setiap orang untuk mendiskriminasi atas dasar jenis kelamin, ras, warna kulit, agama, dll. Prinsip non-diskriminasi terkait dengan prinsip kesetaraan (*equality*) sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 DUHAM: “*All human beings are born free and equal in dignity and rights.*” (Setiap manusia dilahirkan bebas dan setara dalam martabat dan hak-hak nya).

Penggunaan istilah “*all human beings*” berarti bahwa “*everyone* (setiap orang)” memiliki hak yang sama atau dengan kata lain “*no one* (tidak seorangpun)” boleh diabaikan hak-haknya atau diperlakukan secara berbeda berdasarkan misalnya perbedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik yang dianut, kebangsaan, atau asal usul, tingkat kekayaan, kelahiran, atau status yang lainnya. Penggunaan istilah yang menunjukkan prinsip universalitas ini juga ditemui di beberapa Konvensi HAM lainnya seperti ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) menggunakan kata “*every human beings*” di Pasal 6, kata “*every on*” di Pasal 9 ayat (1), 12 (1), (2), Pasal 14 (2), (3) dan (5), Pasal 16, Pasal 17 (2), Pasal 18 (1), Pasal 19, dan Pasal 22. Sedangkan istilah

---

<sup>56</sup> Konvensi ini telah diratifikasi oleh Indonesia sejak 25 Mei 1999 dengan ratifikasi melalui UU Nomor 29 Tahun 1999 dan pada tahun 2008 Indonesia mengeluarkan UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

“all person” dipakai di Pasal 10 (1), 14 (1), 26, “anyone” di Pasal 6 (4), Pasal 9 (2-5) serta kata “no one” di Pasal 6,7,11,15, dan 17 (1). Begitu pula yang disebutkan dalam CDESCR Pasal 2 : “.....Everyone is entitled to all rights and freedoms set forth in this declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political, or other opinion, national, or social origin, property, birth or other status”.

#### 4) Prinsip *State Obligation* (Kewajiban Negara)

Tomuschat dalam bukunya “*Human Rights: Between Idealism and Realism*”<sup>57</sup> menggambarkan bahwa sejarah Hak Asasi Manusia tentunya tidak dapat dilepaskan dengan kemunculan sejarah terbentuknya negara modern itu sendiri. Beberapa alasan yang mendasarinya adalah bahwa *pertama*, negara dalam bentuknya yang modern tersebut telah diterima sebagai sebuah bentuk organisasi yang cocok untuk mempromosikan HAM untuk kepentingan rakyatnya sebagai sumber pergaulan dalam menghadapi perang yang tiada akhir diantara masyarakat yang majemuk. Di mana perang, juga disebut sebagai sebuah senjata yang mengancam kehidupan dan peradaban warga negara tersebut. Oleh karenanya, HAM telah memerankan fungsinya dalam mendialogkan perbedaan tersebut. *Kedua*, negara juga diakui sebagai penjamin dari HAM yang secara institusional diberikan kekuasaan untuk mengamankan keberadaan, kebebasan dan kekayaan warga negaranya. Meskipun pada saat yang sama

---

<sup>57</sup> Christian Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, volume XIII/1, (Oxford: Oxford University Press, 2003), hlm. 7.

dalam sejarah telah menggambarkan bahwa aktor-aktor Negara yang memiliki kekuasaan itulah yang melanggar hak-hak warga negara tersebut. Lalu jika HAM dimiliki oleh manusia karena kodratnya dia sebagai manusia, bagaimana dengan negara-negara yang tidak memberikan pengakuan HAM dalam sistem hukum yang berlaku di negara tersebut? Apakah HAM itu baru ada jika ada hukum yang mengatur dan menjamin tentang HAM? Jika iya, apakah berarti HAM adalah pemberian hukum? Marek Piechowiak memberikan pengertian bahwa, HAM merupakan hak yang dimiliki oleh setiap individu karena kodratnya sebagai manusia, jadi bukan berasal dari hukum. Jadi keberadaan HAM itu dapat dijelaskan secara sederhana bahwa, HAM ada karena setiap orang baik laki-laki atau perempuan adalah manusia.

*In the most general sense human rights are understood as rights which belong to any individual as a consequences of being human, independently of acts of law. In stating the existence of human rights, we state that every human being, simply because he or she is a human being.*

Pengurangan atau pembatasan hak asasi manusia hanya diperbolehkan pada hak-hak tertentu dan dalam keadaan tertentu seperti keadaan darurat umum, dengan langkah-langkah tertentu, harus sudah dinyatakan secara tegas dalam undang-undang, serta tidak bermaksud untuk mendiskriminasikan pihak lain.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Thomas Buergental, *Menghormati dan Menjamin: Kewajiban Negara dan Pengurangan Hak Yang Diizinkan*, dalam Ifdal Kasim (eds.), *Hak Sipil dan Politik: Esai-esai Pilihan, Buku 1* (Jakarta: Penerbit ELSAM, 2001), hlm. 315-353.

Dengan demikian keberadaan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang HAM bukan sebagai bukti bahwa HAM adalah pemberian negara atau belas kasihan negara kepada warga negaranya,<sup>59</sup> melainkan hanya sebatas menegaskan atau menguatkan bahwa HAM memang nyata adanya. Oleh karena itu konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa, jaminan HAM tersebut adalah sebuah tanggungjawab yang harus dan wajib dilakukan oleh negara.<sup>60</sup>

Jika negara atau aparturnya bertindak sewenang-wenang serta mengabaikan pentingnya penghormatan nilai-nilai HAM warga negaranya atau membiarkan perbuatan diskriminasi, kekerasan dari pihak tertentu yang melanggar HAM warga negaranya berarti negara gagal melaksanakan kewajiban untuk menghormati (*obligation to respect*).

Jika negara atau lembaga pembentuk hukum tidak menjamin HAM warga negaranya atau justru peraturan yang dibuat atau kebijakan yang dibuat bertujuan mengurangi atau membatasi atau meniadakan HAM warga negaranya, maka negara dapat dikatakan tidak menjalankan kewajibannya untuk melindungi HAM warga negaranya (*obligation to protect*).

Sedangkan apabila negara memberikan kekebalan hukum (*impunity*) kepada pihak tertentu yang melanggar HAM, atau mengabaikan hak-hak korban pelanggaran HAM, atau tidak memenuhi hak-hak warga negara yang seharusnya segera dipenuhi, maka negara berarti telah gagal melaksanakan kewajiban untuk

---

<sup>59</sup> Yosep Adi Prasetyo, *Hak Ekosob Dan Kewajiban Negara*, Makalah Memperkuat Pemahaman HAM Hakim Seluruh Indonesia, Diselenggarakan Oleh Komisi Nasional HAM RI, Hotel Holiday-Lombok, 28-31 Mei 2012. Dapat diakses <http://pusham.uui.ac.id>

<sup>60</sup> Pasal 28 I ayat 5 menyatakan bahwa: "Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah".

memenuhi HAM warga negaranya (*obligation to fulfil*). HAM menekankan soal hak dan kewajiban. Negaralah yang dibebani kewajiban berdasarkan Hukum Internasional untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) HAM 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 hakasasi manusia. Kewajiban untuk memenuhi berarti bahwa negara harus mengambil tindakan positif untuk memfasilitasi pemenuhan hak-hak dasar manusia. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28I ayat 4 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945: “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah.” Pada tingkat individu, kita juga harus menghormati hak asasi orang lain.

Teori hukum HAM berdasarkan yurisprudensi atau *case law* mensistemisasi dua kewajiban hukum utama negara/pemerintah :

- 1) *Primary rules* yaitu *the duty to abstain from infringing upon human rights* dan;
- 2) *Secondary rules* yaitu *the duty to guarantee respect of human rights*

Kewajiban pertama berkenaan dengan kewajiban negara untuk tidak melakukan pelanggaran HAM baik melalui tindakan maupun pendiaman termasuk menjamin pemenuhan secara aktif hak-hak tersebut. Kewajiban kedua berkenaan dengan kewajiban negara untuk mencegah pelanggaran, menyelidikinya ketika



terjadi, melakukan proses hukum kepada pelaku serta melakukan *reparation* atas kerugian yang timbul.<sup>61</sup>

Kewajiban dalam *primary rules* masih dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk kewajiban: menghormati, melindungi dan melaksanakan (*to respect, to protect and to fulfill*). Kewajiban menghormati mengharuskan negara menahan diri untuk tidak campur tangan dalam dinikmatinya hak. Kewajiban melindungi mengharuskan negara mencegah pelanggaran hak oleh pihak ketiga. Kewajiban melaksanakan mengharuskan negara mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, finansial, hukum dan tindakan lain yang memadai guna pelaksanaan hak sepenuhnya.<sup>62</sup>

Sementara sehubungan dengan tanggung jawab atas pelanggaran dan tolok ukur pemenuhan kewajiban (di dalamnya tercakup pengertian kewajiban menghormati, melindungi dan melaksanakan) diklasifikasikan dua jenis kewajiban: Kewajiban mengenai tindakan (*obligation of conduct*) dan kewajiban mengenai hasil (*obligation of result*).<sup>63</sup>

Negara sesuai obligasinya, mengupayakan langkah-langkah yang terencana, deliberatif, kongkrit, mempunyai target, dan dapat dilakukan dalam memenuhi hak-hak ekosob warga negaranya. Namun, upaya terencana ini, tidak menegasikan adanya hak-hak ekosob yang sifat pemenuhannya seketika.

---

<sup>61</sup>Laporan Tahunan Amnesty International, (*ICJ & International Law Commission*, 2001), hlm. 161-162.

<sup>62</sup>Pedoman Maastricht II.1.

<sup>63</sup>Kewajiban mengenai tindakan berkenaan dengan pengambilan tindakan atau langkah-langkah untuk memenuhi suatu hak tertentu sedangkan kewajiban mengenai hasil berkenaan dengan keharusan negara mencapai target tertentu (Pedoman Maastricht II.2)

Hak-hak dasar, seperti pangan, kesehatan, perumahan, pekerjaan dan pendidikan dinikmati, dengan difasilitasi dan disediakan oleh negara. Pelanggaran kewajiban negara punya akibat amat mengerikan. Karenanya, komunitas internasional mendorong hak-hak ekosob, tidak saja menjadi hak-hak konstitusional tapi juga sebagai hak-hak hukum. Tidak berlebihan isu *justiciability* dan *enforceability* hak-hak ekosob menjadi penting ketika menguji apakah hak-hak ini telah menjadi hak hukum. Klaim hukum dapat diajukan merujuk pada kegagalan negara dalam pemenuhan hak-hak ekosob atau kegagalan negara memenuhi obligasinya, yang dimuat dalam norma dan standar hukum internasional dan domestik. Di arena internasional, Deklarasi Universal HAM (DUHAM) sudah memuat hak-hak ini.

Hak-hak ekosob, dalam dokumen tersebut, kemudian dielaborasi ke dalam sebuah Kovenan. Pada 1966, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) mengadopsi Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR).

Sepuluh tahun kemudian, 1976, Kovenan berlaku (*entered into force*), tepatnya pada 3 Januari. Kovenan ini menjadi rujukan bagi komunitas internasional dalam mempromosikan hak-hak ekosob, walaupun saat ini Indonesia belum meratifikasinya, ada baiknya jika melihat sebentar isi instrumen hukum internasional ini. Pasal 1 menegaskan *the right to self-determination* sebagai hak yang universal dan menghimbau negara untuk mempromosikan realisasi dan penghormatan hak ini.

Kemudian pada pasal 3, dimuat pernyataan kesetaraan hak laki-laki dan perempuan dalam penikmatan hak asasi manusia. Di pasal ini, dibebankan kewajiban kepada negara untuk merealisasikan prinsip ini dalam praktek. Pasal 5 pada dasarnya merupakan pagar penjaga untuk menutup kemungkinan penghancuran dan penyelewengan penafsiran dari pasal-pasal Kovenan dengan maksud untuk membenarkan pelanggaran atas hak dan kebebasan fundamental yang diatur dalam Kovenan.

Dari pasal 6 ke pasal 15 diteguhkan hak untuk bekerja; menikmati kondisi kerja yang nyaman dan baik; membentuk dan bergabung dalam serikat buruh; hak atas keamanan sosial, termasuk jaminan sosial; hak atas perlindungan dan perbantuan bagi keluarga, para ibu, anak-anak dan remaja; menikmati standar hidup yang layak; menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai baik kesehatan fisik maupun mental; hak atas pendidikan dan memainkan peranan dalam kehidupan budaya.

Komunitas internasional mempromosikan justisiabilitas hak ekosob dengan mengawalinya lewat cara mengintegrasikan hak-hak ini dengan hak-hak sipil dan politik. Pendekatan integratif ini seperti dilakukan Komite Hak Asasi Manusia PBB (*United Nations of Human Rights Committee*) yang membangun *standart setting* klausa non-diskriminasi, yang dimuat dalam pasal 26 ICCPR sebagai klausa yang berlaku juga bagi setiap orang dalam menikmati hak-hak ekosobnya. Pendekatan ini pada dasarnya sama dengan prinsip yang dituangkan dalam Deklarasi Wina tentang hak-hak ekosob dan hak sipil saling berkait dan saling bergantung.

Elaborasi lebih lanjut tentang ruang lingkup hak ekosob, dilakukan secara bersamaan oleh Komite HAM. Sebagai contoh, *General Comment* No. 6 yang diadopsi komite ini tentang dimensi sosial dari hak untuk hidup setiap orang, yang mengikat negara untuk melaksanakan obligasi untuk mengupayakan perlindungan nyawa; menurunkan angka kematian dan meningkatkan angka harapan hidup dengan implikasi banyak kebijakan dan praktek-praktek mengurangi malnutrisi dan menanggulangi wabah penyakit.<sup>64</sup>

Dalam perkembangannya, berbagai pertemuan internasional dilaksanakan sebagai upaya promosi hak ekosob, termasuk isu justisiabilitas hak ini. Kantor Komisioner Tinggi HAM PBB (*the Office of Human Rights Commissioner for Human Rights - OHCHR*) mengorganisir pembahasan isu justisiabilitas hak-hak ekosob.<sup>65</sup>

Periode 2001, bekerja sama dengan Mahkamah Internasional (ICJ) diorganisir sebuah workshop yang mendiskusikan justisiabilitas hak-hak ini.<sup>66</sup> Strategi promosi hak-hak ekosob termasuk persoalan penegakan dan justisiabilitas hak-hak ini terus dielaborasi ditingkat regional pada November 2001 di New Delhi.

---

<sup>64</sup> Komite Hak-hak Ekosob PBB di tahun 1988, Komite Hak-hak Ekosob dibentuk dengan tanggung jawab melakukan pengawasan implementasi Kovenan Internasional Hak hak Ekosob (ICESCR). Tiga tahun setelah terbentuknya, Komite mulai mengadopsi *General Comment* untuk mengelaborasi pasal-pasal dalam Kovenan. Dokumen ini berguna untuk menafsirkan secara lebih ketat dan detail makna, arti serta implikasi sebuah pasal Kovenan yang berguna untuk diaplikasikan pada level domestik Negara Pihak.

<sup>65</sup> UN doc. E/CN.4/2002/50 (31 December 2001). *Commission on Human Rights. Item 10 of the provisional agenda. Economic, Social and Cultural Rights. Report of the Secretary General.*

<sup>66</sup> Lihat, UN doc. E/CN.4/2001/62/Add.2; E/CN.4/2002/50, inter alia UN doc. E/CN.4/2001/148

Para hakim senior dari Sub-regional Asia Selatan bertukar informasi dan pengalaman tentang justisiabilitas hak ekosob dengan pokok tekanan pada masalah hak atas pendidikan, pangan, kesehatan dan hak-hak buruh. Di Buenos Aires, Oktober 2001, workshop dihadiri para pejabat pemerintahan, pembuat kebijakan, dan para wakil dari lembaga HAM nasional di kawasan Amerika. Bostwana menjadi kota tempat penyelenggaraan workshop region Afrika, Desember 2001, dengan sebagian besar peserta dari perwakilan pemerintah. Sebelumnya, Oktober 2001, bekerja sama dengan Forum Asia Pasifik (*the Asia Pacific Forum*), dan UNAIDS, dilaksanakan loka karya tentang perani Institusi HAM nasiona berkaitan dengan problem HIV/AIDS, termasuk isu atas k esehatan dan hak atas pendidikan dan informasi.

Sebagai tambahan, contoh lain dari promosi komunitas internasional, seperti ajang *World Food Summit* ditahun 1996, yang memberikan mandat kepada Komisioner Tinggi HAM (*High Commisioner for Human Rights*) untuk membuat jelas isidan makna hak atas pangan. Pertemuan Konsultasi Pakar Ketiga (*Third Expert Consultation*) tentang hak atas pangan di Bonn Maret 200I mengeksplorasi formulasi kebijakan dan program dengan berpijak pada HAM untuk memenuhi hak atas pangan melalui lembaga dan instumen hukum, termasuk penerapan ju stiiabilitas hak-hak ini.<sup>67</sup>

*Judicial remedies* bagi korban-korban kejahatan hak-hak sipol untuk mendapatkan *Judicial remedies* merupakan sesuatu hal yang esensial dan fundamental, pun perlakuan bagi para korban kejahatan hak-hak ekosob juga. K

---

<sup>67</sup> UN doc. E/CN.4/2002/50, para. 32.

omite Hak Ekosob dengan tegas beberapa klausa dalam ICESCR dapat dieksekusi atau diimplementasikan dengan segera.<sup>68</sup> Dalam General Comment Komite Hak Ekosob No. 9 dinyatakan dengan tegas kebutuhan untuk memastikan justisiabilitas hak-hak ini dengan tujuan menentukan cara terbaik untuk efek hukum domestik.<sup>69</sup>

Prinsip *taken for granted* untuk *judicial remedies* pada kasus-kasus kejahatan hak sipol, pada dasarnya berlaku untuk beberapa klasifikasi hak ekosob. Dalam konteks ini, dikenal perbedaan antara justisiabilitas yang merujuk pada sesuatu yang dapat dieksaminasi dan diputuskan oleh badan peradilan, dengan norma-norma yang bersifat *self-executing*, dalam artian secara seketika menjadi ruang lingkup wewenang badan peradilan untuk memutuskannya, tanpa mesti dielaborasi lagi.

Di banyak negara perihal *self-executing* dari norma merupakan ruang kerja dari badan peradilan, bukan lembaga eksekutif atau legislatif.<sup>70</sup> Dengan demikian, dimungkinkan untuk badan peradilan melakukan fungsinya melindungi hak-hak dasar kelompok-kelompok rentan dan kurang beruntung di dalam masyarakat. Tantangannya adalah membongkar asumsi-asumsi *a priori* norma hak-hak ekosob sebagai norma yang *non-self executing*.

Tidak berlebihan jika saat ini gerakan komunitas Internasional mengupayakan pengadopsian protokol opsional ICESCR yang mengatur tentang

---

<sup>68</sup> Lihat, CESCR. *General Comment* No. 3 (1990). Beberapa contoh antara lain: pasal 3:7. para (a) (i); pasal 8; 10, para. 3; 13, para 2 (a), 13, para. 3, 13, para 4; dan pasal 15, para. 3.

<sup>69</sup> UN doc. E/C.12/1998/24. CESCR. *General Comment* No. 9 (1997). *The domestic application of the Covenant*, para. 7.

<sup>70</sup> UN doc. E/C.12/1998/24, para. 71

prosedur pengaduan.<sup>71</sup> Belajar dari norma dan standar internasional tentang hak sipol dan pengalaman di level regional dan domestik, prosedur dan mekanisme pengaduan untuk hak ekosob akan memberikan kesempatan pada Komite Hak Ekosob untuk membangun *case law*. Disamping itu, mekanisme komplain juga memberikan peluang bagi korban pelanggaran hak ekosob memperoleh *International remedies*. Karenanya, terdapat hubungan erat antara prosedur yang berfungsi untuk mengeksaminasi pengaduan dengan justisiabilitas hak-hak ekosob.

#### 4. Teori Transplantasi Hukum

*Legal Transplants*<sup>72</sup> atau legal borrowing, atau legal adoption demikian istilah yang diperkenalkan oleh Alan Watson,<sup>73</sup> untuk menyebutkan suatu proses

---

<sup>71</sup>Mengenai *Optional Protokol*, lihat UN doc. E/CN.4/2002/57. 12 February 2002. *Commission on Human Rights Session Item 10 of the provisional agenda. Economic, Social and Cultural Rights. Status of the International Covenants on Human Rights. Report of the independent expert on the question of a draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.*

<sup>72</sup> Terminologi hukum (*rechts terminologie*) tentang transplantasi hukum digunakan oleh para ilmuwan hukum untuk menyebutkan sebuah kebijakan negara yakni, pengambilalihan hukum asing untuk dijadikan hukum di negara sendiri. Ada banyak istilah yang digunakan untuk menyebutkan peristiwa itu, mulai dari istilah meminjam hukum asing, mengadopsi, migrasi hukum, translokasi sampai pada istilah kolonisasi hukum asing dan ada lagi yang menggunakan istilah okulasi. Sebut saja istilah *legal receptions* yang dikemukakan oleh Loukas A. Mistelis dan Moh. Koesnoe, *legal borrowing* atau *legal adoption* yang dikemukakan oleh Alan Watson sebelum ia sampai pada istilah *legal transplants*, *legal migration* istilah ini digunakan oleh Katharina Pistor, *legal colonization* ini adalah istilah yang digunakan Galanter, *translocation of law* ini adalah istilah yang diperkenalkan oleh Antony Allott, *legal surgery* sebuah istilah yang dikemukakan oleh Loukas A. Mistelis, *legal transposition* dikemukakan oleh Esin Orucu, *legal change* yang dikemukakan oleh Haim H. Cohn, Lihat Julius Stone, *Legal Change Essays in Honour of Julius Stone*, (Blackshield: Butterworths Pty Limited, 1983), hlm. 56. Bahkan Roscoe Pound pernah menggunakan istilah "*assimilation of materials from outside of the law*", untuk menyebutkan rangkaian proses transplantasi hukum itu. Lebih lanjut lihat Tri Budiyni, *Transplantasi Hukum Harmonisasi dan Potensi Benturan Studi Transplantasi Doktrin Yang Dikembangkan dari Tradisi Common Law pada UU* (Salatiga: PT, Griya Media, 2009), hlm. 124, Guru besar ilmu hukum dari Delf Universiteit yang bernama : Mr. W. C. Van Den Berg yang juga penasehat bahasa-bahasa Timur dan Hukum Islam pada pemerintahan Hindia Belanda, pernah meneliti hukum adat di Indonesia dan melahirkan teori yang sangat terkenal yaitu teori "*Receptio in Complexu*". Inipun sebenarnya masih bercerita tentang terma transplantasi hukum Islam (hukum agama) ke dalam hukum adat, bahkan kata Berg, seluruh hukum Islam diresepsi oleh hukum adat. Selama bukan sebaliknya kata Berg menurut ajaran ini hukum pribumi ikut hukum agamanya

meminjam atau mengambil alih atau memindahkan hukum dari satu tempat atau dari satu negara atau dari satu bangsa ke tempat, negara atau bangsa lain kemudian hukum itu diterapkan di tempat yang baru bersama-sama dengan hukum yang sudah ada sebelumnya.

Dengan mengutip Esin Orucu,<sup>74</sup> Alan Watson sampai pada satu kesimpulan : “Transplantasi hukum itu masih ada dan akan terus hidup dengan baik sebagaimana juga halnya pada masa Hammurabi”. Lebih lanjut Esin Orucu mengatakan:

*“What is regarded today as the theory of ‘competing legal systems’, albeit used mainly in the rhetoric of ‘law and economics’ analysis, was the basis of the reception of laws that formed the Turkish legal system in the years 1924 – 1930. The various Codes were chosen from what were seen to be ‘the best’ in their field for various reasons. No single legal system served as the model. The choice was driven in some cases by the perceived prestige of the model, in some by efficiency and in others by chance.”<sup>75</sup>*

Orucu (Orucu adalah guru besar Emeritus (*Professor Emerita of Comparative Law*) pada University of Glasgow, UK, Erasmus Universiteit,

---

sekalipun jika ia berpindah agama ia-pun juga harus mengikuti hukum agamanya dengan setia. Lihat Sajuti Thalib, *Politik Hukum Baru Mengenai Kedudukan dan Peranan Hukum Islam Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Jakarta: Binacipta, 1987), hlm 51. Namun pendapat ini ditentang oleh Hazairin, dia mengatakan tidak semua hukum adat itu diresepsi dari hukum Islam, lihat lebih lanjut Hazairin, *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm 44. Intinya Berg mempergunakan istilah *receptio* untuk pengertian transplantasi.

<sup>73</sup> Alan Watson, *Legal Transplants An Approach to Comparative Law*, (America: Scottish Academic Press, 1974), hlm 22. Dengan meminjam pandangan Roscoe Pound Watson menulis “... and Roscoe Pound could write : “History of a system of law is largely a history of borrowings of legal materials from other legal systems and of assimilation of materials from outside of the law”, bandingkan Tri Budiyoni, Ibid, hlm 25 dan Gunawan Widjaja, *Transplantasi Trusts dalam KUH Perdata, KUHD dan Undang-undang Pasar Modal Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2008), hlm 35-38.

<sup>74</sup> Alan Watson, *op.cit* , hlm 5.

<sup>75</sup> Alan Watson, *Legal Transplants and European Private Law*, (Belgrade: University of Belgrade School of Law, 2006), hlm 6-7. Lihat juga Esin Orucu, *The Enigma of Comparative Law*, (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004) dan Esin Orucu, Elspeth Attwooll & Sean Coyle, *Studies in Legal Systems : Mixed and Mixing*, (London: Kluwer Law International, 1996), hlm. 26



Rotterdam-Netherlands law at Yeditepe University, Istanbul-Turkey) berkesimpulan, tidak ada satu sistem hukum yang tunggal yang dijadikan model pembangunan hukum di berbagai negara. Dengan mengambil contoh pada masyarakat Turki, Orucu menjelaskan bahwa Turki pasca runtuhnya dinasti Osmania telah mengambil banyak sistem hukum yang dijadikan model bagi pembangunan hukum di negerinya. Hukum pidana dan hukum perdata diambil dari Swiss, sedangkan hukum administrasi negara diambil dari model hukum Prancis. Dengan memilih berbagai model hukum, melalui kebijakan transplantasi kata Orucu Turki di bawah rezim Mustafa Kemal Al-Taturk, berhasil meletakkan politik hukum transplantasi menjadi alat legitimasi budaya, karena pada akhirnya model hukum yang dipilih tidak terikat pada salah satu budaya yang dominan.

Untuk kasus Indonesia, mengambil sistem hukum yang berasal dari negara lain yang dikembangkan menjadi model hukum di negeri sendiri, bukanlah sesuatu yang baru. Asas konkordansi yang dipilih sebagai politik hukum Indonesia pada masa Hindia Belanda dan terus dikembangkan pada masa kemerdekaan adalah salah satu contoh saja yang memberi keyakinan kepada kita, bahwa sesungguhnya mengambil model hukum asing untuk dijadikan model hukum di negeri sendiri adalah suatu yang lumrah dan tidak terlalu buruk untuk dilakukan. Transplantasi hukum terus berlangsung berawal dari zaman pra Kolonial Belanda, hingga sekarang,<sup>76</sup> mulai dari menggantikan posisi hukum Indonesia asli (hukum adat dan kebiasaan yang original) sampai pada masuknya

---

<sup>76</sup> Pada masa Hindu, hukum Hindu turut mewarnai hubungan-hubungan hukum yang berlangsung dalam masyarakat di wilayah nusantara ketika itu, demikian juga ketika Islam masuk ke Indonesia, Hukum Islam turut pula mewarnai perkembangan hukum ketika itu. Dengan begitu benarlah ungkapan Roscoe Pound, sejarah sistem hukum adalah sejarah meminjam dan asimilasi materi hukum dari sistem hukum lain

kaedah hukum yang baru sama sekali, yang belum dikenal dalam peradaban (hukum) Indonesia.

Perubahan hukum dan lembaga-lembaga hukum tersebut banyak dikaitkan dengan fenomena transplantasi hukum (*legal transplant*).<sup>77</sup> Transplantasi hukum digunakan untuk menentukan mengenai kesesuaian konsep-konsep hukum dari luar (*compatibility foreign legal concepts*) atau kualitas sistem-sistem hukum luar negeri (*the merits of foreign legal systems*) dan untuk memberikan serangkaian ide-ide hukum dari luar negeri. Metode perbandingan hukum modern berhubungan dengan transplantasi hukum dan penerimaan hukum luar negeri.<sup>78</sup>

Dalam transplantasi hukum ada beberapa teori yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menggunakan dan menerapkan hukum atau sistem hukum asing di suatu negara. Salah satunya adalah teori kekuasaan (*power*) yang diajukan oleh Alan Watson dalam transplantasi hukum. Dalam teori kekuasaan tersebut, dijelaskan oleh Alan Watson dalam contoh penaklukan wilayah oleh Napoleon. Penaklukan wilayah oleh Napoleon tersebut membantu penyebaran hukum Perancis. Selain penaklukan wilayah, pengaruh dominan dari hukum

---

<sup>77</sup> Steven J. Heim, *Predicting Legal Transplants: The Case of Servitudes in The Russian Federation*, *Symposium: Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Wood System, Transnational Law & Contemporary Problems*, (1996) hlm 189. Dalam hal ini, dijelaskan oleh Steven J. Heim, kalimat "*legal transplants*" mengacu pada pergerakan (*movement*) dari aturan-aturan hukum (*legal norms*) atau hukum khusus (*specific laws*) dari suatu negara (*state*) ke negara lain selama proses penciptaan hukum (*law-making*) atau reformasi hukum (*legal reform*).

<sup>78</sup> Loukas A. Mistelis, *Regulatory Aspects: Globalization, Harmonization, Legal Transplants, and Law Reform – Some Fundamental Observations*, dalam *34 International Lawyer*, (2000): 1065. <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/mistelis.html#68> diakses 05 Februari 2016

Perancis di abad ke-19 adalah lebih karena kekuatan dari “*Code Civil*” dan juga ketiadaan saingan.<sup>79</sup>

Beberapa ahli hukum menafsirkan secara salah atas teori Watson sebagaimana cara pandang Piere Legrand:<sup>80</sup> “*At best, what can be displaced from one jurisdiction to another is, literally, a meaningless form of words*”. Namun banyak yang mendukung teori Watson seperti Roger Cotterrell, kemudian Hei Wei Guo dari Cina yang menguji transplantasi prinsip hukum “*Piercing the Corporate Veil*” di Cina. Pandangan Watson mengenai transplantasi hukum tersebut lebih didasarkan pada bukti sejarah, khususnya yang terkait dengan resepsi (penerimaan) hukum Romawi dan common law Inggris oleh sebagian besar negara di dunia.<sup>81</sup>

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Definisi Operasional**

Untuk memberikan batasan yang jelas serta mencegah tumpang tindihnya interpretasi makna atas beberapa domain variabel, peneliti menghadirkan definisi operasional sesuai dengan judul penelitian “*URGENSI PENGATURAN CIZITEN LAWSUIT TERHADAP PERMASALAHAN LINGKUNGAN DALAM*

---

<sup>79</sup> Watson, *Society and Legal Change*, 98-99.

<sup>80</sup> Widjaya, 28. Mengutip He Wei Guo, yang mengutip Piere Legrand, “What Legal Transplants?” dalam David Nelken & Johannes Fees, ed., *Adopting Legal Cultures* (Oxford: Hart Publishing Co., 2001), 55.

<sup>81</sup> *Ibid.*, 29. Tidaklah mungkin hukum yang telah ditransplantasikan dan tumbuh pada negara yang berbeda persis sama dengan hukum tersebut pada negara asalnya. Orang tidak dapat mengabaikan adanya perbedaan-perbedaan yang terjadi setelah itu. Namun demikian, bukan perbedaan yang penting di sini, melainkan persamaan-persamaan yang terwujud dan ada di antara kedua sistem hukum tersebut, khususnya terhadap aturan-aturan yang ditransplantasikan tersebut (hlm 31-32). Mengutip Kanda & Milhaupt, transplantasi hukum terjadi dimana-mana karena: (1) dilakukan dengan murah, cepat, dan merupakan suatu sumber hukum baru yang potensial, (2) seringkali mengikuti suatu masa penjajahan, (3) tidak lepas dari peran serta kalangan ahli hukum yang cenderung mencontoh hukum-hukum yang dianggap baik. Proses transplantasi hukum itu sendiri dapat terjadi dalam bentuk adopsi seluruh aturan yang ada atau hanya sekedar menyalin satu ketentuan atau aturan hukum tertentu ( hlm 33-34).

KERANGKA HAK ASASI MANUSIA (Studi Terhadap Bencana Asap Tahunan di Provinsi Riau)”, sebagai berikut:

1) *Citizen Lawsuit*

*Citizen Lawsuit* adalah akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan publik termasuk kepentingan lingkungan mengajukan gugatan di pengadilan guna menuntut agar pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya atau untuk memulihkan kerugian publik yang terjadi, pada dasarnya *Citizen Lawsuit* merupakan suatu hak gugat warga negara yang dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran omisi dari negara atau otoritas negara. Pendapat ahli yang dijadikan rujukan dalam penelitian ini ialah yang mengatakan “Istilah *Citizen Lawsuit* sebagai suatu hak gugat warga negara, banyak dikenal dalam sistem hukum di Amerika Serikat, India, dan Australia, khususnya dalam bidang hukum lingkungan, di Amerika Serikat hak gugat ini diperkenalkan pertama kali pada tahun 1970 dalam *Clean Air Act (article 304)*.<sup>82</sup>

2) Tahunan

Makna kata Tahunan di dalam penelitian ini dibatasi dari tahun 1999 sampai pada akhir tahun 2015.

---

<sup>82</sup> Diungkapkan oleh Michael D. Axline dalam bukunya, *Environmental Citizen Lawsuit*, (United States of America, 1995), hlm xv. Dikutip oleh Indro Sugianto, *Op.cit.*, hlm 34.

## 2. Jenis, Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif dengan mengikuti tipologi penelitian hukum normatif-empiris. Penelitian normatif-empiris (*Applied Law Research*) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis (*in Abstracto*) yang diberlakukan pada peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat (*in Concreto*), sehingga di dalam penelitian ini terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu.<sup>83</sup>

- i. Tahap pertama adalah kajian terhadap hukum normatif yang berlaku. Dalam penelitian ini, peneliti akan mengkaji hubungan antara *ius constituendum* dan *ius constitutum* dengan urgensinya terhadap pengaturan *citizen lawsuit*.
- ii. Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa (*in Concreto*) guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Penerapan tersebut dapat diwujudkan melalui perbuatan nyata atau dokumen hukum. Hasil penerapan akan menciptakan pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dijalankan secara patut atau tidak. Dalam Penelitian ini penulis akan mengkaji hubungan antara kondisi lingkungan hidup di Provinsi Riau, kultur hukum masyarakat dengan urgensinya terhadap pengaturan *citizen lawsuit*.

Penelitian ini menggunakan pendekatan Studi Kasus Langsung (*Live Case Study*), secara teknis pengertian Studi Kasus dikemukakan oleh Yin yang menyatakan bahwa “studi kasus adalah pencarian pengetahuan secara empiris

---

<sup>83</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cetakan 1 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm 52.

yang: menyelidiki fenomena dalam konteks kehidupan nyata, bilamana : batas-batas antara fenomena dan konteks tidak tampak dengan tegas; dan dimana multisumber bukti digunakan".<sup>84</sup> Studi Kasus Langsung (*live study case*) adalah pendekatan Studi Kasus terhadap peristiwa hukum yang sedang berlangsung atau belum berakhir.<sup>85</sup> Pemilihan terhadap penggunaan pendekatan Studi Kasus Langsung dalam penelitian ini dikarenakan peristiwa hukum *citizen lawsuit* atas bencana asap di Riau belum diputus oleh pengadilan terkait.

### 3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah urgensifitas pengaturan *citizen lawsuit* pada persoalan hukum lingkungan dalam kerangka hak asasi manusia, studi terhadap bencana asap tahunan di Provinsi riau.

### 4. Jenis dan Sumber Data dan Bahan Hukum

Jenis data yang dibutuhkan adalah data kualitatif yang bersumber dari data primer dan data sekunder. Data primer bersumber pada: (i) subjek penelitian dan (ii) Berbagai undang-undang yang berada dalam lingkup Hukum lingkungan dan undang-undang yang dapat dikaitkan dengan *Citizen Lawsuit* . Data sekunder bersumber pada dokumen-dokumen tertulis yang berupa putusan *citizen lawsuit*, jurnal-jurnal ilmiah, dokumen-dokumen, buku-buku, tesis/disertasi, majalah, koran, arsip-arsip, perundang-undangan, dan berbagai referensi yang relevan dengan masalah penelitian.

---

<sup>84</sup> Robert K. Yin. *Case Study Research, Design and Methods*, edisi ke-2 ( Newbury Park: Sage Publications, 1994), hlm 67

<sup>85</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum, op.cit.*, hlm 50.

## **5. Teknik Pengumpulan Data dan Bahan Hukum**

Sesuai dengan sumber data seperti yang dijelaskan diatas, maka dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dalam dua tahap yakni: (i) cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji peraturan perundangan di bidang hukum lingkungan dan hak asasi manusia dan dokumen lain yang terkait dengan masalah yang diteliti, berupa jurnal ilmiah, artikel ilmiah, dan makalah seminar serta kamus yang berhubungan dengan penelitian ini. (ii) peneliti melakukan kegiatan pengumpulan data lapangan yang akan disadur dari berbagai penelitian yang sudah ada secara *purposive* .

## **6. Analisis Data**

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: (i) Bahan hukum dan data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasi sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; (ii) Hasil klasifikasi bahan hukum dan data selanjutnya disistematisasikan; (iii) Bahan hukum dan data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG HAK ATAS LINGKUNGAN HIDUP DAN *CITIZEN LAWSUIT*

Di dalam Bab ini akan dipaparkan mengenai tiga hal yang menjadi landasan sekaligus persoalan dalam penelitian ini, yakni: *Pertama*, mengenai pokok-pokok mengenai hak asasi manusia; *Kedua*, bahasan mengenai *Citizen Lawsuit* secara lebih komprehensif karena melibatkan berbagai literatur tidak hanya dari Indonesia tetapi juga dari perspektif Internasional yang juga turut serta dalam membangun wawasan serta wacana mengenai hal-hal yang berkaitan dengan *Civil Enforcement*.

#### A. Lingkungan Hidup Dalam Kerangka Hak Asasi Manusia

##### 1. Pengertian Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup pada prinsipnya merupakan suatu sistem yang saling berhubungan satu dengan yang lainnya sehingga pengertian lingkungan hidup hampir mencakup semua unsur ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa di bumi ini. Itulah sebabnya lingkungan hidup termasuk manusia dan perilakunya merupakan unsur lingkungan hidup yang sangat menentukan. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa lingkungan saat ini oleh sebagian kalangan dianggap tidak bernilai, karena lingkungan hidup (alam) hanya sebuah benda yang diperuntukkan bagi manusia.



Dengan kata lain, manusia merupakan penguasa lingkungan hidup, sehingga lingkungan hidup hanya dipersepsikan sebagai obyek dan bukan sebagai subyek.<sup>86</sup>

Pengertian lingkungan hidup adalah semua benda, daya dan kondisi yang terdapat dalam suatu tempat atau ruang tempat manusia atau makhluk hidup berada dan dapat mempengaruhi hidupnya. Istilah lingkungan hidup, dalam bahasa Inggris disebut dengan *environment*, dalam bahasa Belanda disebut dengan *millieu* atau dalam bahasa Perancis disebut dengan *l'environnement*.<sup>87</sup>

Pengertian lingkungan hidup tidak terlepas dari pengertian ekologi. secara harfiah ekologi berarti ilmu tentang makhluk hidup dalam rumahnya atau dapat diartikan juga sebagai ilmu tentang rumah tangga makhluk hidup.<sup>88</sup> Salah satu komponen lingkungan yang mempunyai hubungan erat dengan ekologi adalah ekosistem.

Ekosistem adalah suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Ekosistem terbentuk oleh komponen hidup dan tidak hidup di suatu tempat yang berinteraksi membentuk suatu kesatuan yang teratur. Keteraturan itu terjadi oleh adanya arus antara komponen dalam ekosistem itu. Masing-masing komponen itu mempunyai fungsi atau relung. Selama masing-masing komponen itu melakukan fungsinya dan bekerja sama dengan baik, keteraturan ekosistem itu pun terjaga.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> Supriadi, *Hukum Lingkungan Indonesia, Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Sinar grafika, 2008), hlm 22.

<sup>87</sup> Artikel Lingkungan Hidup, *Pengertian Lingkungan Hidup*, <http://www.artikel.lingkunganhidup.com/pengertian-lingkungan-hidup.html> di akses 14 April 2016

<sup>88</sup> Otto sumawoto, *Ekologi Lingkungan dan Pembangunan*, (Jakarta:Djambatan, 1994), hlm 22.

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm 23.

Lingkungan hidup bukan semata-mata persoalan teknis. Krisis ekologi global yang dialami saat ini tidak terlepas dari moral dan krisis moral secara global. Oleh karena itu, perlu etika dan moralitas untuk mengatasinya.<sup>90</sup>

## 2. Terminologi Hak Asasi Manusia

Frasa *human rights* atau yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan sebagai hak asasi manusia adalah frasa yang relatif baru<sup>91</sup>. Merujuk kepada pendapat Angela Hegarty, frasa tentang *human rights* atau hak asasi manusia yang dikenal sampai sekarang sebenarnya baru mulai berproses bertepatan dengan berakhirnya Perang Dunia kedua.<sup>92</sup>

Jauh sebelumnya, dapat ditemukan sebuah frasa kunci yang menjadi landasan filosofis *human rights* atau hak asasi manusia, yakni *natural rights* atau hak-hak kodrati. Istilah yang bersisi gagasan ini jauh lebih dulu lahir daripada hak asasi manusia itu sendiri. Dengan kata lain, dari segi peristilahan maupun pemikiran, *natural rights* atau hak-hak kodrati merupakan cikal-bakal lahirnya pemikiran maupun istilah hak asasi manusia yang dewasa ini dipahami, dianjurkan dan berkembang di berbagai negara di dunia.

Lahirnya teori *natural rights* ini sebenarnya adalah perwujudan dari doktrin *natural law* yang telah mendominasi pemikiran filsafat sejak era klasik. Seperti yang dituliskan oleh Cryshippus dalam mukadimah kitab hukumnya:<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Sonny Keraf, *Etika Lingkungan*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2002), hlm xiii.

<sup>91</sup> B. Weston, *Human Rights*, in *New Encyclopaedia Britannica*, 1992, Vol 20. <http://www.britannica.com/topic/Universal-Declaration-of-Human-Rights> diakses pada 07 Maret 2016

<sup>92</sup> Angela Hegarty, *Human Rights: An Agenda for 21st Century*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1992), hlm 2.

<sup>93</sup> George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Dikutip dari Nilanjana Jain, *Human Rights Under Democracy* dalam *The Indian Journal of Political Science*, Vol 67 (Indian Political Science Association, 2006), hlm 145.

*“Law is the ruler over all the acts both of Gods and men. It must be the director, the governor and the guide in respect to what is honourable and base, and hence the standard of what is just and unjust. For all beings that are social by nature the law directs what must be done and forbids what must not be done.”*

Sejalan dengan gagasan mengenai hak kodrati tersebut, Jack Donnelly mendefinisikan hak asasi manusia sebagai hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>94</sup>

Salah satu definisi klasik yang sering dikutip dan dipakai dalam berbagai literatur ham dunia juga memberikan penekanan kepada hak sebagai sebuah keniscayaan, definisi berikut ini turut pula memberi bobot filosofis akan universalitas hak asasi manusia dengan memosisikannya sebagai hak moral:<sup>95</sup>

*A human rights by definition is a universal moral rights, something which all men, everywhere, at all times ought to have, something of which no one may be deprived without a grave affront to justice, something which is owing to every human being simply because he (she) is human.*

Dalam pendapat ini jelas Cranston juga berangkat dari gagasan *natural rights*, seperti yang disebutkannya “...*simply because he (she) is human.*” yang bila diterjemahkan dalam kaedah bahasa Indonesia ditangkap pengertian bahwa

---

<sup>94</sup> Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, (Ithaca and London: Cornell University Press, 2003), hlm. 7-21. Juga Maurice Cranston, *What are Human Rights?* (New York: Taplinger, 1973), hlm. 70.

<sup>95</sup> *Ibid.*, hlm 36.

“Dia (pemegang hak: laki-laki/perempuan) semata-mata diakui haknya karena dia manusia”.

Sementara John Locke menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang kodrati. Oleh karenanya, tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya. Hak ini sifatnya sangat mendasar (fundamental) bagi hidup dan kehidupan manusia dan merupakan hak kodrati yang tidak bisa terlepas dari dan dalam kehidupan manusia.<sup>96</sup>

Dalam bukunya “*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*” Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut oleh siapapun termasuk negara.<sup>97</sup>

Pengalaman buruk dunia internasional dengan peristiwa Holocaust Nazi, semakin menegaskan gagasan John Locke tentang hak-hak kodrati. Seperti yang dituliskan oleh Davidson “Setelah kebiadaban luar biasa terjadi menjelang maupun selama Perang Dunia II, gerakan untuk menghidupkan kembali hak kodrati menghasilkan dirancangnya instrumen internasional yang utama mengenai hak asasi manusia”.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Masyhur Effendi. *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 3.

<sup>97</sup> John Locke, *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*, disunting oleh J.W. Gough, (Oxford:Blackwell, 1964)

<sup>98</sup> Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, (Jakarta: Grafiti, 1994), hlm 40.

Puncaknya, terminologi *human rights* atau hak asasi manusia yang bersumber pada pemikiran hak kodrati mendapatkan kebenaran hukumnya dibawah Perserikatan Bangsa- Bangsa (PBB) pada 1945. Tepat setelah berakhirnya perang yang mengorbankan banyak jiwa umat manusia itu. Dengan mendirikan PBB, masyarakat internasional tidak ingin mengulang terjadinya kembali Holocaust di masa depan, dan karena itu “menegaskan kembali kepercayaan terhadap hak asasi manusia, terhadap martabat dan kemuliaan manusia, terhadap kesetaraan hak-hak laki-laki dan perempuan, dan kesetaraan negara besar dan kecil”.<sup>99</sup>

Dari sini kebermulaan internasionalisasi gagasan serta frasa *human rights* atau hak asasi manusia. Sejak saat itulah masyarakat internasional bersepakat menjadikan hak asasi manusia sebagai “suatu tolok ukur pencapaian bersama bagi semua rakyat dan semua bangsa” (“*a common standard of achievement for all peoples and all nations*”). Hal ini ditandai dengan diterimanya oleh masyarakat internasional suatu rezim hukum hak asasi manusia internasional yang disiapkan oleh PBB atau apa yang kemudian lebih dikenal dengan “*International Bill of Human Rights*”.

Dibawah rezim hak asasi manusia PBB merumuskan pengertian tentang hak asasi manusia sebagai “*seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh*

---

<sup>99</sup> Preamble Piagam PBB.

*negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.*<sup>100</sup>

Perkembangan terakhir ketika berbicara tentang hak asasi manusia, maka ada beberapa istilah yang sering digunakan yaitu :

- a) Human rights yaitu hak-hak itu berlaku universal tanpa batas ruang dan waktu, namun dapat dileksinasi dengan undang-undang Negara yang bersangkutan.
- b) Fundamental rights yaitu hak-hak itu tidak dapat dileksinasi 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.<sup>101</sup>

Berdasarkan beberapa rumusan pengertian HAM tersebut, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa HAM merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugerah Tuhan yang harus dihormati, dijaga dan dilindungi.

Upaya menghormati, melindungi, dan menjunjung tinggi HAM, menjadi kewajiban dan tanggung jawab bersama antara individu, pemerintah, bahkan negara. Jadi dalam memenuhi dan menuntut hak tidak terlepas dari

---

<sup>100</sup> *Universal Declaration of Human Rights* pasal 1

<sup>101</sup> Max Boli Sabon, *Hak Asasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: niversitas Katolik Indonesia Atmajaya, 2008), hlm 14.

pemenuhan kewajiban yang harus dilaksanakan. Begitu juga dalam memenuhi kepentingan perseorangan tidak boleh merusak kepentingan orang banyak (kepentingan umum). Karena itu pemenuhan, perlindungan dan penghormatan terhadap HAM harus diikuti dengan kewajiban asas manusia dan tanggung jawab asasi manusia dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, dan bernegara.<sup>102</sup>

### 3. Prinsip-prinsip HAM

Berbicara mengenai prinsip-prinsip HAM dalam konteks hukum HAM internasional, maka akan terkait dengan prinsip-prinsip umum hukum internasional (*general principles of law*) yang juga merupakan salah satu sumber hukum internasional yang utama (primer), di samping perjanjian internasional (*treaty*), hukum kebiasaan internasional (*customary international law*), yurisprudensi dan doktrin.

Agar suatu prinsip dapat dikategorikan sebagai prinsip-prinsip umum hukum internasional diperlukan dua hal, yaitu adanya penerimaan (*acceptance*) dan pengakuan (*recognition*) dari masyarakat internasional. Dengan demikian, prinsip-prinsip HAM yang telah memenuhi kedua syarat tersebut memiliki kategori sebagai prinsip-prinsip umum hukum. Pada kenyataannya, hal itu kemudian dielaborasi ke dalam berbagai instrumen hukum HAM internasional, misalnya perjanjian internasional.

Beberapa prinsip telah menjiwai HAM. Prinsip-prinsip tersebut terdapat di hampir semua perjanjian internasional dan diaplikasikan ke dalam hak-hak yang lebih luas. Prinsip kesetaraan, pelarangan diskriminasi dan kewajiban positif

---

<sup>102</sup> Robert Audi dalam Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi-konstitusi Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005), hlm 50.

yang dibebankan kepada setiap negara digunakan untuk melindungi hak-hak tertentu.<sup>103</sup>

Gagasan mengenai HAM dibangun atas dasar prinsip kesetaraan. Prinsip ini menekankan bahwa manusia berkedudukan setara menyangkut harkat dan martabatnya. Manusia memiliki kesetaraan di dalam HAM. Berbagai perbedaan yang melekat pada diri manusia tidak menyebabkan kedudukan manusia menjadi tidak setara, karena walaupun begitu tetaplah ia sebagai manusia. Hal tersebut misalnya tercermin dari prinsip *equal pay for equal work* yang dalam UDHR dianggap sebagai hak yang sama atas pekerjaan yang sama. Prinsip tersebut sekaligus juga merupakan HAM.

Kesetaraan mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, di mana pada situasi sama harus diperlakukan dengan sama, dan dengan perdebatan, di mana pada situasi yang berbeda diperlakukan dengan berbeda pula.<sup>104</sup>

Pelarangan terhadap diskriminasi non-diskriminasi merupakan salah satu bagian penting prinsip kesetaraan. Jika semua orang setara, maka seharusnya tidak ada perlakuan yang diskriminatif (selain tindakan afirmatif yang dilakukan untuk mencapai kesetaraan).<sup>105</sup> Prinsip ini dikenal pula dengan nama prinsip non-diskriminasi.

Dalam "*International Bill of Human Rights*", yaitu UDHR, ICCPR maupun ICESCR, prinsip ini telah dimuat secara tegas. Bahkan sebelumnya, hal

---

<sup>103</sup> Rhona K. M. Smith, *et. al.*, dalam *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM-UII, 2008), hlm 39.

<sup>104</sup> *Ibid.*, hlm 39.

<sup>105</sup> *Ibid.*, hlm 40.



yang sama juga telah lebih dahulu ditegaskan dalam Piagam PBB (*United Nations Charter*).

Hukum HAM internasional memperluas alasan diskriminasi. UDHR menyebutkan beberapa alasan diskriminasi, antara lain: ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau opini lainnya, nasionalitas atau kebangsaan, kepemilikan akan suatu benda (*property*), kelahiran atau status lainnya. Semua itu merupakan alasan yang tidak terbatas dan semakin banyak pula instrumen yang memperluas alasan diskriminasi termasuk di dalamnya orientasi seksual, umur dan cacat tubuh.<sup>106</sup>

Prinsip kewajiban positif negara timbul sebagai konsekuensi logis dari adanya ketentuan menurut hukum HAM internasional bahwa individu adalah pihak yang memegang HAM (*right bearer*) sedangkan negara berposisi sebagai pemegang kewajiban (*duty bearer*) terhadap HAM, yaitu kewajiban untuk: melindungi (*protect*), menjamin (*ensure*) dan memenuhi (*fulfill*) HAM setiap individu.

Lebih lagi, menurut hukum internasional, kewajiban di atas merupakan kewajiban yang bersifat *erga omnes* atau kewajiban bagi seluruh negara jika menyangkut norma-norma HAM yang berkategori sebagai jus cogens (*peremptory norms*). Misalnya, larangan melakukan: perbudakan, genosida dan penyiksaan.

Lebih lanjut, berdasarkan pemahaman bahwa hak asasi manusia (*human rights*) diartikan sebagai hak-hak kodrat yang bersifat melekat (*inherent in*

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, hlm. 40.

*dignity*)<sup>107</sup> sebagai anugrah dari Tuhan Yang Maha Esa.<sup>108</sup> Oleh karena itu, muncul prinsip-prinsip bahwa HAM bukanlah pemberian atau warisan atau belas kasihan dari negara, sehingga negara tidak dibenarkan mencabutnya (*inalienable*)<sup>109</sup> dan tidak dapat membatasi HAM secara sewenang-wenang (*indivisible*).<sup>110</sup>

Setiap hak asasi manusia tidak dapat dibagi-bagi, baik itu hak sipil dan politik seperti hak untuk hidup, hak untuk diperlakukan secara adil dihadapan hukum, hak untuk berekspresi maupun hak ekonomi, sosial dan budaya seperti hak untuk bekerja, hak untuk mendapatkan pendidikan, hak atas pembangunan, dan lain sebagainya, karena HAM bersifat tidak dapat dibagi-bagi, saling berhubungan dan saling ketergantungan antara satu dengan yang lain (*interdependence*). Artinya peningkatan fasilitas pada salah satu hak, akan meningkatkan pemenuhan pada hak yang lainnya. Begitu juga sebaliknya, pengurangan fasilitas pada salah satu hak, akan mempengaruhi penurunan pada hak yang lainnya.

Berdasarkan prinsip saling ketergantungan antar hak dalam hak asasi manusia dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) hak yang saling berkaitan tersebut.

---

<sup>107</sup> Lihat Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi Sosial Budaya yang diterima oleh Majelis Umum PBB 2200 A (SSI) 16 Desember 1966 pada Mukadimah Alenia II menyatakan bahwa: "Negara-negara pihak dalam Kovenan ini mengakui bahwa hak-hak ini berasal dari martabat yang melekat pada manusia."

<sup>108</sup> Lihat juga Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

<sup>109</sup> Lihat juga Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Dalam Resolusi Majelis Umum PBB 10 Desember 1948 Nomor 217 A (III) Pada Mukadimah Alenia I menyatakan bahwa: "pengakuan atas hak-hak alamiah dan hak-hak yang sama dan tidak dapat dicabut dari semua anggota keluarga manusia..."

<sup>110</sup> Hak hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil dihadapan hukum, hak memeluk dan memilih agama, adalah hak yang bersifat non-derogable right (tidak dapat dikurang-kurangi dalam keadaan apapun). Lihat Pasal 3 sd 9 DUHAM, Pasal 6,7, 8 (ayat 1 dan 2), 11, 15, 16 dan 18 Kovenan Internasional Hak Sipil Politik 1966, Pasal 28 I Ayat 1 dan 2 UUD NRI Tahun 1945.

Karel Vasak mencoba mengelompokkan perkembangan HAM, dengan mendasarkan pada slogan revolusi Perancis yaitu “kebebasan, persamaan dan persaudaraan”. Kebebasan adalah hak-hak generasi pertama yaitu hak sipil dan politik, hak individu bebas dari campur tangan negara; Persamaan adalah hak-hak generasi kedua yaitu hak ekonomi, sosial dan budaya. Persaudaraan adalah hak-hak generasi ketiga atau hak solidaritas seperti misalnya hak atas pembangunan, hak atas bantuan bencana alam, hak atas perdamaian, hak atas lingkungan hidup yang baik.<sup>111</sup>

#### 4. Hak Atas Lingkungan Hidup

Ketentuan mengenai perlindungan hak asasi manusia (*human rights*) secara internasional diatur dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa yaitu *Universal Declaration of Human Rights 1948* (Piagam PBB) yang salah satu tujuannya dalam Pasal 1 ayat (3) menyatakan: *promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion*. Ketentuan tersebut sebenarnya bukan mengatur secara khusus masalah hak atas lingkungan hidup, tetapi mengatur masalah hak asasi manusia secara umum.

Tujuan yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) Piagam PBB diperkuat lagi melalui Piagam ECOSOC (*The Charter of the Economic and Social Council*). Pasal 62 ayat 2 ECOSOC menyatakan: *recommendations for the purpose of promoting respect for, and observance of human rights and fundamental freedom for all*. Deklarasi ini kemudian diikuti dengan ditetapkannya International

---

<sup>111</sup> Rhona K. M. Smith, *et. al.*, *op. cit.*, hlm. 14.

*Covenant on Civil and Political Right* yang selanjutnya dikenal dengan ICCPR dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rigths* yang disebut dengan ICESCR melalui Resolusi Majelis umum PBB No. 2000 A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966.

Berbagai pengaturan mengenai HAM tersebut tidak secara eksplisit membahas masalah perlindungan lingkungan hidup. Akan tetapi 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.

Sebagaimana disebutkan di atas, hak ini termasuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih (*right to a clean environment*)<sup>112</sup>. Hak ini dapat dibagi lagi menjadi hak untuk hidup, hak mendapat kehidupan yang baik dan sehat, hak untuk mendapatkan kesehatan serta hak untuk mendapatkan kebebasan atas harta benda, dan juga perlindungan terhadap *indigenous people/local community*.<sup>113</sup> Selengkapnya sebagai berikut:

a. Hak untuk Hidup (*The Right to Life*)

Hak untuk hidup adalah hak yang paling dasar, karena itu tidak dapat diganggu akibat kerusakan atau tercemarnya lingkungan hidup yang berakibat matinya manusia. Kejadian yang sangat dasyat akibat pelanggaran hak untuk

---

<sup>112</sup> Willem van Genungten, *Human Rights Reference Handbook*, (Netherlands: Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governmence and Democratization Department, 1999), hlm. 18.

<sup>113</sup> Hak masyarakat pedalaman/asli atas lingkungannya.

hidup adalah ketika terjadi ledakan reaktor nuklir di Chernobyl Rusia dan di Bhopal India yang mengakibatkan ribuan orang meninggal dan menderita cacat seumur hidup akibat radiasi nuklir tersebut. Pasal 6 ayat (1) ICCPR mengakui adanya hak untuk hidup, *yaitu every human being has the inherent rights to life, ...no one shall be arbitrarily deprived of his life.*

Jadi, 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. Jadi, kerusakan atau tercemarnya lingkungan hidup dapat berakibat matinya orang, sehingga di sini negara tidak boleh lalai untuk melindungi kehidupan manusia dari kerusakan dan pencemaran lingkungan seperti yang telah terjadi di berbagai belahan bumi akibat industri atau polusi dari berbagai sumber maupun radiasi raktor nuklir.

b. Hak atas Lingkungan yang Sehat (*The Right to Healthy Environment*)

Sebenarnya tidak ada dokumen HAM maupun Konstitusi Negara-negara yang menentukan dengan tegas mengenai hak atas lingkungan yang sehat (*healthy environment*). Hal ini, meskipun tidak ada yang secara tegas mengatakan *healthy environment*, tetapi setidaknya terdapat hak untuk mendapat kondisi kerja yang sehat atau untuk mendapatkan kehidupan yang *adequate for the health* pada lingkungan kerja. Jadi, hal ini menunjukkan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan kehidupan yang sehat. Untuk mendapatkan kehidupan yang sehat tentu saja harus dengan menjaga lingkungan hidup dari kerusakan dan pencemaran. Ketentuan ini terdapat dalam ICESCR Pasal 7 butir b menyatakan

pengakuan akan hak 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; ...*). Kondisi sehat tidak hanya didapatkan di rumah tetapi juga dalam tempat kerja, maka setiap orang berhak untuk mendapatkan kondisi lingkungan yang sehat di tempat kerja. Jadi, kunci untuk memenuhi hak ini adalah perlindungan terhadap lingkungan hidup. Dengan perlindungan terhadap lingkungan hidup, pada akhirnya manusia juga akan menikmati lingkungan yang bersih, bebas dari polusi, baik pada lingkungan kerja maupun lingkungan rumah.

c. 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*. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan baik fisik maupun mental, dan negara menjamin kehidupan lingkungan yang baik dan sehat. Lingkungan hidup harus terhindar dari polusi dan pencemaran. Pasal 6 Deklarasi Stockholm mengatur bahwa negara harus mendukung segala tindakan untuk mengurangi polusi<sup>114</sup>. Hal ini dimaksudkan agar kesehatan manusia tetap terjaga karena polusi mempunyai

---

<sup>114</sup> Prinsip 6: *...The just struggle of the peoples of all countries against pollution should be supported.*

dampak negatif terhadap kesehatan manusia. Sebagai contoh penyakit infeksi saluran pernapasan atas (ISPA) yang banyak terjadi di daerah yang polusi udaranya sangat tinggi, seperti wilayah yang diselimuti asap karena kebakaran hutan, pencemaran udara akibat asap pabrik atau kendaraan bermotor atau juga pada masyarakat yang menggunakan air sungai yang sudah tercemar mengakibatkan gatal-gatal kulit. Di sinilah peran negara untuk melindungi lingkungan dari bahaya pencemaran dan polusi udara yang membahayakan kesehatan masyarakat.

d. Hak untuk Bebas dari Segala Gangguan atas Harta Benda (*The Right to be Free Interference of One's Home and Property*)

Pengaturan tentang hak untuk bebas dari segala gangguan atas harta benda dapat ditemukan dalam Pasal 17 Konvensi ICCPR, selengkapnya di dalam konvensi itu disebutkan bahwa:

- 1) *No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or...*
- 2) *Everyone has the right to the protection of the law against such interference...*

Pasal 17 ICCPR terdapat kata *interference* dan yang dimaksud dengan *interference* adalah gangguan maksudnya gangguan lingkungan, seperti gangguan kebisingan dari mesin pabrik, atau kebakaran lahan dan hutan yang mengakibatkan tercemarnya udara dan berdampak kepada kesehatan yang secara nyata mempengaruhi kehidupan masyarakat Riau, atau juga perusakan lingkungan akibat pengeboran gas yang menyebabkan semburan lumpur panas di Sidoarjo

(harta benda masyarakat di sekitarnya terendam oleh lumpur panas). Artinya gangguan (*interference*) ini dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

e. Perlindungan Terhadap *Indigenous People*

Di dalam Konvensi ILO No. 169 tahun 1989 menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan *Indigenous People/tribal people*, konvensi tersebut menyebutkan bahwa:

*tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations.*

Pengertian menurut Konvensi ILO No. 169 tahun 1989, berarti *Indigenous People* adalah sekelompok etnis/bangsa yang berdiam di suatu negara, tetapi secara sosial, ekonomi, dan kebudayaannya berbeda dengan masyarakat di wilayah lain, dan dalam kehidupan sehari-harinya mereka menggunakan adat istiadatnya sendiri serta memiliki ciri tersendiri yang dalam Konvensi ILO disebut sebagai *self identification*. Kelompok *Indigenous People* atau bangsa asli ini juga merupakan kelompok yang secara turun temurun ada di wilayah tersebut, bukan kelompok yang mendominasi secara nasional, ada perbedaan baik sosial ekonomi maupun kebudayaan dengan masyarakat lain dalam satu negara, dari sudut bahasa, ras, kebudayaan spiritual berbeda, dan pemerintah memperlakukan mereka dengan berbagai kebijakan dan peraturan. Beberapa hak yang dimiliki *indigenous peoples* adalah:



- 1) berhak atas tanah dan sumber daya alam yang terdapat di dalamnya;
- 2) berhak untuk menjaga kehidupan tradisinya termasuk mendapatkan jaminan untuk itu;
- 3) berhak untuk mendapatkan perlindungan dari berbagai tindakan yang merusak dan menurunkan kualitas tempat dimana mereka hidup.<sup>115</sup>

Konvensi ILO 169 juga mengatur hak *indigenous peoples* yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup, yaitu:

- 1) *Indigenous People* berhak untuk mendapatkan perbaikan kondisi kehidupan dan tempat kerja serta juga berhak untuk mendapatkan peningkatan terhadap kesehatan mereka. Untuk itu pemerintah (tempat mereka berada) harus melindungi dan melakukan berbagai tindakan preventif untuk menjaga lingkungan hidup tempat mereka berdiam.<sup>116</sup>
- 2) Mereka berhak untuk memanfaatkan, mengatur serta mengkonservasi sumber daya alam yang berada di tempat kediaman mereka dan mereka butuhkan. Apabila wilayah mereka akan dieksploitasi dan dieksplorasi, mereka harus diajak berunding untuk resettlement serta mereka juga harus menikmati keuntungan hasil kegiatan tersebut<sup>117</sup>.
- 3) Mereka berhak atas tempat kerja yang tidak membahayakan kesehatan mereka, terutama dari pengaruh pestisida maupun bahan beracun lainnya.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> lihat Prinsip 14 *Draft Declaration of Principles on Human Rights and The Environment* Tahun 1994.

<sup>116</sup> Lihat Pasal 7 dan Pasal 25 Konvensi ILO 169

<sup>117</sup> Pasal 15 Konvensi ILO 169.

<sup>118</sup> Pasal 20 ayat (3) butir b Konvensi ILO 169

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat keterkaitan antara hak asasi manusia dan lingkungan hidupnya, pengejawantahan dari hak atas lingkungan hidup dapat ditemukan dalam berbagai Konvensi Internasional dalam bidang lingkungan hidup yang mendasarkan pada prinsip-prinsip kemanusiaan dan pembangunan berkelanjutan.

#### 5. Konvensi-konvensi dalam bidang Lingkungan Hidup

##### a. Deklarasi Stockholm

Perkembangan hukum lingkungan tidak dapat dipisahkan dari gerakan sedunia untuk memberikan perhatian lebih besar kepada lingkungan hidup mengingat kenyataan bahwa lingkungan hidup telah menjadi masalah yang perlu ditanggulangi bersama demi kelangsungan hidup di dunia.<sup>119</sup> Oleh karena itu, perhatian terhadap lingkungan hidup ini dimulai di kalangan ekonomi dan Sosial PBB pada waktu diadakan peninjauan terhadap hasil-hasil gerakan: “*Dasawarsa Pembangunan Dunia Ke-1 (1960-1970)*” guna merumuskan strategi ” *Dasawarsa Pembangunan Dunia Ke-2 (1970-1980)*”.

Mencermati hasil laporan Dewan Sosial dan ekonomi PBB terhadap pembangunan yang terdapat di beberapa negara, baik negara maju maupun negara berkembang, diajukanlah saran untuk membicarakan masalah lingkungan hidup manusia secara internasional dalam sebuah konferensi oleh salah seorang wakil dari swedia.

Pada tahun 1969, Sekretaris Jenderal PBB melaporkan pada Sidang Umum PBB bahwa betapa mutlak diperlukan pengembangan “sikap dan

---

<sup>119</sup> Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990), hlm 6.

tanggapan baru” terhadap lingkungan hidup itu adalah demi pertumbuhan ekonomi dan sosial, husunya mengenai “*Perencanaan, pengelolaan, dan pengawasannya.*” Laporan Sekretaris Jenderal PBB tersebut kemudian disahkan menjadi resolusi Sidang Umum PBB No. 2581 (XXIV) pada tanggal 25 Desember 1969. Dalam resolusi itu disepakati untuk membentuk Panitia Persiapan<sup>120</sup>, yang bersama-sama Sekjen PBB ditugaskan menyiarkan secara luas terhadap mendesaknya kepentingan untuk menangani masalah-masalah lingkungan hidup. Oleh karena itu, sidang umum menerima tawaran pemerintah Swedia untuk menyelenggarakan Konferensi PBB mengenai Lingkungan Hidup Manusia di Stockholm pada bulan Juni 1972.

Bertepatan dengan diumumkannya “Strategi Pembangunan Internasional bagi Dasawarsa Pembangunan Dunia ke-2” (*the Second UN-Development Decade*), yang dimulai pada tanggal 1 Juni 1970, Sidang Umum PBB Internasional guna menanggulangi “proses kemerosotan kualitas lingkungan hidup agar dapat menyelamatkan keseimbangan dan keserasian ekologis, demi kelangsungan hidup manusia.

Secara khusus, resolusi Sidang Umum PBB No. 2657 (XXV) Tahun 1970 menugaskan kepada Panitia Persiapan Untuk mencurahkan usaha guna “melindungi dan mengembangkan kepentingan negara-negara yang sedang berkembang”, dengan menyesuaikan dan memadukan secara serasi kebijakan nasional di bidang lingkungan hidup dengan rencana pembangunan nasional, berikut skala-skala prioritasnya.

---

<sup>120</sup> Panitia Persiapan Konferensi diketuai oleh Maurice F. Strong, wakil dari Swedia yang telah memberikan saham dalam persiapan konferensi tersebut.

Sebelum diadakannya konferensi internasional mengenai lingkungan hidup pada tahun 1972 di Stockholm, Panitia Persiapan telah melakukan pertemuan pendahuluan membicarakan agenda yang akan didiskusikan pada konferensi tersebut. Pada tahun 1971, Panitia Persiapan dalam laporannya menyarankan 6 (enam) mata acara bagi konferensi sebagai mata acara pokok, yaitu sebagai berikut:

- 1) Perencanaan dan pengelolaan pemukiman manusia demi kualitas lingkungan hidup
- 2) Segi-segi lingkungan hidup dalam pengelolaan sumber-sumber daya alam.
- 3) Identifikasi dan pengendalian jenis-jenis pencemaran dan gangguan berpengaruh internasional secara luas
- 4) Segi-segi pendidikan, penerangan, sosial, dan kebudayaan dalam masalah lingkungan hidup
- 5) Pembangunan dan lingkungan hidup
- 6) Implikasi organisasi secara internasional mengenai tindakan-tindakan yang diusulkan konferensi.

Selain 6 (enam) saran yang dikemukakan oleh Panitia Persiapan tersebut, Panitia Persiapan juga membentuk "Panitia Kerja Antarpemerintah" guna menyiapkan bahan-bahan serta rancangan perumusan mengenai:

- 1) Deklarasi tentang lingkungan hidup dan manusia'
- 2) Pencemaran laut;
- 3) Pencemaran tanah;

4) *Monitoring* dan pengawasan;

5) Konservasi alam

Akhirnya, pada tanggal 5-16 Juni 1972 dilaksanakanlah konferensi PBB mengenai Lingkungan Hidup dan Manusia di Stockholm Swedia yang diikuti oleh 113 negara dan beberapa puluh peninjau. Konferensi tersebut diwarnai oleh adanya boikot yang dilakukan oleh negara Uni Soviet dan Eropa Timur sebagai protes terhadap ketentuan yang menyebabkan beberapa negara tidak diundang dengan kedudukan yang sama dengan peserta lain, seperti Republik Demokratis Jerman.

Pada akhir sidang, yaitu pada tanggal 16 Juni 1972, Konferensi mensahkan hasil-hasilnya berupa:

- 1) Deklarasi tentang Lingkungan Hidup Manusia, terdiri atas:  
Preambul dan 26 asas yang lazim disebut *Stockholm Declaration*;
- 2) Rencana Aksi Lingkungan Hidup Manusia (*Action Plan*), terdiri dari 109 rekomendasi
- 3) Rekomendasi tentang kelembagaan dan keuangan yang menunjang Rencana Aksi di atas, terdiri dari:
  - 1) Dewan Pengurus (*Governing Council*) Program Lingkungan Hidup (UN Environment Programme = UNEP);
  - 2) Sekretariat, yang dikepalai oleh seorang Direktur Eksekutif;
  - 3) Dana Lingkungan Hidup;
  - 4) Badan Koordinasi Lingkungan Hidup.

Hasil dari Konferensi PBB mengenai Lingkungan Hidup di Swedia pada tahun 1972, ternyata tidak membawa lingkungan ke arah yang lebih baik, malahan lingkungan semakin parah. Walaupun kerja keras UNEP telah membawa hasil yang maksimal, yaitu memacu pembangunan di negara maju dan negara berkembang, keberhasilan pembangunan tersebut membawa dampak berupa terancamnya kehidupan manusia dari hujan asam, lautan yang semakin kotor, udara yang semakin tercemar, tanah yang semakin punah. Di satu pihak ada kemajuan, di lain pihak ditemukan kerusakan lingkungan yang secara serius mengganggu kehidupan manusia dan kelangsungan pembangunan itu sendiri.<sup>121</sup>

Menyadari semakin parahnya masalah lingkungan hidup di dunia, dan bertepatan dengan diperingatinya 10 tahun konferensi PBB mengenai lingkungan hidup, maka dalam pertemuan wakil-wakil pemerintah dalam *Government Council* UNEP tahun 1982, mereka merasa perlu melakukan introspeksi, melakukan kajian ulang bagaimana sebaiknya arah pembangunan ini disempurnakan. Dalam pertemuan itu pula diusulkan agar dibentuk sebuah Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan WCOED (*The World Commission on Environment and Development*). Usul ini dibawa ke Sudang Umum PBB pada bulan Desember tahun 1983 dan disepakati untuk membentuk komisi yang mempelajari tantangan Lingkungan dan Pembangunan menjelang tahun 2000 dan cara-cara menanggulangnya. Pada tahun 1984, Sekjen PBB mengangkat Ny. Gro Harlem Brundtland Perdana Menteri Norwegia mewakili

---

<sup>121</sup> Bambang Sumantri, *Hari Depan Kita Bersama*, (Jakarta; Gramedia, 1988) hlm XVIII.

negara maju sebagai ketua dan Dr. Mansour Khalid mantan Menlu Sudan mewakili negara berkembang sebagai wakil Ketua Komisi.

Dalam menyusun kerangka acuan penanggulangan terhadap kerusakan lingkungan hidup, komisi ini memiliki acuan sebagai berikut: mengusulkan strategi lingkungan jangka panjang untuk mencapai pembangunan terlanjutkan pada tahun 2000 dan sesudahnya; menyarankan cara agar keprihatinan terhadap lingkungan dapat disalurkan dalam kerja sama antarnegara berkembang dan antar negara dengan tingkat tahapan pembangunan ekonomi dan sosial yang berlainan menuju tercapainya sasaran bersama dan saling mendukung yang memperhitungkan hubungan antar masyarakat, sumber daya, lingkungan dan pembangunan; mengajukan jalan dan cara agar masyarakat dunia dapat menangani lebih efektif masalah lingkungan dan merumuskan persepsi bersama tentang masalah lingkungan jangka panjang dan usaha menanggapi masalah proteksi dan meningkatkan lingkungan, agenda kerja jangka pendek dan panjang untuk dasawarsa yang akan datang, dan sasaran aspiratif bagi masyarakat dunia.

#### b. Deklarasi Rio De Janeiro

Deklarasi Rio de Janeiro merupakan konferensi PBB mengenai lingkungan hidup yang kedua setelah konferensi PBB mengenai lingkungan hidup yang pertama di Stockholm Swedia tahun 1972. Konferensi Rio de Janeiro yang dilaksanakan di Brasil tanggal 3-14 Juni 1992 yang lazim disebut “Konferensi Tingkat Tinggi Bumi”, telah menghasilkan 5 (lima) dokumen berikut.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Michael Keating, *Bumi Lestari Menuju Abad 21*, (Jakarta: KONPHALINDO, 1994), hlm xv.

- 1) Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan pembangunan dengan 27 asas yang menetapkan hak dan tanggung jawab bangsa-bangsa dalam memperjuangkan perkembangan dan kesejahteraan manusia
- 2) Agenda 21, sebuah rancangan tentang cara mengupayakan pembangunan yang berkelanjutan dari segi sosial, ekonomi dan lingkungan hidup.
- 3) Pernyataan tentang prinsip-prinsip yang menjadi pedoman bagi pengelolaan, pelestarian dan pembangunan semua jenis hutan secara berkelanjutan yang merupakan unsur mutlak bagi pembangunan ekonomi dan pelestarian segala bentuk kehidupan.
- 4) Tujuan kerangka konvensi PBB untuk perubahan iklim ialah menstabilkan gas-gas rumah kaca dalam atmosfer pada tingkatan yang mengacaukan iklim global. Ini mensyaratkan pengurangan emisi gas-gas seperti karbon dioksida, yaitu hasil sampingan dari pemakaian bahan bakar untuk mendapatkan energi
- 5) Konvensi tentang keanekaragaman hayati menghendaki agar negara-negara mengerahkan segala daya dan dana untuk melestarikan keragaman spesies-spesies hidup, dan mengupayakan agar manfaat penggunaan keanekaragaman hayati itu dirasakan secara merata

Hasil konferensi Rio de Janeiro menetapkan serangkaian asas sebagai pedoman pembangunan di masa mendatang. Asas-asas ini menetapkan *hak-hak manusia atas pembangunan, dan tanggung jawab manusia terhadap pelestarian lingkungan bersama*. Di samping itu, deklarasi menyatakan bahwa *satu-satunya cara untuk mencapai kemajuan ekonomi jangka panjang ialah dengan*



*mengaitkannya dengan perlindungan lingkungan.* Hal ini hanya dapat terjadi apabila bangsa-bangsa menjadi kemitraan global yang baru dan adil, yang melibatkan pemerintah, rakyat, di sektor-sektor kunci dalam masyarakat. Mereka pula menciptakan kesepakatan internasional yang melindungi lingkungan global serta sistem pembangunan.<sup>123</sup>

Prinsip lain dalam deklarasi itu mencakup pula masalah lingkungan dan pembangunan yang berkaitan dengan keadaan dan kebutuhan negara-negara berkembang yang perlu mendapatkan perhatian. Dalam kaitan ini, diperlukan suatu kerja sama di antara setiap bangsa dan negara untuk menghapuskan kemiskinan yang merupakan syarat utama guna mewujudkan pembangunan berkelanjutan.<sup>124</sup>

Deklarasi Rio ini juga membahas ekonomi internasional, yang mencantumkan suatu prinsip mengenai perlunya diciptakan suatu sistem yang terbuka dan menunjang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan di semua negara. Tindakan-tindakan di bidang perdagangan yang mempertimbangkan aspek lingkungan tidak boleh dilakukan secara diskriminatif atau dijadikan hambatan terhadap kegiatan perdagangan internasional. Selain itu terdapat prinsip yang menjadi pembahasan penting, yaitu upaya guna memberikan dasar bagi penyusunan berbagai perjanjian internasional yang menghormati kepentingan setiap pihak dan melindungi integritas sistem lingkungan dan pembangunan global.

#### 1) Program Agenda 21

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, hlm xxvii

<sup>124</sup> Departemen Penerangan, *Konferensi Tingkat Tinggi Bumi*, (Jakarta: Direktorat Publikasi Ditjen Pembinaan Pers dan Grafika, 1992) hlm 37.

Agenda 21 yang dicetuskan pada Konferensi Tingkat Tinggi Bumi di Rio de Janeiro mencerminkan konsensus global dan komitmen politik pada taraf tertinggi dalam hal kerja sama lingkungan dan pembangunan. Agenda ini mencakup masalah-masalah yang mendesak saat ini maupun kebutuhan mempersiapkan diri menghadapi tantangan abad mendatang.<sup>125</sup>

Agenda 21 ini merupakan program kerja bidang lingkungan dan pembangunan yang memuat program aksi komprehensif dan ditujukan guna menata kembali kegiatan-kegiatan manusia dalam menanggulangi kerusakan lingkungan dan menjamin proses pembangunan berkelanjutan.

Bagian I dari Agenda 21 ini menyangkut Dimensi Sosial-Ekonomi yang memuat pokok-pokok: (a) memerangi kemiskinan dan mengubah pola konsumsi; (b) segi kependudukan, promosi kesehatan manusia dan perkembangan pemukiman sehat; (c) mengintegrasikan lingkungan dalam pembangunan dan dalam pengambilan keputusan.

Bagian II menyangkut Konservasi dan Manajemen Sumber Daya Alam untuk pembangunan yang memuat ikhtiar sebagai berikut: (a) menanggulangi masalah-masalah lingkungan udara, sumber daya tanah, penggundulan hutan, desertifikasi dan kegersangan, erosi, lautan dan pantai dan air tawar; (b) pengelolaan limbah beracun dan berbahaya, limbah radioaktif, limbah padat, dan limbah cair; (c) pengembangan pertanian, pelestarian keanekaragaman sumber daya alam hayati dan pengelolaan bioteknologi berwawasan lingkungan.

---

<sup>125</sup> Michael Keating, *op.cit.*, hlm 1.

Sementara itu, bagian III menyangkut memperkuat peranan kelompok-kelompok utama yang mencakup: (a) kelompok wanita, anak, dan pemuda, penduduk asli setempat; (b) memperkuat lembaga swadaya masyarakat, pemerintah lokal, bisnis, industriawan, serikat pekerja; (c) kelompok masyarakat ilmuwan dan petani.

Selain bagian III di atas, bagian IV menyangkut Pelaksana yang mencakup: (a) sumber dana pembiayaan dan mekanisme; (b) ilmu pengetahuan dan teknologi serta proses komunikasi, informasi, dan edukasi; (c) mekanisme kerja internasional.

Sehubungan dengan bagian IV, dalam Program aksi ini terdapat 8 isu yang paling sulit dirundingkan, yaitu sumber-sumber pendanaan, alih teknologi, prinsip-prinsip mengenai kehutanan, perlindungan atmosfer, *biodiversity/biotechnology*, sumber air bersih, kelembagaan, dan penegakan hukum.

Pada bagian IV ini, negara-negara berkembang menuntu agar pengembangan alih sumber daya untuk pembangunan berwawasan lingkungan harus dilakukan melalui:

- a. Peningkatan perdagangan;
  - b. Alih teknologi;
  - c. Arus investasi;
  - d. Penanggulangan utang;
  - e. Dana bantuan, khususnya untuk membiayai program aksi 21.
- 2) Prinsip-prinsip tentang Kehutanan

Hutan mempunyai banyak fungsi dan memainkan peran penting dalam pelestarian tanah dan air, memelihara atmosfer yang sehat dan memelihara keanekaragaman hayati tumbuh-tumbuhan dan hewan. Kelangsungan dan keberadaan hutan tergantung sejauh mana kita mengakui dan melindungi nilai-nilai ekologi, kendali iklim dan nilai sosial serta ekonominya. Manfaat-manfaat ini perlu dimasukkan ke dalam sistem neraca ekonomi nasional yang dipakai untuk menimbang pilihan-pilihan pembangunan.<sup>126</sup>

Prinsip-prinsip tentang kehutanan telah berhasil pula disepakati dalam dokumen *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for Development of all Types of Forest*, berisikan 15 prinsip yang berkaitan dengan masalah pengelolaan hutan. Dokumen ini juga emuat pedoman yang tidak bersifat mengikat dan berlaku untuk semua jenis hutan, terdapat pula prinsip-prinsip lainnya, yaitu menyangkut perdagangan kayu, penghapusan hambatan-hambatan tarif, dan perbaikan akses ke pasaran.

Di samping prinsip-prinsip kehutanan tersebut, telah disepakati program-program dalam agenda 21 mengenai *Deforestation* yang menyangkut 4 (empat) bidang, yaitu fungsi hutan, peningkatan perlindungan, pemanfaatan dan konservasi hutan, efisiensi pemanfaatan dan telaahan mengenai nilai dan jasa hasil hutan, serta peningkatan kemampuan perencanaan, monitor dan evaluasi.<sup>127</sup>

- c. Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pembangunan Berkelanjutan,  
Johannesburg Afrika Selatan

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm 28.

<sup>127</sup> KTT *op.cit.*, hlm38.

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pembangunan Berkelanjutan dilaksanakan di Johannesburg di Afrika Selatan pada tahun 2002, merupakan lanjutan konferensi yang pertama kali di Stockholm Swedia pada tahun 1972 dan konferensi yang kedua di Rio de Janeiro Brasil tahun 1992. Ketiga konferensi ini pada dasarnya membicarakan mengenai masalah pembangunan dan lingkungan. Mengapa isu lingkungan yang menjadi pokok pembahasan ini karena kepala negara dan kepala pemerintahan telah melihat bahwa lingkungan saat ini telah mengalami degradasi diakibatkan oleh adanya pembangunan yang digalakkan oleh masing-masing negara anggota Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB). Konferensi di Johannesburg Afrika Selatan ini lebih memfokuskan pada "*Pembangunan Berkelanjutan*". Dijadikannya paradigma pembangunan berkelanjutan sebagai fokus pembahasan, karena disadari bahwa salah satu faktor yang menjadikan manusia dan sebuah negara tetap eksis adalah kemampuannya untuk mempertahankan keberlanjutan manusia atau negara tersebut. Untuk menopang agar negara eksis dalam melaksanakan pembangunan berkelanjutan, perlu dilakukan suatu perubahan paradigma pengelolaan lingkungan yang terdapat di suatu negara, yang dilakukan secara simultan dalam seluruh aspek kehidupan. Pada Konferensi PBB mengenai "*Pembangunan Berkelanjutan*" ini telah disepakati 153 program yang ditawarkan kepada para anggota PBB untuk menindaklanjutinya.

Dalam konferensi ini, khususnya pada bagian pendahuuan telah ditegaskan 5 (lima) hal yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan yang

harus mendapat perhatian serius oleh para peserta konferensi tersebut, diantaranya adalah fokus terhadap hak asasi manusia, selengkapnya disebutkan:<sup>128</sup>

Perdamaian, keamanan, stabilitas, dan penghormatan atas hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasar (*fundamental freedoms*), termasuk hak atas pembangunan dan juga penghormatan keanekaragaman budaya merupakan hal pokok untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan menjamin agar pembangunan berkelanjutan menguntungkan semua pihak.

## 6. Justisiabilitas Hak Ekosob

Berbicara mengenai hukum lingkungan menurut penulis adalah lebih cenderung berbicara mengenai hak ekonomi, sosial dan budaya. Mengenai hak ekosob, sesungguhnya hak asasi manusia merupakan satu kesatuan, namun kenyataan menunjukkan selama ini terdapat kesenjangan perhatian antara perlindungan terhadap hak sipil dan politik dengan perlindungan dan pemenuhan hak ekonomi sosial dan budaya. Perlu diingat bahwa Komentaris Umum Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB Nomor 3 Tahun 1990, menyatakan adanya tanggung jawab pokok seluruh negara anggota PBB untuk menyediakan terpenuhinya tingkat minimum setiap hak asasi manusia. Apa yang dimaksud sebagai hak-hak yang paling minimum harus dipenuhi negara tersebut justru yang selama ini acapkali dilanggar, yakni hak atas pangan, atas pendidikan serta atas kesehatan. Hak-hak ini sedemikian pentingnya sehingga seharusnya dinyatakan sebagai hak yang tidak dapat dilanggar (*non-derogable rights*), setara dengan hak hidup itu sendiri.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> *KTT Pembangunan Berkelanjutan*, Johannesburg, Bagian Hukum Laut Biro Hukum dan Organisasi Sekretariat Jenderal Departemen Kelautan dan Perikanan, Jakarta, 2003, hlm 1-2.

<sup>129</sup> Mansour Fakhri, *op.cit*, hlm 53.

Perlindungan dan pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya dengan demikian menjadi kebutuhan penting bagi rakyat. Perlindungan dan pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya sangat bergantung pada komitmen negara, yaitu adanya campur tangan dan peran negara yang lebih aktif. Dalam hal ini, paling tidak ada lima instrumen internasional hak asasi manusia yang perlu mendapat perhatian, yaitu: Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, 1948; *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR), 1966; *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*, 1986; *The Maastrich Guidelines on the Violations of Economic, Social, and Cultural Rights*, 1997, dan *Declaration on The Rights to Development*, 1986.

Selanjutnya, yang perlu dicermati untuk mendapat gambaran konkrit mengenai validitas hak ekonomi, sosial, dan budaya ini, dalam tesis ini dibagi menjadi tiga bagian yakni: Hubungan tanggung jawab negara dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya; Pencapaian pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya; dan *Justiciability* atau *applicability*.

a. Korelasi antara Tanggung-jawab Negara dengan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Hak asasi manusia memang biasa dibedakan atas hak-hak sipil dan politik dan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Pembedaan ini secara legal formal terungkap dalam dua kovenan internasional hak asasi manusia utama yaitu Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) dan Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

(*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*). Dalam pembedaan demikian sejumlah pihak di Barat, melihat hak-hak ekonomi dan sosial sebagai pernyataan aspirasi programatis semata daripada sebuah hak asasi.<sup>130</sup> Argumen yang berulang-ulang diajukan adalah persoalan yang berhubungan dengan campur tangan negara, pemenuhan hak ekonomi sosial, persoalan dengan aplikabilitas hak bersangkutan. Seturut dengan argumen ini hak sipil politik dianggap tidak membutuhkan pengeluaran uang (dalam jumlah besar) dan hak ekonomi-sosial dianggap bukan hak yang dapat dilaksanakan (*enforcable*) atau diajukan ke pengadilan (*justiciable*).

Pandangan skeptis melihat bahwa hak-hak ekonomi dan sosial merupakan *positive rights* sedangkan hak sipil politik merupakan *negative rights*. Pengertian negatif dan positif di sini merujuk pada perlu tidaknya campur tangan negara yang akhirnya berpengaruh pada ada tidaknya biaya yang diperlukan berhubungan dengan realisasi hak-hak bersangkutan. Dengan kata lain hak sipil dan politik dianggap tidak memerlukan campur tangan negara, sedangkan implementasi hak ekonomi dan sosial memerlukan intervensi negara. Padahal, masih menurut pandangan skeptis ini, hak asasi senantiasa merupakan *negative rights* untuk melindungi individu dari campur tangan negara.

Pembedaan secara positif dan negatif demikian tidak seluruhnya benar. Argumennya dapat dijelaskan sebagai berikut: Hak asasi manusia; yang dimiliki oleh manusia karena ia adalah manusia dan bukan karena belas kasih; selalu

---

<sup>130</sup> Pandangan seperti ini antara lain dikemukakan oleh Maurice Cranston dalam *What Are Human Rights?* (London: The Bodley Head, 1973), dan E. Vierdag, *The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights*, (Netherlands: Netherlands Year Book International Law Journal, 1987) hlm 69.



menciptakan pertanggungjawaban pihak lain untuk menegakkannya. Setiap hak mengandaikan adanya kewajiban (*correlative obligation*) dan pihak yang berkewajiban. Tanpanya tidak ada pihak yang bisa dituntut untuk memenuhi hak. Dalam hal ini pihak yang harus dibebani kewajiban adalah negara.<sup>131</sup> Hak-hak negatif menunjuk pada kewajiban pihak lain (negara) untuk tidak terlibat dalam pemenuhan hak (*refrain from interference*) atau hak-hak asasi yang bebas dari campur tangan pemerintah. Maka, melanggar hak negatif adalah (sebuah) tindakan aktif yang mengakibatkan kerugian. Misalnya hak untuk bebas dari penyiksaan. Tindakan negara (polisi atau tentara misalnya) menyiksa merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Sedangkan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dianggap positif karena menuntut keterlibatan pihak yang bertanggung-jawab (negara), yang biasa dirumuskan dalam *right to* (hak atas). Pelanggaran atasnya mengambil bentuk seperti kegagalan memberi bantuan.

Membedakan hak asasi manusia dalam dua kelompok seperti ini tidak serta merta benar, karena perlindungan dan pemajuan hak-hak sipil dan politik juga membutuhkan keterlibatan negara dan sebaliknya dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya. Sebagai contoh, hak atas rasa aman dan hak atas proses peradilan yang benar mensyaratkan keterlibatan atau tindakan afirmatif negara seperti pembentukan sistem hukum pidana, penyediaan ruang tahanan dan aparat hukum serta pendidikan para pejabat keamanan bersangkutan.

---

<sup>131</sup> Meletakkan tanggung jawab pada negara bukan kecelakaan. Secara yuridis formal pihak utama dalam perjanjian internasional adalah negara. Hukum internasional (termasuk hukum internasional hak asasi manusia) mengatur hubungan antar negara. Lebih dari itu, negara ada bukan tanpa alasan. Negara ada untuk mengatur hidup bersama. Untuk itu negara memiliki otoritas besar dan lebih besar dari individu-individu yang tergabung di dalamnya- termasuk kewenangan memaksa sebagaimana digambarkan dalam fungsi kepolisian.

Realitas akan perlunya keterlibatan negara dalam pemenuhan hak-hak sipil dan politik juga diakui oleh Komite HAM, yang bertanggung-jawab menilai laporan negara-negara pihak *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR)<sup>132</sup>, dalam *General Comment*<sup>133</sup> mengenai hak hidup sebagai berikut:

*“the right to life has been too often narrowly interpreted... The protection of this right requires that states to adopt positive measures. In this context, ... states (shall) take all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy, especially in adopting measures to eliminate malnutrition and epidemics.”*<sup>134</sup>

Dapat disimpulkan bahwa hak sipil politik dan hak-hak sosial ekonomi membutuhkan baik intervensi negara (positif) maupun upaya untuk tidak turut campur tangan (negatif). Dapat pula dikatakan bahwa pihak penentang hak ekonomi dan sosial tidak melihat bahwa realisasi kedua kelompok hak asasi manusia tersebut memerlukan pengeluaran uang yang tidak sedikit.

Ada dua pendekatan besar untuk menguji kewajiban negara, yaitu kewajiban berbasis hasil dan tindakan dan kedua kewajiban yang dilakukan pada tiga tingkat, yaitu:<sup>135</sup>

- 1) Kewajiban menghormati (*to respect*), Negara harus menghormati hak-hak asasi dengan tidak campur tangan. Kewajiban ini mensyaratkan negara untuk tidak mengambil tindakan yang mengakibatkan tercegahnya akses terhadap hak bersangkutan. Dalam konteks hak atas

---

<sup>132</sup> UNGA Res.2200 A (XXI) Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik

<sup>133</sup> General Comment merupakan interpretasi legal yang dilakukan oleh Komite HAM terhadap pasal-pasal ICCPR dan oleh Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya bagi pasal-pasal yang terkandung di dalam Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

<sup>134</sup> General Comment 6 Para. 16 Human rights Committee (1982), UN Doc /37/41

<sup>135</sup> Pendekatan kewajiban ini dikembangkan dari konsep tanggung jawab Henry Sue. Ia membedakan kewajiban korelatif menjadi empat yaitu kewajiban mengakui, menghormati, melindungi dan memenuhi. Ulasan lengkap mengenai hal ini dapat dilihat pada Henry Shue, *Basic Rights Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*, (1980) hlm 51-64.

tempat tinggal, misalnya, negara tidak diperkenankan melakukan pengusuran paksa.

- 2) Kewajiban melindungi (*to protect*). Kewajiban ini pada dasarnya mengharuskan negara menjamin bahwa pihak ketiga (individu atau entitas lain) tidak melanggar hak individu lain dan memberi sanksi terhadap pihak ketiga yang melanggar. Kewajiban ini mencakup pula adanya peraturan perundang-undangan yang menjamin hak tersebut.
- 3) Kewajiban memenuhi (*to fulfill*). Berbeda dengan kewajiban menghormati yang membatasi tindakan negara, kewajiban ini justru mengharuskan negara melakukan tindakan pro aktif. Oleh karena itu, kewajiban melakukan intervensi (*positive measures*) sehingga hak setiap orang untuk memperoleh haknya yang tidak dapat dipenuhi melalui usaha sendiri terjamin.

#### b. Pencapaian Pemenuhan Hak

Alasan lain dari para penentang adalah bahwa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tidak dapat memberi efek langsung (*immediate effect*) seperti hak sipil dan politik dan tergantung pada ketersediaan sumber daya. Sebagaimana tercermin dalam pasal 2 ICESCR berikut ini, hak tersebut direalisasikan secara progresif (*progressive realization*):

“setiap negara pihak... berjanji untuk mengambil langkah-langkah, baik sendiri maupun melalui bantuan kerjasama internasional ..., untuk secara progresif mencapai perwujudan penuh dari hak-hak yang diakui oleh Kovenan ini, ... termasuk dengan pengambilan langkah-langkah legislatif”.

Argumen ini sendiri tidak tepat karena tidak bisa membedakan antara cara pemenuhan hak dengan keharusan hak itu dilindungi. Cara pemenuhan tidak merubah sifat hukum maupun fundamentalnya hak ekonomi, sosial dan budaya bagi martabat manusia. Oleh karena itu, perbedaan ini tidak sendirinya merubah status hak tersebut sebagai hak asasi manusia.

Lebih dari itu, hak-hak ini tidak selalu tergantung pada ketersediaan sumber daya melainkan pada akses yang sama terhadap sumber tersebut. Pemerintah-pemerintah negara-negara kaya akan dianggap melanggar kewajibannya jika mencegah akses yang sama terhadap sumber daya. Sebaliknya pemerintah-pemerintah dari negara-negara miskin yang memiliki sumber daya yang terbatas sekalipun juga dapat memenuhinya misalnya melalui perangkat perundang-undangan menjamin adanya akses yang sama.<sup>136</sup> Dalam konteks ini salah satu ukuran yang telah dikembangkan untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya adalah dengan membandingkan pengeluaran untuk hak ekonomi, sosial dan budaya dengan pengeluaran untuk militer; pengeluaran negara untuk kesehatan, pendidikan, perumahan dengan pengeluaran anggaran negara untuk pembelanjaan berbagai hal diluarnya yang tidak berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

Demikian pula jika pemenuhan secara progresif diartikan secara legal sebagai meletakkan kewajiban negara berdasarkan pada *obligation by result* (hasil), sedangkan pemenuhan langsung diletakkan dalam kewajiban yang didasarkan pada pelaksanaan (*obligation by conduct*). Prinsip-prinsip Limburg,

---

<sup>136</sup> Tomsevski, Katarina, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights*, 55 International Commission of Jurist Review (Desember, 1995), hlm 207.

yang merupakan kumpulan prinsip yang disusun para ahli hukum internasional sebagai pedoman implementasi Kovenan Ekosob, juga menegaskan bahwa hak ekonomi, sosial, dan budaya meletakkan kewajiban negara berdasarkan kedua hal tersebut: hasil dan tindakan.<sup>137</sup> Dari penafsiran ini jelas menunjukkan bahwa sekalipun terdapat keterbatasan sumber-sumber daya, negara tetap harus melakukan langkah-langkah yang dapat memberi efek langsung pada pemenuhan hak. Melengkapi hal ini, pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya telah dirumuskan dalam *Maastricht Guideline* yang dapat berupa pelanggaran *by omission* (tindakan pembiaran) maupun *by commission* (melakukan sendiri tindakan yang dilarang).

### c. *Justiciability- Applicability*

Turunan dari persoalan-persoalan di atas adalah anggapan bahwa hak ekonomi, sosial, dan budaya tidak memiliki kemungkinan diajukan ke pengadilan jika hak ini dilanggar (*non-justiciable*) karena penerapan hak ekonomi, sosial dan budaya adalah persoalan politik.<sup>138</sup> Hak-hak atas kerja, kesehatan, lingkungan, makanan, pakaian, perumahan dan pendidikan dianggap sebagai program-program kebijakan negara di bidang bersangkutan dan bukan hak asasi manusia.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Prinsip-prinsip ini telah diadopsi secara resmi oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (UN Doc. E/CN.4/1987/17. Annexc) *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* dicetak ulang dalam *Human Rights Quarterly* (1987)

<sup>138</sup> Dalam Black law Dictionary, 7th Edition, West Group (1990) *justiciability* adalah: *the quality or state of being appropriate or suitable for review by a court* atau suatu keadaan dimana sebuah kasus dapat dihadapkan ke pengadilan – dapat diadili oleh pengadilan

<sup>139</sup> E. Vierdag, *The Legal Nature of The Rights Granted by the International Covenants on Economic, Social and Cultural Rights*, dalam *Netherlands Yearbook International Law Journal*, hlm 103.

Argumen ini diperkuat dengan tiadanya mekanisme internasional untuk menuntut keadilan atas pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya.<sup>140</sup>

Pemahaman demikian juga tidak memiliki landasan konseptual dan empirik yang cukup kuat. Ada dua pandangan berkenaan dengan persoalan ini. Pertama beranggapan bahwa persoalan *justiciability* hak asasi manusia tidak serta merta berhubungan dengan prasyarat dari hak asasi manusia. Sebab, yang lebih penting bagi hak asasi manusia adalah adanya ukuran yang jelas kapan suatu hak dapat dikatakan telah ditegakkan atau belum, dan kapan telah dilanggar sehingga dapat diklaim. Hak ganya dapat disebut hak jika terdapat kemungkinan negara untuk dimintai pertanggungjawaban, untuk diklaim atau dipaksakan berlaku (*enforce*). Oleh karena itu penerapan hak-hak asasi manusia tidak selalu harus didasarkan pada kemungkinan untuk dituntut melalui pengadilan. Hal tersebut bisa dilakukan dengan program yang memberdaya (*enabling*) pemenuhan hak asasi. Tentu tetap dibutuhkan kerjasama atau tekanan publik agar tindakan itu dilakukan.

Penuntutan pemenuhan dapat pula dilakukan misalnya dengan mewajibkan negara menganggarkan sejumlah uang untuk perlindungan dan pemenuhan hak tersebut atau mewajibkan investor (atau institusi keuangan seperti Bank Dunia) menghormati hak-hak ini ketika sedang beroperasi. Artinya hak-hak asasi ekonomi, sosial, dan budaya bagaimanapun dapat dipaksakan untuk berlaku (*enforceable*), sekalipun tidak dengan cara penuntutan ke pengadilan. Yang

---

<sup>140</sup> Berbeda dengan kebarannya yaitu ICCPR, ICESCR pada dasarnya tidak memiliki lembaga supervisi. Namun secara perlahan ketiadaan ini diatasi oleh pembentukan komite hak ekonomi, sosial dan budaya pada 1987 di bawah Dewan Ekonomi, Sosial, dan Budaya PBB (*ECOSOC*) yang aktivitas utamanya adalah menguji laporan-laporan negara pihak, membuat observasi, resolusi dan menetapkan *general comments* atas hak-hak spesifik.

penting adalah bahwa hak-hak ini memberi dasar pada individu yang mengalami penindasan untuk melakukan tuntutan politik maupun moral pada negara. Kebijakan-kebijakan penggusuran atau kebijakan yang mengesahkan waktu kerja panjang melampaui batas kemanusiaan dapat dituntut perubahannya. Demikian pula warga dapat menuntut atas kebijakan pendidikan yang menjamin tidak adanya diskriminasi atau menuntut lingkungan hidup yang bebas dari asap dan polusi.

Akan tetapi pendekatan programatis banyak ditentang terutama oleh para ahli hukum. Pendekatan ini tidak memberi hak legal. Sekalipun demikian berbagai studi dan praktik menunjukkan bahwa pemenuhan hak-hak ekonomi dan sosial juga dapat dituntut melalui pengadilan. Sebagai contoh adalah hak berorganisasi, bekerja dan hak atas tempat tinggal yang layak.<sup>141</sup> Kemungkinan penuntutan itu bisa juga dalam bentuk gugatan *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* misalnya atas situasi yang menunjukkan peningkatan secara signifikan jumlah orang yang tidak memiliki tempat tinggal.<sup>142</sup> *Justiciability* ini antara lain dilakukan dengan mengintegrasikan hak ekonomi, sosial, dan budaya dalam hak sipil politik. Sebagai contoh, hak atas lingkungan hidup. Perusakan lingkungan hidup seperti pembakaran hutan dapat menyebabkan kabut asap yang dapat mengancam hak hidup dan hak untuk lingkungan yang bersih.

---

<sup>141</sup> Lihat bahasan A. Patra, dalam *Jurnal HAM*, Volume 1 (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2003), hlm 36-47.

<sup>142</sup> Lihat Laporan Akhir Pelapor Khusus mengenai Hak atas Tempat Tinggal, Rajindrar Sachar, yang menegaskan bahwa hak-hak atas rumah dapat diajukan ke pengadilan, Juli 1995 (E/CN.4/Sub.2/1995/12) dapat diakses melalui situs *Human Rights Documents* [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=6840](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=6840)

Kemungkinan lain adalah memadukan pendekatan program dengan litigasi. Salah satunya pengadilan memproses pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya tidak dengan mengidentifikasi cara-cara yang sah yang dapat dicapai oleh pemerintah, akan tetapi cukup dengan menjamin bahwa kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan hak yang dipersoalkan telah sesuai atau tidak dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya yang ada.<sup>143</sup>

#### 7. Politik Hukum Lingkungan

Tiada negara tanpa politik hukum. Politik hukum menurut Bagir Manan, ada yang bersifat tetap (permanen) ada yang temporer. Yang tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pembentukan dan penegakan hukum. Bagi Indonesia, politik hukum yang tetap, antara lain:<sup>144</sup>

- a. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
- b. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
- c. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras, atau agama. Walaupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;
- d. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat

---

<sup>143</sup> Gagasan mengenai hal ini diuraikan oleh Paul Hunt, *Reclaiming Economic, Social and Cultural Rights*, dapat diakses melalui situs [www.waikato.ac.nz/law/wlr/1993](http://www.waikato.ac.nz/law/wlr/1993)

<sup>144</sup> Bagir Manan, Politik hukum Otonomi sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah, dalam Martin Hutabarat dkk. (ed) *Hukum dan Politik Indonesia: tinjauan analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm 144.



- e. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- f. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat;
- g. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat) terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Politik hukum temporer adalah kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan. Termasuk dalam kategori ini hal-hal seperti penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan kolonial, pembaharuan peraturan perundang-undangan yang menunjang pembangunan nasional dan sebagainya.<sup>145</sup>

Berkaitan dengan politik hukum lingkungan di Indonesia, sebelum memasuki peraturan perundang-undangan, terlebih dulu harus mengacu kepada UUD 1945 sebagai dasar berpijak. Dari ketentuan Pasal 28H ayat (1), Pasal 33 ayat (3), (4) dan (5) UUD 1945, terdapat 5 hal penting yang menjadi kebijakan hukum negara dalam pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam :

- a. Pengelolaan lingkungan dan pemanfaatan sumber daya alam harus diletakkan dalam kerangka pengakuan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi setiap warga Negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

---

<sup>145</sup> *Ibid*, hlm 144

Dengan kata lain hak asasi atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dikorbankan akibat pelaksanaan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam.

- b. Pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam merupakan tanggung jawab negara, di mana melalui hak menguasai negara, negara membuat aturan-aturan dan kebijakan pemanfaatan lingkungan dan sumber daya alam.
- c. Kesejahteraan rakyat menjadi dasar filosofis dan sosiologis bagi segala aktivitas dan kegiatan pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat.
- d. Pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam merupakan sarana untuk mencapai pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup, dalam arti sasaran pengelolaan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam tidak saja mencakup kesejahteraan rakyat, melainkan juga aspek keberlanjutan lingkungan hidup dan kemajuan ekonomi nasional.
- e. Adanya pendelegasian pengaturan lebih lanjut mengenai pengelolaan lingkungan hidup dengan undang-undang.<sup>146</sup>

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan dan Perlindungan Hidup, pertama kalinya lahir Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, sesuai dengan perkembangan zaman, kesadaran

---

<sup>146</sup> Edra Satmiadi, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia*, <http://edrasatmiadi2010.wordpress.com/2010/11/03/politik-hukum-pengelolaan-lingkungan-hidup-di-indonesia/> diakses 14 April 2016

masyarakat dalam memahami lingkungan hidup, sehingga materi muatan yang terkandung di dalam Undang-undang tersebut perlu di revisi atau di sempurnakan lagi.

Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, pengaturan pengelolaan lingkungan hidup dalam Undang-Undang ini pun perlu di sempurnakan lagi karena tidak dapat mengatasi permasalahan lingkungan yang semakin hari semakin meningkat dan perlunya paradigma baru dalam sistem pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, dan tidak sesuai lagi dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia karena Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, lahir sebelum adanya otonomi daerah, karena yang kita semua ketahui sebelum lahirnya otonomi daerah semua kewenangan berada di pemerintah pusat termasuk kewenangan untuk mengatur lingkungan hidup dan sumber daya alam. Dengan diberlakukannya otonomi daerah pada tahun 2001, kewenangan pemerintah pusat di desentralisasikan ke pemerintah daerah, termasuk untuk mengatur lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Kemudian dari hal-hal yang disebutkan di atas itulah di perlukan Undang-Undang Lingkungan Hidup yang baru yang lebih komprehensif, konsisten dan substansif isinya. Maka lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. secara filosofis Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan dan Perlindungan Hidup, ini memandang dan menghargai bahwa arti penting akan

hak-hak asasi berupa hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi warga negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.<sup>147</sup>

Pasal 1 Angka 2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan dan Perlindungan Hidup, berbunyi :

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

Dalam kebijakan hukum pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup yang baru ini, bahwa nampak jelas konstruksi dan alur pikir politik hukum sebagai *legal policy*, telah memuat cita-cita bangsa, tujuan negara, dan cita hukum. Kebijakan hukum pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia bertujuan sebagai berikut :<sup>148</sup>

- a. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;

---

<sup>147</sup> Penjelasan Umum 1, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup

<sup>148</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup

- b. Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;
- i. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. Mengantisipasi isu lingkungan global.

Untuk mewujudkan tujuan yang telah dikemukakan di atas, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup, yang pertama isinya yang disingkat menjadi 6P, yaitu perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum,<sup>149</sup> untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Sebagai dasar pijakan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ialah perencanaan.<sup>150</sup> Dengan perencanaan yang baik dan benar, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup akan dapat berjalan dengan baik

---

<sup>149</sup> Pasal 4 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>150</sup> Lihat Bab III Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

pula. Begitu juga dengan pemanfaatan, pengendalian, pengawasan dan penegakan hukum bisa baik dan benar kalau perencanaannya juga baik sebelumnya.

Selain perencanaan yang baik dan benar dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, kita juga bisa menjumpai di dalam Undang-Undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yaitu daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup dalam pemanfaatan sumber daya alam.<sup>151</sup> Agar pemanfaatan sumber daya alam itu tidak rusak keberlanjutan proses, fungsi, produktivitas lingkungan hidup dan keselamatan mutu hidup dan kesejahteraan masyarakat, harus didasarkan oleh daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup tersebut untuk tetap menjaga pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dari keenam aspek penting perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ada empat (4) aspek yang mempunyai posisi sangat strategis, yaitu (a) perencanaan sebagai dasar dari semua perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; (b) pengendalian yang berisikan berbagai instrument penting yang menentukan keberhasilan kita dalam mencapai sasaran utama perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu menjaga daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup; (c) pengawasan sebagai aspek atau faktor penting yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; dan (d) penegakan hukum

---

<sup>151</sup> Lihat Bab IV Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

sebagai aspek atau faktor paling penting yang menjamin keberhasilan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.<sup>152</sup>

Selain empat (4) aspek diatas tadi yang menjamin terjaganya daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, masih ada lagi instrumen penting lainnya yang mendukung pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup, yaitu pertama Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup yang meliputi : kajian lingkungan hidup strategis, tata ruang, baku mutu lingkungan hidup, kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, analisis mengenai dampak lingkungan hidup, UKL-UPL, izin lingkungan hidup, instrument ekonomi lingkungan hidup, peraturan perundang-undangan yang berbasis lingkungan hidup, anggaran yang berbasis lingkungan hidup, analisis risiko lingkungan hidup, audit lingkungan hidup, kedua Pengawasan dan Penegakan Hukum Lingkungan.

## **B. Tinjauan Tentang *Citizen Lawsuit***

Di dalam sub-bab ini akan disajikan pengertian *Citizen Lawsuit*, sejarah lahirnya munculnya model gugatan *Citizen Lawsuit*, prinsip-prinsip dasar *Citizen Lawsuit*, praktik *Citizen Lawsuit* di beberapa negara, dan terakhir, akan dibahas perbedaan antara *Citizen Lawsuit* dengan *Class Action*, *Legal Standing*, juga model gugatan biasa .

### **1. Pengertian *Citizen Lawsuit***

*Citizen Lawsuit* adalah 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.

---

<sup>152</sup> A. Sonny Keraf, *Etika Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Penerbit Kompas, 2010), hlm 254.

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.<sup>153</sup>

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.<sup>154</sup> *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.<sup>155</sup>

## 2. Pengertian *Citizen Lawsuit* menurut Para Ahli

- a. Gokkel, seperti yang dikutip Sundari dalam bukunya yang berjudul “Pengajuan Gugatan Secara *Class Action* (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)”, berpendapat bahwa “*Citizen Lawsuit* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap warga negara, tanpa pandang bulu, dengan pengaturan oleh negara.”<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> Bambang H, Mulyono, *Citizen Lawsuit, Perlukah PERMA untuk Implementasi?*, dalam *Varia Peradilan* edisi September 2009, hlm. 51

<sup>154</sup> Csp, *Antara Citizen Lawsuit dan Class Action*, <http://legal.daily-thought.info/2009/02/antara-citizen-law-suit-dan-class-action-2/>, diakses pada tanggal 19 Maret 2016

<sup>155</sup> H.S, Narayama, *Public Interest Litigation*, (Hyderabad: Asia Law House, 2000), hlm 21.

<sup>156</sup> E. Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia)*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002), hlm 15.



- b. Kottenhagen-Edzes, seperti yang dikutip oleh Paulus E. Lotulung dalam bukunya yang berjudul “Penegakan Hukum Lingkungan oleh Hakim Perdata” berpendapat bahwa “...dalam *Citizen Lawsuit* orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 140 Nieuw BW (Pasal 1365 KUHPerdata).<sup>157</sup>
- c. Michael D. Axline dalam bukunya yang berjudul “*Environmental Citizen Suit*”, seperti yang dikutip oleh Indro Sugianto dalam Jurnal “Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga Negara (*Citizen Law Suit*) terhadap Negara,” menyatakan bahwa:
- “*Citizen Lawsuit* juga 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 gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan (implementasi) undang-undang.”<sup>158</sup>
- d. Menurut Mas Achmad Sentosa, *Citizen Lawsuit* atau *Private Standing* adalah hak warga atau perorangan untuk bertindak karena mengalami kerugian atas masalah hak kepentingan umum. Suatu contoh yang dapat dikemukakan ialah dalam hal A seorang warga negara DKI Jakarta dapat menggugat B perusahaan pembangunan rumah mewah karena menimbun (reklamasi) wilayah pantai utara Jakarta untuk membangun areal perumahan, sehingga menimbulkan banjir dan membuat jalan utama tidak dapat dilalui karena sering tergenang air sebagai akibat reklamasi.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Paulus E. Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hlm 57.

<sup>158</sup> Michael D. Axline, “*Environmental Citizen Suit*,” (United States of America, 1995), hlm xv. Dikutip oleh Indro Sugianto, *Op.cit.*, hlm 34.

<sup>159</sup> N.H.T. Siahaan (a), *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Jakarta:

- e. Menurut Andriani Nurdin, *Citizen Lawsuit* yang berasal dari sistem *Common Law*, merupakan gugatan perwakilan dengan mengatasnamakan kepentingan umum yang diajukan oleh warga negara atau sekelompok warga negara, dimana dalam bentuk gugatan ini warga negara yang mengajukan gugatan tidak perlu membuktikan bahwa dirinya adalah pihak yang mengalami kerugian secara langsung (riil).<sup>160</sup>

Dari pengertian-pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pada umumnya *Citizen Lawsuit* adalah gugatan sekelompok orang yang mengatasnamakan kepentingan umum untuk menggugat negara atau lembaga-lembaga negara yang melakukan pelanggaran undang-undang atau gagal mengimplementasikannya, dimana tuntutan Para Penggugat tidak boleh menuntut ganti rugi materiil atau immateriil yang berbentuk uang.

### 3. Sejarah *Citizen Lawsuit*

*Citizen Lawsuit* sebenarnya tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. Dalam sejarahnya *Citizen Lawsuit* lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*. Kasus pertama yang diajukan adalah permasalahan lingkungan, yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1970<sup>161</sup>, dan kemudian dimuat dalam peraturan perundang-undangan yaitu *Clean Air Act* (Pasal 304), *Clean Water Act* (Pasal 505), *Comprehensive Environmental Response and Liability Act* (Pasal 310),

---

Erlangga, 2004), hlm 230.

<sup>160</sup> Andriani Nurdin, "Gugatan *Citizen Law Suit*," (Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Instrumen Gugatan *Citizen Law Suit*, Malang, 4 April 2005)

<sup>161</sup> 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.

*Resource Conservation and Recovery Act* (Pasal 7002).<sup>162</sup> Dalam keseluruhan pasal tersebut, dijamin secara hukum bahwa setiap orang dapat menuntut pemerintah di pengadilan untuk menjalankan kewajiban yang diperintahkan oleh undang-undang, bahkan setiap orang juga 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).<sup>163</sup> Pada perkembangannya *Citizen Lawsuit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.<sup>164</sup>

#### 4. Unsur-unsur di dalam *Citizen Lawsuit*

Pada sub bab ini akan dijabarkan hal yang menjadi unsur gugatan *Citizen Lawsuit*, diantaranya yakni syarat-syarat pengajuan gugatan

##### a. Syarat Pengajuan *Citizen Lawsuit*

Dari uraian tentang pengertian *Citizen Lawsuit* diatas, maka *Citizen Lawsuit* dapat diberi batasan sebagai pengajuan gugatan yang dapat dilakukan oleh setiap orang atau setiap warga negara terhadap adanya perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, sehingga tidak menuntut ganti rugi berupa uang. Hal-hal inilah yang menjadi syarat-syarat pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* yang akan diuraikan satu per satu.

---

<sup>162</sup> Achmad Santosa, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, (Jakarta: ICEL,1997), hlm 10.

<sup>163</sup> Achmad Santosa, *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan* edisi 2, (Jakarta: LEIP, 2004), hlm 62.

<sup>164</sup> Kanadianto, *Konsep Citizen Lawsuit di Indonesia*, <http://kanadianto.wordpress.com/2008/01/23/konsep-citizen-lawsuit-di-indonesia/>. Diakses pada tanggal 21 Maret 2016

### 1) Setiap Orang atau Setiap Warga Negara

Dalam suatu sengketa perdata yang berujung pada pengajuan gugatan ke Pengadilan, setiap orang atau badan hukum yang “merasa” bahwa haknya telah dilanggar dapat menarik orang atau badan hukum yang lain yang “dirasa” telah melanggar haknya tersebut. Setiap orang atau badan hukum yang “merasa” haknya dilanggar ini disebut sebagai Penggugat (Eisser/Plaintiff), dan orang atau badan hukum lain yang “dirasa” telah melanggar haknya tersebut disebut sebagai Tergugat (*gedaagde/defendant*).<sup>165</sup>

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 muka pengadilan atas namanya sendiri, tetapi untuk kepentingan orang lain yang diwakilinya (Pasal 383, Pasal 446, Pasal 452, Pasal 403-405 KUHPerdata).<sup>166</sup>

Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya bahwa dalam *Citizen Lawsuit* setiap orang yang merupakan warga negara memiliki Standing untuk

---

<sup>165</sup> Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam Teori dan Praktek*, cet. VII, (Bandung: Mandar Maju, 1997), hlm. 3.

<sup>166</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm 64 -65.

mengajukan gugatan, tanpa mensyaratkan adanya kerugian yang bersifat nyata dan langsung pada dirinya.

Dengan demikian setiap warga negara yang tidak terhalang untuk melakukan perbuatan melawan hukum dapat tampil sebagai Penggugat dalam *Citizen Lawsuit*, akan tetapi lebih baik apabila warga negara yang tampil ke Pengadilan untuk mengatasnamakan kepentingan umum itu adalah warga negara yang memiliki pengetahuan dan kepedulian tentang kepentingan yang dibelanya, mengetahui fakta-fakta yang konkrit mengenai gugatan yang diajukan, serta memiliki bukti-bukti yang memadai dan kuat untuk membuktikan dalil gugatannya.

## 2) Kepentingan Umum

*Citizen Lawsuit* dapat diajukan oleh setiap orang atau setiap warga negara, namun mereka harus memiliki dasar kepentingan yang tepat, dalam hal ini adalah kepentingan umum. Oleh karena itu, unsur kepentingan umum ini merupakan salah satu utama yang harus dibuktikan penggugat bahwa kepentingan yang menjadi dasar gugatannya dalam pengajuan *Citizen Lawsuit* adalah kepentingan umum.

Di Indonesia kepentingan umum banyak diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun hakekat dari kepentingan umum itu sendiri belum jelas. Sampai saat ini tiada kesepakatan mengenai definisi atau batasan pengertian kepentingan umum.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Nikolas Simanjuntak, "Definisi Pelanggaran Kepentingan Umum," Kompas (8 Oktober 1996): 4, dikutip oleh Marion Elisabeth, *Op.cit.*, hlm. 95.

Selama ini pengertian yang dijadikan sebagai acuan bagi kepentingan umum adalah pengertian yang diambil dari peraturan perundang-undangan, juga digunakan pengertian secara gramatikal, doktrin, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.<sup>168</sup>

Pengertian kepentingan umum bisa ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:<sup>169</sup>

- 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.<sup>170</sup>

Sedangkan menurut Kamus Istilah Aneka Hukum, kepentingan umum yaitu:

“Kepentingan hukum dari tiap badan dan peraturan perundangan negara serta kepentingan umum tiap-tiap manusia (jiwa, raga, tubuh), kemerdekaan, kehormatan, hak milik, atau harta benda.”<sup>171</sup>

Berdasarkan pendekatan hukum positif, doktrin, dan kamus, ditemukan bahwa tolak ukur pertama dari kepentingan umum adalah “titik keseimbangan”

---

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> 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.

<sup>170</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia*, UU No. 16, LN No. 67 Tahun 2004, TLN No. 4401, Penjelasan Pasal 34 huruf c.

<sup>171</sup> C.S.T. Kansil, *Kamus Istilah Aneka Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm 227.

terhadap kelangsungan hidup yang meliputi: manusia pribadi dengan martabatnya, rakyat sebagai komunitas warga negara atau penduduk, dan Pemerintah dengan segala tindakan dan keputusannya.<sup>172</sup>

Prof. Sudikno Mertokusumo setelah menganalisis berbagai batasan kepentingan umum dalam peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan pengertian kepentingan umum adalah kepentingan yang menyangkut kepentingan bangsa dan negara, 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.<sup>173</sup> Secara teoritis dapat dikatakan bahwa kepentingan umum merupakan resultan dari hasil menimbang-nimbang sekian banyak kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dengan menetapkan kepentingan mana yang lebih utama dari kepentingan lain secara proporsional dengan tetap menghormati semua kepentingan dan dengan mengacu kepada rumusan umum dalam undang-undang.<sup>174</sup>

Penyelenggaraan kepentingan umum yang menyangkut kehidupan masyarakat pada dasarnya merupakan tugas pemerintah sehingga *Citizen Lawsuit* pada umumnya ditujukan kepada pemerintah. Kepentingan umum dalam berbagai bidang adakalanya juga diselenggarakan oleh pihak swasta yang ikut menyelenggarakan kepentingan umum tersebut.

### 3) Perbuatan Melawan Hukum

---

<sup>172</sup> Nikolas Simanjuntak, *loc.cit*

<sup>173</sup> Sudikno Mertokusumo (a), *Op.cit.*, hlm 45.

<sup>174</sup> *Ibid.*

Secara yuridis, di Indonesia sendiri *Citizen Lawsuit* belum ada pengaturannya, Mahkamah Agung juga belum mengakomodir dengan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) atau Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA), tidak seperti pengaturan *Class Action*. Namun, tidak adanya hukum tidak lantas penegakkan hukum berhenti. Dalam kasus *Citizen Lawsuit*, yang pertama kali memperkenalkan dan mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* adalah Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta). Kasus yang pertama kali diajukan oleh LBH Jakarta adalah kasus Nunukan, dengan mekanisme yang diadopsi dari negara-negara Common Law, seperti Amerika Serikat dan lain sebagainya (tidak termasuk negara Jepang). Kasus Nunukan ini kemudian dimenangkan, ratusan ribu TKI-TKI di Nunukan dipulangkan, di mana sebelumnya mereka ditelantarkan.

Gugatan ini bukan hanya menang, namun juga gugatan ini merubah kebijakan. Setelah dimenangkannya gugatan tersebut, terbitlah UU NO. 39 Tahun 2004 tentang perlindungan dan penempatan TKI. Kasus ini hanya sebagai pintu masuk untuk merubah kebijakan. Dasar gugatannya adalah Perbuatan Melawan Hukum pasal 1365 KUHPerduta yang banyak disebut secara sarkastik sebagai pasal *all catches* atau pasal “keranjang sampah”.

Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab II, perbuatan melawan hukum di Indonesia selalu merujuk pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerduta. Pasal 1365 KUHPerduta merupakan suatu pasal yang bersifat sangat terbuka, maka tidak *Citizen Lawsuit* hanya boleh diajukan bila ada hak-hak warga negara yang dilanggar baik oleh Pemerintah maupun swasta. Pelanggaran terhadap hak-hak



warga negara tersebut haruslah merupakan perbuatan melawan hukum. Dengan demikian perbuatan melawan hukum menjadi salah satu syarat dalam mengajukan *Citizen Lawsuit* mengherankan jika telah terjadi perkembangan dalam penerapan pasal 1365 dalam praktek di pengadilan.<sup>175</sup>

Pasal 1365 KUHPerdara yang merupakan ketentuan umum tentang perbuatan melawan hukum, tidak membedakan antara suatu perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah, badan hukum, atau perorangan.

Ketentuan tersebut dapat diterapkan baik terhadap perbuatan melawan hukum Pemerintah, badan hukum, ataupun perorangan.<sup>176</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan diatas bahwa *Citizen Lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran dari negara atau otoritas negara. Dengan demikian, jenis perbuatan dalam kaitannya dengan *Citizen Lawsuit* disini erat kaitannya dengan adanya perbuatan negara yang berupa kelalaian atau kurang hati-hati dalam pemenuhan kewajibannya terhadap warga negara.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, *Citizen Lawsuit* erat kaitannya dengan perbuatan melawan hukum pemerintah atau penguasa sebagai pihak yang memiliki otoritas untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Dengan demikian, ketentuan pasal 1365 KUHPerdara dapat diterapkan dalam perbuatan melawan hukum Pemerintah.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Rosa Agustina, *Op.cit.*, hlm 3.

<sup>176</sup> M.A. Moegni Djodirdjo, *Op.cit.*, hlm 190.

<sup>177</sup> Marion Elisabeth, *Op.cit.*, hlm 104.

Berdasarkan pengertian *Citizen Lawsuit* yang telah dikemukakan diatas, pada dasarnya setiap pihak baik Pemerintah maupun swasta yang terkait dengan penyelenggaraan kepentingan umum, dapat menjadi Tergugat dalam *Citizen Lawsuit*, sepanjang mereka telah melakukan perbuatan melawan hukum yang memenuhi semua unsur-unsur perbuatan melawan hukum sebagaimana diuraikan diatas. Dengan demikian, dalam pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* obyek gugatannya merupakan suatu perbuatan melawan hukum.<sup>178</sup>

#### 4) Tidak mengajukan tuntutan ganti rugi berupa uang

Tema sentral dari suatu gugatan perbuatan melawan hukum adalah tuntutan ganti rugi. Maksud dari kewajiban memberikan ganti rugi adalah untuk membawa si penderita sedapat mungkin pada keadaan sekiranya tidak terjadi perbuatan melawan hukum.<sup>179</sup> Pada dasarnya, Undang-undang tidak secara lengkap mengatur mengenai bentuk ganti rugi yang timbul dari perbuatan melawan hukum, oleh karena itu aturan yang dipakai untuk ganti rugi ini adalah dengan secara analogis menggunakan peraturan ganti rugi akibat wanprestasi dalam Pasal 1243-1252 KUHPdata.<sup>180</sup> Dalam praktek pengajuan tuntutan ganti rugi dalam suatu gugatan perbuatan melawan hukum pada umumnya adalah dengan menuntut ganti rugi materiil dan immateriil yang berupa sejumlah besar uang. Si penderita yang mengajukan gugatan untuk menuntut ganti kerugian berupa uang harus membuktikan besarnya kerugian yang telah dideritanya.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> *Ibid*

<sup>179</sup> Rosa Agustina, *Op.cit.*, hlm 57.

<sup>180</sup> *Ibid.*, hlm 14.

<sup>181</sup> *Ibid.*, hlm 59.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab II, jenis-jenis tuntutan yang dapat diajukan karena perbuatan melawan hukum ialah:

- a) Ganti rugi dalam bentuk uang atas kerugian yang ditimbulkan
- b) Ganti rugi dalam bentuk natura
- c) Pemulihan dalam keadaan semula (dapat dengan uang pemaksa)
- d) Pernyataan bahwa perbuatan yang dilakukan adalah melawan hukum
- e) Larangan untuk mengulangi perbuatan itu lagi (dapat dengan uang pemaksa).<sup>182</sup>

Disamping itu, jenis tuntutan ganti rugi dapat berupa tuntutan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan tertentu. Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, membuka kemungkinan untuk mengajukan jenis tuntutan ganti rugi semacam itu. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa jenis tuntutan dalam perbuatan melawan hukum dapat berwujud uang, dan/atau suatu prestasi yang bukan berupa uang untuk menghilangkan kerugian yang diderita berupa melakukan tindakan-tindakan tertentu, dan/atau pernyataan bahwa perbuatan yang dilakukan adalah melawan hukum.

Dalam berbagai perkara di pengadilan yang diajukan dengan *Citizen Lawsuit*, Penggugat dalam tuntutannya tidak meminta ganti rugi materil dan immateril yang berupa uang. Hal ini karena pada dasarnya *Citizen Lawsuit*

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, hlm 16.

menyangkut kepentingan umum dan Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak harus membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan tangible, sehingga tidak mungkin dituntut ganti rugi materiil.

Perhitungan seberapa besar angka kerugian oleh warga negara yang mengajukan gugatan dan pendistribusian ganti rugi tersebut kepada sejumlah besar warga negara lain yang diwakili warga negara yang menjadi Penggugat, sangatlah tidak relevan dengan mekanisme *Citizen Lawsuit*. Dalam *Citizen Lawsuit* memang tidak dimaksudkan untuk menuntut ganti rugi berupa uang, akan tetapi hanya sebagai sebuah “pintu masuk” untuk perbaikan kebijakan bagi Pemerintah.

*Citizen Lawsuit* hanya dimaksudkan untuk menuntut Pemerintah agar melakukan penegakkan hukum dan pemulihan atas kerugian yang ditimbulkan. 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.

Beberapa jenis tuntutan *Citizen Lawsuit* pada umumnya berupa tuntutan agar tergugat segera membuat Undang-Undang, revisi Undang-Undang, mengeluarkan peraturan tambahan, dan melakukan tindakan-tindakan tertentu lainnya. Jenis-jenis tuntutan tersebut berarti jenis tuntutan yang berupa suatu prestasi yang bukan berupa uang untuk menghilangkan kerugian yang diderita.<sup>183</sup>

Dalam Laporan Penelitian *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* yang dibuat oleh Mahkamah Agung pada tahun 2009, isi petitum yang dapat diajukan dalam gugatan *Citizen Lawsuit* antara lain adalah:<sup>184</sup>

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

---

<sup>184</sup> Mahkamah Agung, *Laporan Penelitian Class Action & Citizen Lawsuit*, (Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan & Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Mahkamah Agung RI, 2009), hlm 65.

Ganti kerugian dalam hukum perdata mewajibkan adanya hubungan sebab akibat secara langsung antara kerugian dengan perbuatan melawan hukum, artinya mewajibkan si penderita membuktikan bahwa kerugian yang dideritanya memang betul-betul dilakukan oleh si pelaku, selain itu si penderita juga harus membuktikan besarnya kerugian yang telah dideritanya.<sup>185</sup>

Berbeda halnya dengan gugatan *Citizen Lawsuit*, penggugat dalam *Citizen Lawsuit* bukan merupakan penderita yang mengalami kerugian langsung (*aggrieved party*), selain itu Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* tidak harus membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan tangible. Oleh karena itu, sudah sepatutnya jika putusan hakim dalam gugatan yang diajukan secara *Citizen Lawsuit* “reluctant” terhadap penggantian kerugian yang bersifat materiil. Hal ini dikarenakan hakim akan sulit menilai dan menentukan materi dalam jumlah yang wajar untuk mengganti kerugian yang telah dialami masyarakat.<sup>186</sup>

#### b. Syarat Prosedural Pengajuan *Citizen Lawsuit*

Dalam pengajuan gugatan perdata, terdapat proses berperkara perdata yang pada dasarnya meliputi dua segi, yaitu segi administratif dan segi yudisial.

Segi administratif antara lain meliputi keharusan dari pihak Penggugat untuk mengajukan gugatan, membayar uang muka biaya perkara, dan menerima tanda bukti pembayaran uang muka biaya perkara, sedangkan dari pihak Pengadilan meliputi, pendaftaran perkara dan memberi nomor register perkara, menerima uang muka biaya perkara, menentukan Majelis Hakim, penentuan hari

---

<sup>185</sup> Rosa Agustina, *Op.cit.*, hlm 59.

<sup>186</sup> Indro Sugianto, *Op.cit.*, hlm 36.

sidang oleh Majelis Hakim, dan Panitera membuat surat panggilan. Sedangkan segi yudisial dalam proses berperkara dalam gugatan perdata biasa antara lain meliputi, tahap hari sidang pertama, tahap jawab menjawab, tahap pembuktian, serta tahap putusan Hakim dan pelaksanaannya.

Namun yang menjadi fokus pembahasan dalam syarat prosedural dalam kaitannya dengan *Citizen Lawsuit* adalah masalah pemberitahuan atau notifikasi. Pembahasan syarat prosedural ini lebih difokuskan pada masalah notifikasi karena masalah prosedural yang lain, seperti tata cara pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit*, sama dengan pengajuan gugatan pada umumnya, yaitu terbagi dalam tahap administratif dan tahap yudisial.

Sebagaimana gugatan *Class Action*, pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* juga mensyaratkan adanya proses Pemberitahuan (Notifikasi). Namun demikian, berbeda dengan notifikasi dalam gugatan *Class Action*, dimana notifikasi dilakukan oleh wakil kelas kepada anggota kelas dengan maksud untuk memberikan hak kepada anggota kelas untuk menyatakan setuju atau menolak sebagai anggota kelas melalui mekanisme “Opt-in” ataupun “Opt-out”, maka notifikasi dalam *Citizen Lawsuit* harus dilakukan oleh Penggugat *Citizen Lawsuit* kepada Tergugat.<sup>187</sup>

Peraturan yang mengatur tentang *Citizen Lawsuit* di Amerika Serikat mensyaratkan bahwa warga negara harus melakukan pemberitahuan (notice) terlebih dahulu tentang maksud dan tujuan dari pengajuan *Citizen Lawsuit* sebelum pendaftaran dan pengajuan gugatan dilakukan.

---

<sup>187</sup> Indro Sugianto, *Op.cit.*, hlm 41.

Pada pokoknya, pemberitahuan tersebut merupakan “*mini-statement*” (pernyataan singkat) tentang kasus dan dibuat sesuai dengan syarat-syarat notifikasi yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau peraturan lain yang mengatur tentang notifikasi ini. Notifikasi tersebut harus mengidentifikasi pelanggaran dan tuntutan spesifik yang kemudian menjadi dasar pengajuan gugatan, disusun oleh Penggugat untuk diberikan kepada pelanggar dan instansi yang bertanggung jawab menerapkan peraturan perundang-undangan yang memberi hak *Citizen Lawsuit*.<sup>188</sup>

Michael D. Axline mengemukakan ada beberapa maksud dan tujuan yang hendak dicapai dengan adanya kewajiban melakukan notifikasi ini, antara lain:

- 1) Memberikan dorongan atau insentif untuk pelanggar agar mulai melakukan pentaatan.
- 2) Memberikan kesempatan secara fair kepada Tergugat untuk mengajukan bantahan dalam kesempatan paling awal dari proses penanganan perkara.
- 3) Kegagalan dalam menyediakan pemberitahuan yang memenuhi syarat dapat dipergunakan sebagai alasan untuk meolak gugatan.
- 4) Memberikan pendidikan kepada Penggugat untuk mengajukan gugatan dengan dilengkapi bukti dan fakta yang akurat.

Dalam sistem hukum yang berlaku di Amerika Serikat, pemberitahuan harus dikirimkan selambat-lambatnya 60 hari sebelum tuntutan hukum diajukan.

---

<sup>188</sup> Diungkapkan oleh Michael D. Axline dalam bukunya “*Environmental Citizen Lawsuit*,

“United States of America, 1995, hlm vi. Dikutip oleh Indro Sugianto, *Op.cit.*, hlm 41.



Batas waktu pemberitahuan ini menjadi hal penting dalam prosedur pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* karena pelanggaran terhadap batas pemberitahuan ini akan dapat dipergunakan sebagai dasar alasan untuk mengajukan mosi penolakan *Citizen Lawsuit*.<sup>189</sup>

Pemberitahuan *Citizen Lawsuit* harus dibuat dalam bentuk tertulis dan harus dikirimkan kepada pelanggar yang dituduh maupun kepada instansi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan undang-undang yang dilanggar. Walaupun demikian, ada pula beberapa ketentuan *Citizen Lawsuit* mensyaratkan pemberitahuan ini juga dikirimkan kepada lembaga negara yang bertanggung jawab dalam penegakkan hukum.<sup>190</sup>

Seperti halnya prosedur *Citizen Lawsuit* di beberapa negara, maka dalam praktek *Citizen Lawsuit* di Indonesia, disyaratkan adanya notifikasi terlebih dahulu dari Penggugat kepada Tergugat. Dalam Laporan Penelitian *Class Action* dan *Citizen Lawsuit* Mahkamah Agung tahun 2009, notifikasi merupakan proses khusus semacam somasi, dimana dalam bentuk statement dari Penggugat kepada Tergugat, yang sudah berisi dasar pelanggaran dan tuntutan spesifik yang dimintakan.<sup>191</sup>

Notifikasi ini harus dilakukan terlebih dahulu sebelum gugatan memasuki tahap administratif. Suatu notifikasi dalam *Citizen Lawsuit* di Indonesia sekurang-kurangnya memuat:

---

<sup>189</sup> *Ibid*

<sup>190</sup> *Ibid*

<sup>191</sup> *Ibid.*, hlm 7.

- 1) Informasi tentang pelanggar yang dituduh dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran, yang berdasar hal tersebut Penggugat atau para Penggugat berniat untuk menggugat (Tergugat/Para Tergugat)
- 2) Jenis pelanggaran yang menimbulkan *Citizen Lawsuit* (objek gugatan).<sup>192</sup>

#### 5. Praktik *Citizen Lawsuit* di Beberapa Negara

Aplikasi *Citizen Lawsuit* juga terjadi di Australia khususnya di negara bagian New South Wales. Prosedur gugatan *Citizen Lawsuit* tercakup dalam *Civil Environment Proceedings* yang termasuk kategori Class IV- *environmental planning and protection and development contract – civil enforcement*, pada prosedur pemeriksaan di Pengadilan Pertanahan dan Lingkungan (*Land & Environment Court- Sydney*).<sup>193</sup>

Prosedur tersebut dibatasi hanya kepada pemulihan lingkungan atau pembatasan dari kerusakan lingkungan (*remedy or restrain*). Adanya kedudukan ini didasarkan pada dua faktor yaitu perlindungan kepentingan masyarakat luas dan faktor penguasaan sumber daya alam atau sektor-sektor yang memiliki dimensi publik. Sasaran yang hendak dicapai dari *Civil Enforcement* ini adalah untuk melaksanakan kekuasaan undang-undang atau peraturan mengenai lingkungan hidup, dengan memberikan dorongan, sekaligus pendidikan hukum kepada masyarakat (*deterrent effect*) kepada pelaku perusakan dan pencemaran lingkungan maupun masyarakat luas.

---

<sup>192</sup> Indro Sugianto, *Op.cit.*, hlm 43.

<sup>193</sup> New South Wales Environmental Law Toolkit, *Environmental Defender Office*, (Sydney: The Federation Press, 2005), hlm 45.

Di india, dalam hal *Citizen Lawsuit*, warga negara yang menjadi Penggugat tidak perlu membuktikan adanya kerugian langsung yang bersifat riil dan *tangible*. Dalam putusan Mahkamah Agung India pada perkara gugatan *Citizen Lawsuit* antara S.H Gupta melawan Union of India Air (1982 (Feb) SC 149), ditegaskan bahwa setiap anggota masyarakat siapa pun juga dapat mengajukan gugatan apabila:

- 1) Terjadi suatu kesalahan hukum atau kerugian hukum yang disebabkan oleh karena adanya suatu pelanggaran terhadap konstitusi atau pelanggaran atas hak hukum tertentu atau perbuatan lain yang bersifat menghukum;
  - 2) Terjadinya suatu kesalahan hukum atau perbuatan pembebanan hukum yang dilakukan tanpa otoritas hukum;
  - 3) Seseorang atau kelompok masyarakat tertentu karena alasan kemiskinan, ketidakberdayaan atau kecacatan atau jika secara ekonomi maupun sosia berada dalam posisi merugikan tidak memiliki kemampuan untuk mengajukan ke pengadilan.<sup>194</sup>
6. Perbandingan *Citizen Lawsuit* dengan Gugatan Perdata Biasa, *Class Action*, dan *Legal Standing*.

a. Gugatan Perdata Biasa

Gugatan perdata adalah gugatan *contentiosa* yang mengandung sengketa di antara pihak yang bersengketa yang pemeriksaan penyelesaiannya diberikan dan diajukan kepada pengadilan. Para pihak yang berperkara disebut

---

<sup>194</sup> Mas Achmad Santosa, *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan* edisi 2, (Jakarta: LEIP, 2004), hlm 40.

dengan Penggugat dan Tergugat, dapat bentuk perorangan atau badan hukum, yang dalam hal ini diwakili oleh orang yang ditunjuk sesuai Anggaran Dasar badan hukum tersebut.<sup>195</sup>

Dalam suatu gugatan perdata biasa para pihak baik Penggugat maupun Tergugat haruslah pihak yang benar-benar memiliki kedudukan dan kapasitas yang tepat menurut hukum, yaitu pihak yang memiliki kepentingan hukum secara langsung atas sengketa yang terjadi karena merupakan pihak yang dirugikan secara langsung. Diantara para pihak yang bersengketa harus memiliki hubungan hukum. Misalnya orang yang tidak ikut dalam suatu perjanjian tidak dapat bertindak sebagai Penggugat menurut pembatalan perjanjian, atau orang yang bukan pemilik tidak dapat menggugat pembayaran sewa atau harga barang, atau orang yang tidak berhutang secara langsung tidak dapat ditarik sebagai Tergugat, dan lain-lain.

Objek gugatan perdata biasa tidak hanya perbuatan melawan hukum, tetapi juga wanprestasi. Suatu gugatan perdata biasa jenisuntutannya sangat luas. Untuk perkara perbuatan melawan hukum diantaranya: pengajuan tuntutan ganti rugi materiil atau immateriil yang berupa uang, pemulihan dalam keadaan semula, pelaksanaan tindakan tertentu, sedangkan untuk perkara wanprestasi diantaranya: pemenuhan prestasi dan/atau ganti rugi. Di samping itu, dalam suatu gugatan perdata biasa tidak dikenal istilah notifikasi.

Pada dasarnya *Citizen Lawsuit* adalah suatu gugatan perdata karena terdapat sengketa diantara para pihaknya dan keterlibatan pengadilan untuk

---

<sup>195</sup> M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm 47.

menyelesaikan sengketa tersebut, akan tetapi dalam *Citizen Lawsuit* pihak yang tidak memiliki kepentingan langsung dapat mengajukan gugatan. Karena terkait dengan adanya kelalaian negara dalam memenuhi kewajibannya, maka objek gugatan dalam *Citizen Lawsuit* yang paling memungkinkan hanyalah perbuatan melawan hukum. Dalam *Citizen Lawsuit* tidak dapat mengajukan tuntutan ganti rugi materiil atau immateriil yang berupa uang, seperti halnya dalam gugatan perdata biasa, karena Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* bukanlah orang yang dirugikan secara langsung.

b. Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*)

Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*) sebagai suatu prosedur dalam pengajuan gugatan keperdataan telah dikenal di negara-negara yang menganut sistem hukum Common Law sejak tahun 1800-an dan kemudian berkembang ke negara-negara lainnya. *Class Action* pertama kali diperkenalkan di Court of Chancery, Inggris. Negara Inggris sendiri mula-mula memperkenalkan prosedur *Class Action* berdasarkan Judge Made Law yang diperiksa oleh Court of Chancery tersebut.<sup>196</sup>

Walaupun Inggris dikenal sebagai negara yang pertama kali mengenal tentang mekanisme *Class Action*, namun perumusan mengenai gugatan perwakilan kelompok pertama kali disebutkan dalam Undang-undang di Amerika Serikat, yaitu dalam US Federal Rule of Civil Procedure (1938).<sup>197</sup>

Pengertian *Class Action* menurut Mas achmad Sentosa adalah:<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> Mas Achmad Sentosa (b), *et.al.*, *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, Cet. I, (Jakarta: ICEL, 1997), hlm 2.

<sup>197</sup> Mas Achmad Sentosa (a), *Op.cit.*, hlm 76-77.

“Prosedur beracara dalam persidangan perdata yang memberikan hak prosedural terhadap satu atau sejumlah kecil orang untuk bertindak sebagai Penggugat mengatasnamakan kepentingan puluhan, ratusan, ribuan, ratusan ribu, bahkan jutaan orang lainnya yang mengalami penderitaan dan kerugian yang sama dengan yang mewakilinya.”

Dari pengertian tentang *Class Action* dapat diketahui adanya dua unsur pokok dalam *Class Action* yaitu: wakil kelompok (*representative class*) dan anggota kelompok (*class members*), yang merupakan pihak-pihak dalam *Class Action*.<sup>199</sup> Wakil kelompok adalah satu atau sejumlah kecil orang yang tampil sebagai Penggugat, sedangkan anggota kelompok adalah jumlah orang banyak yang diwakili. Keanggotaan kelompok ini dapat ditentukan dengan dua cara, yaitu dengan pernyataan keluar (*opt-out*) dan pernyataan masuk (*opt-in*).

Syarat dalam pengajuan *Class Action* yaitu: adanya jumlah orang yang sangat banyak (*numerosity*), adanya kesamaan fakta hukum (*commonality*), adanya kesamaan kepentingan atau tuntutan antara wakil kelas dan anggota kelas (*typicality*), adanya kelayakan perwakilan/wakil kelompok yang jujur dan benar-benar mewakili kepentingan kelompoknya (*adequacy of representation*). Adapun syarat prosedural yang harus dipenuhi setelah gugatan ditetapkan oleh Pengadilan sebagai *Class Action* (sertifikasi) adalah melakukan pemberitahuan (notifikasi) kepada publik mengenai adanya gugatan *Class Action* tersebut.<sup>200</sup>

Proses notifikasi seringkali disalahartikan oleh pihak Penggugat yang menganggap sudah melakukan notifikasi dengan adanya pemberitahuan tentang kejadian yang dijadikan fakta gugatan atau pemberitahuan kepada publik (dalam

---

<sup>198</sup> Mas Achmad Sentosa (c), *Manfaat, Refleksi, dan Komparasi Class Action*, (Jakarta: ICEL, 1997), hlm 4.

<sup>199</sup> Mas Achmad Santosa (a), *Op.cit.*, hlm 23.

<sup>200</sup> *Ibid.*, hlm 16.

hal ini anggota kelas). Padahal notifikasi yang dimaksud dalam Perma No. 1 Tahun 2002 adalah notifikasi yang dilakukan setelah Majelis Hakim mengeluarkan sertifikasi atas gugatan *Class Action* dan terhadap usulan notifikasi tersebut telah mendapat persetujuan dari Majelis Hakim.<sup>201</sup>

Salah satu tujuan notifikasi ini adalah memberi kesempatan pada anggota kelompok yang potensial untuk menentukan sikap mereka, apakah mereka ingin mengambil keputusan *opt-out* atau tetap bergabung dalam kelompok gugatan tersebut dan terikat dengan putusan Pengadilan atas kasus tersebut.<sup>202</sup>

Jenis-jenis pemulihan hak yang dapat diajukan dalam *Class Action* di luar kasus-kasus lingkungan hidup yaitu jenis pemulihan hak yang biasanya digunakan dalam kasus-kasus perbuatan melawan hukum pada umumnya, yaitu pemulihan dalam bentuk ganti rugi materiil dan imateriil yang berupa uang, sedangkan untuk kasus-kasus mengenai lingkungan hidup jenis pemulihan yang dapat diajukan dapat terdiri dari ganti kerugian (kompensasi), tindakan-tindakan tertentu sebagai pemulihan fungsi lingkungan hidup, pemasangan atau perbaikan fungsi lingkungan hidup, pemasangan atau perbaikan fungsi unit pengolahan limbah, ataupun menghilangkan penyebab timbulnya perusakan lingkungan.<sup>203</sup>

Saat ini pengaturan *Class Action* di Indonesia dapat ditemukan dalam Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diperbaharui dengan Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup No. 32 Tahun 2009 pasal 91

---

<sup>201</sup> Sri Laksmi Anindita, *Pelaksanaan Hak Gugat Perwakilan Kelompok (Class Action) di Pengadilan Negeri Indonesia Khususnya di Jakarta*, (Tesis Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm 82.

<sup>202</sup> Mas Achmad Santosa (b), *Op.cit.*, hlm 16.

<sup>203</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

ayat (1), Pasal 46 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 71 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang acara Gugatan Perwakilan Kelompok, akan tetapi dalam prakteknya saat ini pemakaian *Class Action* tidak hanya terbatas pada perkara lingkungan, perlindungan konsumen dan kehutanan saja. Menurut N.H.T. Siahaan, *Class Action* kini telah diterapkan dalam berbagai gugatan yang menyangkut kepentingan dan kebijakan publik, antara lain dalam masalah-masalah yang menyangkut kebijakan politik, penetapan harga, pemecatan buruh, periklanan, dan lain-lain.<sup>204</sup>

Pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa yang menjadi persamaan antara *Citizen Lawsuit* dan *Class Action* adalah dalam hal pihak yang mengajukan gugatan. Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* dan *Class Action* adalah perorangan dan pada umumnya dalam jumlah yang sangat banyak dibandingkan dengan gugatan perdata biasa, oleh karena itu baik *Citizen Lawsuit* maupun *Class Action* sama-sama termasuk gugatan yang menyangkut kepentingan publik.

Perbedaan *Citizen Lawsuit* dan *Class Action* adalah dalam hal kepentingan atas sengketa, jenis tuntutan, dan notifikasi. Penggugat dalam *Citizen Lawsuit* bukan pihak yang memiliki kepentingan langsung yang bersifat riil dan *tangible* atas sengketa yang terjadi dan bukan korban yang mengalami kerugian langsung (*aggrieved party*), sedangkan dalam *Class Action*, Penggugat adalah

---

<sup>204</sup> N.H.T. Siahaan (b), *Hukum Lingkungan*, (Jakarta:Pancaran Alam, 2006), hlm 236-237.



wakil dan sekaligus korban yang menderita kerugian, sehingga memiliki kepentingan langsung atas sengketa.

Jenis tuntutan dalam *Citizen Lawsuit* tidak boleh mengajukan ganti rugi materiil atau immateriil berupa uang, sedangkan dalam *Class Action* diperbolehkan. Notifikasi dalam *Citizen Lawsuit* langsung ditujukan hanya kepada pihak Tergugat sebelum Penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan, sedangkan notifikasi dalam *Class Action* ditujukan kepada setiap orang anggota kelompok untuk menentukan akan masuk atau tidak menjadi kelompok gugatan tersebut, dilakukan setelah proses sertifikasi Majelis Hakim yang menerima mekanisme *Class Action* tersebut.

c. Gugatan Organisasi (*Legal Standing*)

*Legal Standing* pertama kali diakui oleh dunia peradilan Indonesia pada tahun 1988, yaitu ketika Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menerima gugatan Yayasan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) terhadap lima instansi Pemerintah dan PT Inti Indorayon Utama (PT. IIU). Gugatan WALHI tersebut merupakan gugatan dimana pertama kalinya Penggugat tidak tampil di Pengadilan sebagai penderitanya dan juga bukan sebagai kuasa para penderitanya, akan tetapi sebagai organisasi mewakili kepentingan publik yaitu kepentingan pemngupayakan perlindungan daya dukung ekosistem dan fungsi lingkungan hidup.<sup>205</sup>

Setelah pengakuan *Standing* WALHI dalam kasus tersebut, peradilan Indonesia kemudian mengakui standing organisasi dalam kasus-kasus lingkungan

---

<sup>205</sup> Mas Achmad Sentosa dan Sulaiman N. Sembiring, *Op.cit.*, hlm. 36.

hidup berikutnya. Pada awalnya kecakapan organisasi tampil di muka Pengadilan didasarkan pada suatu asumsi bahwa organisasi sebagai “wali” dari lingkungan.

Pendapat ini berawal dari teori Christopher Stone, dimana teori ini memberikan hak hukum kepada obyek-obyek alam yang sifatnya tidak dapat berbicara (inanimatif), layak memiliki hak hukum. Oleh karena itu, Stone berpendapat bahwa organisasi-organisasi lingkungan yang memiliki data dan alasan untuk memperkirakan bahwa suatu kegiatan bakal merusak ekosistem dapat mengajukan permohonan melalui pengadilan agar organisasi-organisasi tersebut ditunjuk sebagai “wali” dari obyek alam tersebut. Sebagai wali, Pengadilan memberikan hak kepada organisasi untuk melakukan pengawasan maupun pengurusan terhadap obyek alam tersebut. Selanjutnya, apabila terhadap obyek alam itu terdapat indikasi pelanggaran atas hukumnya (misalnya perusakan atau pencemaran), organisasi tersebut untuk dan atas nama obyek alam yang berada di bawah perwaliannya dapat mengajukan gugatan dalam rangka mengupayakan pemulihannya.

Berangkat dari gagasan ini, organisasi memiliki hak *Standing*, bertindak sebagai wali atas nama lingkungan.<sup>206</sup>

Saat ini *Legal Standing* telah diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu dalam Pasal 38 Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diperbaharui dengan Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup No. 32 Tahun 2009 Pasal 92 ayat (1), Pasal 46 Undang-undang No. 8 Tahun 1999 tentang

---

<sup>206</sup> *Ibid.*, hlm. 11-12.

Perlindungan Konsumen, dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, organisasi lingkungan, organisasi perlindungan konsumen, dan organisasi di bidang kehutanan dapat mengajukan gugatan perdata dengan mekanisme *Legal Standing*.

Dengan demikian, tidak semua organisasi dapat mengajukan *Legal Standing*, hanya organisasi-organisasi yang memenuhi persyaratan seperti yang terdapat dalam Undang-Undang yang menunjuk organisasi tersebut. Syarat-syarat tersebut antara lain:

- 1) Berbentuk badan hukum atau yayasan.
- 2) Tujuan didirikannya organisasi adalah untuk kepentingan hal yang menjadi obyek sengketa, dimana tujuan tersebut harus tercantum dalam Anggaran Dasar organisasi yang bersangkutan.
- 3) Telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan Anggarannya.
- 4) Organisasi tersebut harus cukup representatif.<sup>207</sup>

Jenis tuntutan yang berupa pemulihan ke dalam keadaan semula adalah jenis tuntutan yang utama dalam *Legal Standing* karena memang dalam hal ini ganti kerugian yang bersifat materi dibatasi hanya sejumlah materi dalam jumlah yang riil yang telah dikeluarkan organisasi tersebut dalam mengajukan gugatan (*out of pocket expenses*).<sup>208</sup>

Dengan demikian, adapun persamaan antara *Citizen Lawsuit* dengan *Legal Standing* adalah dalam hal ini pihak yang mengajukan gugatan, yaitu bukan pihak yang memiliki kepentingan langsung atas sengketa yang terjadi. Di samping

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, hlm 32.

<sup>208</sup> Marion Elisabeth, *Op.cit.*, hlm 125.

itu, baik *Citizen Lawsuit* maupun *Legal Standing* menyangkut kepentingan publik, sehingga keduanya sama-sama tidak mengajukan tuntutan ganti rugi materiil atau imateriil yang berupa uang, namun setidaknya dalam *Legal Standing* masih dimungkinkan untuk meminta ganti rugi berupa uang, sebatas dalam jumlah riil yang telah dikeluarkan Penggugat dalam mengajukan gugatan (*out of pocket expenses*).

Perbedaan diantara keduanya adalah dalam hal Penggugat. Dalam *Citizen Lawsuit*, setiap orang atau setiap warga negara mempunyai kapasitas untuk menggugat, sedangkan dalam *Legal Standing* yang mempunyai kapasitas untuk menggugat haruslah organisasi yang telah memenuhi persyaratan Undang-Undang.

### BAB III

## BENCANA ASAP TAHUNAN DI PROVINSI RIAU, URGENSI PENGATURAN *CITIZEN LAWSUIT*, DAN KONSEPSI *CITIZEN LAWSUIT*

### A. *Monitoring* Hak Atas Lingkungan Hidup di Provinsi Riau (Bencana Asap Tahunan)

Indonesia sebagai negara yang mengakui nilai universalitas HAM<sup>209</sup> mempunyai kewajiban untuk melindungi (*to protect*), menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak dasar warga negaranya, yakni pendidikan, kesejahteraan, kesehatan, lapangan kerja, keamanan, sandang, lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Berbagai peraturan perundang-undangan juga telah dilahirkan dalam rangka melindungi hak-hak dasar manusia ini. Begitupun halnya dengan hak atas lingkungan hidup. Lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga-negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H UUD RI 1945.<sup>210</sup>

---

<sup>209</sup> Sebagaimana diketahui, bahwa pada abad ini, di belahan bumi manapun, HAM telah menjadi sebuah konsep hukum tertulis. Di Inggris dikenal dengan sebutan *Magna Charta* 1215 *Habeas Corpus Act* 1679, dan *Bill of Rights* 1689, yang memunculkan pandangan bahwa manusia mempunyai hak yang sama di muka hukum (*equality before the law*) dan juga melahirkan asas persamaan. Di Amerika ada *Virginia Bill of Rights* 1776 dan *Declaration of Independent* 1776. Di Afrika dikenal dengan sebutan *African Charter on Human and People's Rights*. Adapun di Asia sendiri dikenal dengan Deklarasi Bangkok yang secara jelas mencantumkan perlindungan hak asasi manusia Asia yang karakteristik sosial dan budaya masyarakat Asia sendiri. Perkembangan berikutnya ditandai dengan munculnya *The American Declaration of Independence* yang secara rinci menuliskan bahwa manusia merdeka sejak di dalam perut ibunya, sehingga tidaklah logis bila sesudah lahir, manusia harus terbelenggu, lihat Agung Wardana, *Perusakan Lingkungan Sebagai Pelanggaran HAM*, 2007, hlm. 2.

<sup>210</sup> Sudi Fahmi, *Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam *Jurnal Hukum*, Vol. 18 No. 2 April 2011, hlm. 212–228

Keterkaitan antara hak asasi manusia dan lingkungan hidup juga telah disebutkan oleh Majda El Muntaj, sebagaimana dikatakannya: “HAM atas lingkungan yang sehat dan bersih merupakan bagian tak terpisahkan dari eksistensi kemartabatan manusia. Harus dipahami bahwa munculnya pengakuan universal tentang hak atas lingkungan hidup menyiratkan pandangan pemajuan dan pemenuhan HAM yang holistik dan integral”.<sup>211</sup>

Secara legal formal di Indonesia sudah cukup banyak instrumen hukum yang mengatur tentang tata kelola dan pengakuan hak atas lingkungan hidup, mulai dari aturan yang bersifat pokok sampai pada pengaturan yang sektoral, diantaranya; UUD 1945, UU No.24 tahun 1992 tentang Tata Ruang, UU No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No.41/1999 tentang Kehutanan, UU No. 4 tahun 2009 tentang Mineral Dan Batu Bara, UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati, UU No. 22 tahun 2001 tentang Minyak Dan Gas Bumi, UU No. 5 tahun 1967 Tentang Hak Pengusahaan Hutan, UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No. 10/1997 Tentang Ketenaganukliran, PP No. 27 tahun 1999 tentang AMDAL dan masih banyak peraturan-peraturan sektoral lainnya.

Meski telah diatur demikian banyaknya di berbagai Undang-undang, namun bila melihat pada sisi praktis masih terdapat banyak kasus pelanggaran atau perusakan lingkungan hidup, sebut saja kasus lumpur lapindo, kasus kedungombo, persoalan reklamasi teluk benoa, kasus PT Freeport dan sederet

---

<sup>211</sup> Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm 200.

kasus di bidang pengelolaan lingkungan hidup lainnya. Hal ini tidak hanya berimbas kepada lingkungan hidup semata, namun juga berimbas kepada manusia, sebagai bagian dari lingkungan hidup itu sendiri.

Sebagaimana yang terjadi di Provinsi Riau, sebagai salah satu dari delapan Provinsi di Sumatera yang terletak di bagian timur yang sebagian besar merupakan dataran rendah. Dari luas daratan Provinsi Riau 9,4 juta ha, sekitar 40% (3,9 juta ha) diantaranya merupakan dataran rendah yang bergambut dan sebagian diantaranya dipengaruhi oleh pasang surut air laut.<sup>212</sup>

Setiap tahunnya terhitung sejak tahun 1997 hingga tahun 2015, Provinsi Riau tidak pernah absen dalam bencana kabut asap. Penyebab utama dari kabut asap ini bermula dari proses kebakaran lahan dan hutan (karhutla) yang terjadi pada musim kemarau setiap tahunnya.

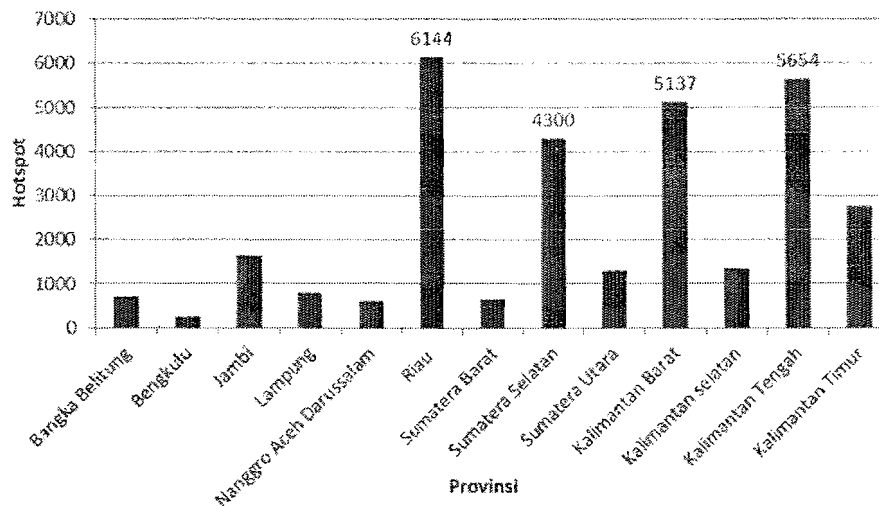
Sejak tahun 1997 hingga tahun 2013 itu pula Provinsi Riau selalu berada di peringkat pertama dalam daftar provinsi yang menyumbang *hotspot* kebakaran lahan terbanyak di Indonesia di ikuti kemudian oleh provinsi Kalimantan Tengah. Kebakaran hutan dan lahan tersebut dalam pantauan satelit muncul sebagai titik api, berikut adalah data titik api di Riau sejak tahun 1997 hingga 2013. Sebagaimana yang dijelaskan dalam tabel berikut:

---

<sup>212</sup> Darjono, *Pengalaman Penegakan Hukum yang Berkaitan dengan Kebakaran di Areal Perkebunan dan HTI Rawa Gambut*, (Pekanbaru: PNPS BAPPEDAL) hlm 1.

Tabel 1. 2  
Sebaran Titik Api (*Hotspot*) 1997-2013

Topik C1, Slide 4 of 27



Gambar 2. Distribusi hotspot di Indonesia periode 1997-2013 (Bappenas 1999; Syaufina 2014)

Thinking beyond the obvious

Center for International Forestry Research

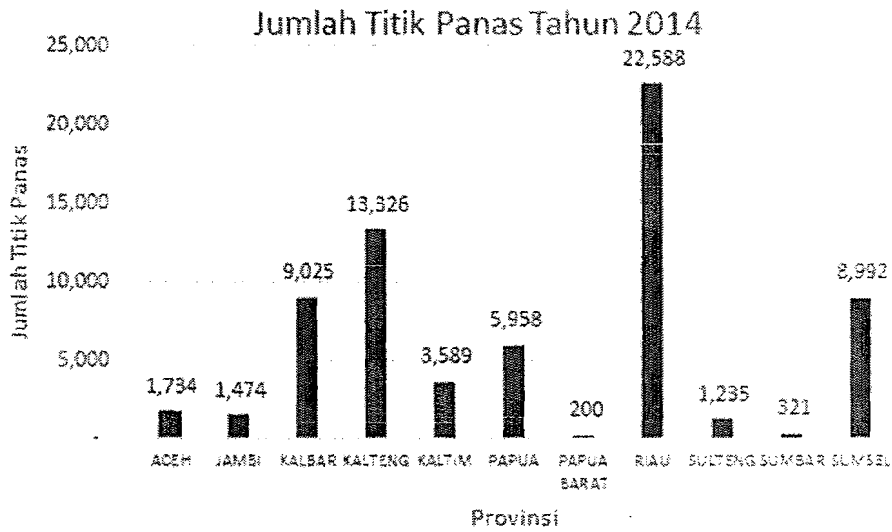


Sumber: *Center for International Forestry Research*

Pada tahun 2014 titik api (*hotspot*) melinjak hampir lima kali lipat dibanding tahun-tahun sebelumnya terkhusus pada Provinsi Riau, titik api diketahui mencapai angka 22 ribu. Sebaran titik api (*Hotspot*) tersebut selengkapnya dalam tabel:



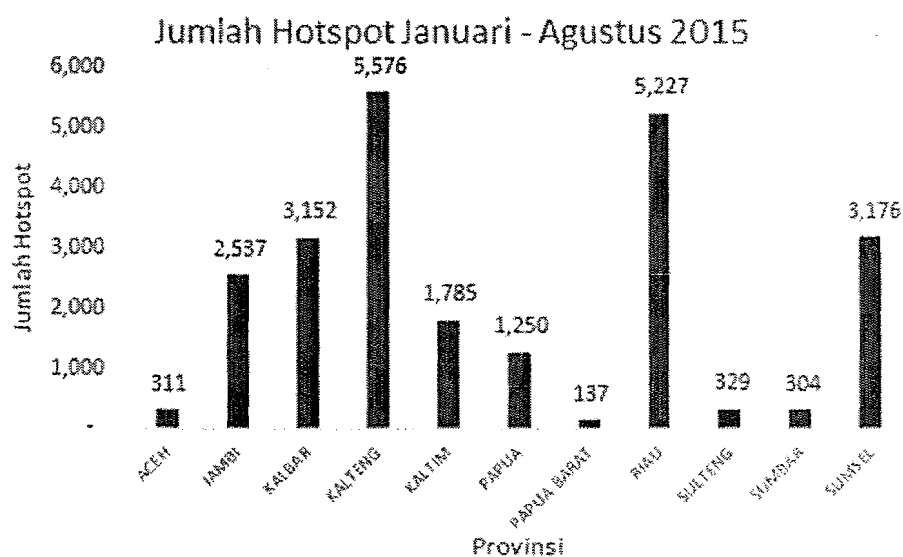
Tabel 1.3  
Sebaran Titik Api (*Hotspot*) 2014



Sumber: Laporan Tahunan Jikalahari 2014

Sedangkan pada tahun 2015 meski tidak separah pada tahun 2014, Riau masih menjadi Provinsi peringkat pertama penyumbang titik api di Indonesia, selengkapnya dalam tabel:

Tabel 1.4  
Sebaran Titik Api (*Hotspot*) tahun 2015



Sumber: Laporan Tahunan Jikalahari 2015

Dari tabel sebaran titik api (*hotspot*) di atas menunjukkan bahwa sejak tahun 1997 hingga tahun 2015 Riau adalah provinsi dengan jumlah titik api terbanyak bersamaan dengan provinsi Kalimantan Tengah. Titik api ini merupakan kawasan hutan dan lahan terbakar yang mengakibatkan bencana kabut asap setiap tahunnya.

Sebagaimana yang juga tercantum dalam Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 terutama Bab 32 tentang Perbaikan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup, dikemukakan permasalahan pokok dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, termasuk permasalahan kualitas udara bersih di Pekanbaru sebagai ibukota Provinsi Riau, selengkapnya disebutkan:

Kualitas udara, khususnya di kota-kota besar, semakin menurun. Kualitas udara di 10 kota besar Indonesia cukup mengkhawatirkan, dan di enam kota diantaranya, yaitu Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, Jambi, dan Pekanbaru dalam satu tahun hanya dinikmati udara bersih selama 22 sampai 62 hari saja. Senyawa yang perlu mendapat perhatian serius adalah partikulat (PM10), karbon monoksida (CO), dan nitrogen oksida (NOx). Pencemaran udara utamanya disebabkan oleh gas buang kendaraan dan industri, kebakaran hutan, dan kurangnya tutupan hijau di perkotaan. Hal ini juga diperburuk oleh kualitas atmosfer global yang menurun karena rusaknya lapisan ozon di stratosfer akibat akumulasi senyawa kimia seperti chlorofluorocarbons (CFCs), halon, carbon tetrachloride, methyl bromide yang biasa digunakan sebagai refrigerant mesin penyejuk udara, lemari es, spray, dan foam.

Penyebab utama kabut asap adalah pembakaran hutan dan lahan, Kapolri menyebutkan bahwa 90% dari kebakaran hutan di Riau adalah karena dibakar. Ini mengindikasikan bahwa faktor manusia paling berperan dalam

terjadinya kabut pembakaran hutan itu. Pada Tahun 2014 ini, Menteri Kehutanan menyebutkan bahwa ada 120.000 hektar lahan di Riau yang terbakar.<sup>213</sup>

Pertanyaan selanjutnya adalah siapa yang melakukan pembakaran hutan dan lahan tersebut?. Berdasarkan sebaran data di berbagai media, Penulis mengkalkulasikan bahwa Perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI) menyumbang hampir 80% titik api (*hotspot*). Sebagai contoh, 3.319 dari 5,576 titik api penyebab kabut asap di provinsi Riau pada tahun 2015 disumbang oleh perusahaan HTI. Selanjutnya dapat dirinci:

Tabel 1.5  
Sebaran *Hotspot* berdasarkan konsesi IUPHHK tahun 2015 di Riau

No.	IUPHHK	HOTSPOT
1	PT. RIAU ANDALAN PULP & PAPER	420
2	PT. SARI HIJAU MUTIARA	66
3	PT. SUMBER MASWANA LESTARI	26
4	PT. CITRA SUMBER SEJAHTERA	30
5	PT. ARTELINDO WIRATAMA	65
6	PT. RIMBA LAZUARDI	76
7	PT. BUKIT BATABUH SEI INDAH	25
8	PT. INHIL HUTANI PRATAMA	150
9	PT. SUMATERA RIANG LESTARI	147
10	PT. RIMBA PERANAP INDAH	8
11	CV. PUTRI LINDUNG BULAN	7
12	PT. RIAU JAMBI SEJAHTERA	11
13	PT. MITRA KEMBANG SELARAS	25
14	PT. BINA DUTA LAKSANA	67
15	PT. MUTIARA SABUK KHATULISTIWA	53
16	PT. HUTANI SOLA LESTARI	214
17	PT. MERBAU PELALAWAN LESTARI	44
18	PT. SIAK RAYA TIMBER	47
19	PT. ARARA ABADI	454
20	PT. BUKIT RAYA PELALAWAN	16
21	PT. WANANUGRAHA BIMA LESTARI	3
22	PT. BHARA INDUK	1
23	PT. MITRA TANINUSA SEJATI	1
24	PT. SATHIA PERKASA AGUNG	100
25	PT. PERAWANG SUKSES PERKASA INDUSTRI	17
26	PT. KUARTET PUTRA MELAYU	38
27	PT. SATHIA PERKASA AGUNG	16
28	KUD BINA JAYA LANGGAM	25
29	PT. NUSA PRIMA MANUNGGAL	10

<sup>213</sup> Wahana Lingkungan Hidup, *Laporan Tahunan* (Jakarta: Walhi, 2014), hlm 8.

30	PT. NUSA WANA RAYA	2
31	PT. RIMBA MUTIARA PERMAI	28
32	PT. SELARAS ABADI UTAMA	33
33	PT. RIAU BINA INSANI	6
34	PT. RIMBA SERAYA UTAMA	2
35	PT. MITRA HUTANI JAYA	72
36	PT. Satria PERKASA AGUNG	62
37	CV. TUAH NEGERI	15
38	CV. ALAM LESTARI	2
39	CV. BHAKTI PRAJA MULIA	7
40	PT. UNI SERAYA	43
41	PT. TRIOMAS FDI	75
42	PT. EKA WANA LESTARIDHARMA	24
43	PT NATIONAL TIMBER	11
44	PT. SERAYA SUMBER LESTARI	57
45	PT. RIMBA MANDAU LESTARI	7
46	PT. SUMATERA SILVA LESTARI	4
47	PT. PERKASA BARU	19
48	PT. BALAI KAYANG MANDIRI	25
49	PT. ROKAN PERMAI TIMBER	7
50	PT. RIMBA ROKAN PERKASA	23
51	PT. BINA DAYA BINTARA	4
52	PT. MULTI EKA JAYA TIMBER	7
53	PT. BINA DAYA BENTALA	20
54	PT. SEKATO PRATAMA MAKMUR	36
55	PT. ROKAN PERMAI TIMBER	32
56	PT. RIMBA ROKAN LESTARI	173
57	PT. PEPUTRA SIAK MAKMUR	6
58	PT. BUKIT BATU HUTANI ALAM	128
59	PT. RUAS UTAMA JAYA	44
60	PT. DEXTER TIMBER PERKASA	69
61	PT. SUNTARA GAJA PATI	27
62	PT. DIAMOND RAYA TIMBER	23

Sumber: Laporan Tahunan Jikalahari 2015

Pertanyaan selanjutnya yang muncul adalah, mengapa hutan di bakar oleh perusahaan-perusahaan tersebut?. Hasil penelitian ahli Karhutla Bambang Hero Saharjo dan DR Basuki Wasis dalam perkara karhutla di atas gambut menyebutkan:<sup>214</sup>

“Terbakarnya lahan sama sekali tidak menimbulkan kerugian bagi perusahaan, justru memberikan keuntungan secara ekonomis. Dengan terbakarnya lahan, perusahaan tidak perlu mengeluarkan biaya untuk membeli kapur yang digunakan untuk meningkatkan PH gambut dan biaya pengadaan pupuk dan

<sup>214</sup> Koalisi Penyelamat Sumber Daya Alam Riau, *Press Release: Menuntaskan Asap Riau, Melalui GNPSDA KPK* (Pekanbaru: 2015) hlm 1.

pemupukan karena sudah digantikan dengan adanya abu dan arang bekas kebakaran, serta biaya pengadaan/pembelian pestisida untuk mencegah ancaman serangan hama dan penyakit. Perusahaan juga diuntungkan karena jelas akan memangkas biaya operasional seperti upah tenaga kerja, bahan bakar, serta biaya biaya lain yang dibutuhkan.”

Sejalan dengan pendapat di atas, menurut Kepala Pusat Data, Informasi dan Hubungan Masyarakat BNPB Sutopo Purwo Nugroho, modus pembakaran hutan dan lahan di Riau adalah efisiensi. Pembukaan lahan dilakukan dengan membakar membutuhkan biaya sekitar Rp 200 ribu hingga Rp 300 ribu per hektar, sedangkan dengan peralatan pengolah lahan bisa mencapai Rp 4 juta hingga Rp 5 juta per hektar.<sup>215</sup>

Bila merujuk pada temuan tersebut, sangat jelas bahwa pembakaran lahan dan hutan di Provinsi Riau yang mengakibatkan bencana kabut asap tahunan ini bermotifkan ekonomi, yakni penghematan dana operasional perusahaan-perusahaan pemegang izin HTI.

Ironisnya, sampai sekarang perusahaan-perusahaan tersebut masih bebas menjalankan usahanya yang terutama bergerak dibidang industri kelapa sawit. Hal ini menunjukkan lemahnya penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Padahal, menurut Penulis cukup mudah untuk menjerat korporasi-korporasi penyebar asap tersebut, Indonesia memiliki instrumen hukum Pasal 49 Undang-Undang No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dengan tegas dan jelas mengatakan bahwa “*pemegang hak atau izin bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran hutan di areal kerjanya*”.

---

<sup>215</sup> Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB), *Jurnal GEMA*, (Jakarta: BNPB, 2014) hlm 32.

Contoh konkrit lemahnya penegakan hukum lingkungan terhadap korporasi tersebut adalah sejumlah vonis bebas perusahaan-perusahaan tersebut yang hampir terjadi setiap tahunnya. Sebagaimana yang terjadi pada tahun 2014, Pengadilan Negeri (PN) Bengkalis, Riau menjatuhkan vonis bebas terhadap dua Petinggi PT NSP. General Manajer Erwin dinyatakan tidak terbukti bersalah dalam kasus kebakaran lahan dan hutan pada 2014 yang menghancurkan lahan seluas 21.418 hektare di Desa Tapak Baru, Teluk Buntal Tanjung Sari, Lukut, Tanjung Gadai dan Tanjung Suwir, Kecamatan Tebing Tinggi Timur, Kabupaten Kepulauan Meranti. Terdakwa yang sama, bersama dengan Manajer NSP Nowa Dwi Priono juga dinyatakan tak bersalah dalam perkara limbah berbahaya atau limbah B3.

Sebagaimana terbitnya putusan di atas, aktivis lingkungan hidup di Riau menyebutkan: *Vonis bebas terhadap dua petinggi PT NSP tersebut merupakan buntut dari komitmen yang rendah dari Pengadilan Negeri Bengkalis (Provinsi Riau) dalam mengadili kasus yang berkaitan dengan lingkungan hidup, kebakaran dan asap,*" Dugaan paling kuat telah terjadi sejumlah kecurangan proses pengadilan yang dilakukan oleh majelis hakim PN Bengkalis. Di antaranya proses pengadilan yang cukup singkat, hanya dua bulan. Sementara itu, bila membandingkan proses penyidikan yang dilakukan oleh Kepolisian Daerah Riau hingga berkas penyidik dinyatakan lengkap oleh Jaksa untuk kemudian dilakukan kewajiban penyerahan Tersangka dan Barang Bukti kepada Jaksa atau P21

membutuhkan waktu hingga 10 bulan.<sup>216</sup> Kasus ini hanyalah salah satu dari banyak kasus pembakaran korporasi yang serupa.

Selain lemahnya penegakan hukum atas korporasi penyebar asap ini, sisi lain dari kabut asap di Riau adalah terdapat indikasi praktik korupsi di balik perizinan perusahaan-perusahaan tersebut yang dikeluarkan oleh pejabat-pejabat negara. Contoh konkrit dari adanya praktik korupsi dibalik kasus asap tahunan di Riau ini adalah dengan ditangkanya 2 (dua) Gubernur Riau terkait kasus perizinan dan suap pembukaan lahan.<sup>217</sup>

Sebagai imbasnya, masyarakat Riau setiap tahunnya dimulai dari tahun 1997 hingga tahun 2015 terus menerus terpapar asap pembakaran lahan dan hutan yang dilakukan korporasi. Dampak kabut asap ini tidak hanya pada kesehatan, juga mengganggu stabilitas ekonomi sosial dan budaya masyarakat. Pada bulan Oktober 2015, berbagai sarana pendidikan formal di Kota Pekanbaru, Riau terpaksa meliburkan siswanya untuk menghindari potensi bahaya kesehatan bila proses belajar mengajar tetap dilanjutkan.<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Lihat [antaranews.com](http://www.antaranews.com), *Kementerian LHK Soroti Vonis Bebas nsp*, <http://www.antaranews.com/berita/477399/kementerian-lhk-soroti-vonis-bebas-nsp>, diakses 18 April 2016

<sup>217</sup> Lihat [bbcnews.com](http://www.bbcnews.com), *Ada Korupsi di Balik Kabut Asap di Indonesia*, [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/10/151017\\_indonesia\\_korupsi\\_asap](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151017_indonesia_korupsi_asap), diakses 18 April 2016. Pada September 2014, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap Gubernur Riau, Annas Maamun, setelah pria berusia 72 tahun itu menerima uang suap dari pengusaha sawit. Dalam rangkaian sidang, terungkap bahwa uang yang diperoleh Annas berasal dari pebisnis sawit, Gulat Medali Emas Manurung, yang kala itu merupakan Kepala Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia cabang Riau. Uang dari Gulat dimaksudkan agar Annas mengalih fungsi kawasan hutan menjadi perkebunan sawit di Kabupaten Kuantan Singingi seluas 1.188 hektare dan di Kabupaten Rokan Hilir seluas 1.214 hektare. Sedangkan mantan Gubernur Riau, Rusli Zainal, dihukum 14 tahun penjara lantaran terbukti menyalahgunakan wewenang dalam penerbitan izin usaha pemanfaatan hutan.

<sup>218</sup> [Tribunnews.com](http://www.tribunnews.com), *Kualitas Udara Pekanbaru Terburuk di Indonesia*, <http://www.tribunnews.com/regional/2015/09/14/kualitas-udara-pekanbaru-terburuk-di-indonesia>, diakses pada 12 Desember 2015

Di sektor pertanian dan perekonomian masyarakat juga ikut mengalami kemunduran, produksi tanaman pangan dan sayuran di ladang milik masyarakat Riau menurun hingga 40% karena proses produksi tanaman yang mengandalkan sinar matahari terhalang kabut asap.<sup>219</sup>

Di sektor kesehatan masyarakat, Dinas Kesehatan Riau mencatat sebanyak 63.497 warganya menderita sakit akibat terpapar asap sejak bulan Juni Tahun 2015. Kepala Dinas Kesehatan Riau menyatakan sebanyak 52.852 orang dari mereka terserang Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA).<sup>220</sup> Hal ini dikarenakan, Indeks Standar Pencemaran Udara di Kota Pekanbaru, Riau mencapai 984 psi yang jauh berada di atas batas kualitas udara sehat yang seharusnya lebih kecil dari 50 psi.<sup>221</sup>

Bencana asap juga mengganggu sektor formal lainnya seperti yang tercatat pada tanggal 14 September 2015, sebanyak 70 penerbangan di Bandar Udara Internasional Sultan Syarif Kasim II di Pekanbaru, Riau dibatalkan karena kabut asap.<sup>222</sup>

Namun, dari sederetan dampak kabut asap tersebut, dampak paling nyata dari pembakaran lahan hutan oleh korporasi tersebut secara langsung berimbas kepada kesehatan masyarakat Riau dan erat kaitannya dengan pelanggaran hak asasi manusia. Pada tahun 2014, Menteri Kehutanan

---

<sup>219</sup> [bbc.com, Kabut Asap di Indonesia,](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151026_indonesia_kabutasap) [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/10/151026\\_indonesia\\_kabutasap](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151026_indonesia_kabutasap), diakses pada 12 Desember 2015

<sup>220</sup> Tempo.co, *Dampak Kabut Asap: ISPA jangkiti 425 Jiwa di 7 Provinsi*, <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/10/17/206710325/dampak-kabut-asap-iswa-jangkiti-425-ribu-jiwa-di-7-provinsi>, diakses pada 12 Desember 2015

<sup>221</sup> <http://www.tribunnews.com/regional/2015/09/14/kualitas-udara-pekanbaru-terburuk-di-indonesia> diakses pada 13 Desember 2015

<sup>222</sup> <http://news.liputan6.com/read/2317321/kabut-asap-batalkan-70-penerbangan-di-bandara-ssk-ii-pekanbaru>, diakses pada 13 Desember 2015



menyebutkan bahwa ada 120.000 hektar lahan di Riau yang terbakar<sup>223</sup> dan Riau menjadi Provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak mengidap penyakit ispa, sebanyak 61.000 jiwa.<sup>224</sup> Sedangkan pada tahun 2015 sebanyak 5 (lima) ribu orang mengidap infeksi saluran pernafasan (ISPA) dan berbagai macam penyakit lainnya yang kemungkinan besar disebabkan oleh bencana asap tersebut, selengkapnya dalam tabel:

Tabel 1.6  
Penyakit yang ditimbulkan oleh asap tahun 2015 di Provinsi Riau

Kab/Kota	ISPA	PNEU	ASMA	MATA	KULIT
Dumai	1,337	14	29	14	135
Indragiri Hilir	31	-	2	1	4
Kampar	158	-	4	5	21
Rokan Hulu	231	-	15	15	27
Siak	559	31	25	47	139
Meranti	7	8	-	-	-
Bengkalis	-	-	-	-	-
Pelalawan	164	4	2	-	38
Rokan Hilir	269	51	-	124	94
Kuansing	-	-	-	-	-
Indragiri Hilir	-	-	-	-	-
Pekanbaru	2,227	24	60	50	88
Jumlah	5,033	132	137	256	546

Sumber : UPT PKKSDM KOM

Berbagai penyakit ini timbul karena banyaknya bahan *pollutant* yang terdapat di dalam udara, hal ini dapat dilihat dari konsentrasi bahan berbahaya yang hampir setiap tahunnya dihirup masyarakat Provinsi Riau akibat pembakaran secara besar-besaran oleh korporasi, sebagai contoh, yang tercatat pada tanggal 5 Oktober tahun 2015 menunjukkan kualitas bahan berbahaya di dalam udara, selengkapnya dalam tabel:

<sup>223</sup> Laporan Tahunan Walhi 2014, *Enviro Outlook; Politik 2014: Utamakan Keadilan Ekologis*, (Jakarta: WALHI Publisher, 2014), hlm 8.

<sup>224</sup> *Ibid.*,

Tabel 1.7  
Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) Riau 5 Oktober 2015

Kab/Kota	Konsentrasi PM10	Setara ISPU	Kesimpulan
Pekanbaru	613	>500	ISPU BERBAHAYA
Kampar	546	446	ISPU BERBAHAYA
Siak	434	317	ISPU BERBAHAYA
Dumai	398	268	ISPU SANGAT TIDAK SEHAT
Rokan Hilir	525	426	ISPU BERBAHAYA
Bengkalis	470	362	ISPU BERBAHAYA

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

Untuk melakukan pembacaan optimal pada tabel di atas, diperlukan suatu tolak ukur khusus, terutama dalam hal langkah atau tindakan apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dengan kondisi ISPU dalam standar berbahaya tersebut, maka penulis menghadirkan tabel berikut di bawah beserta penjabarannya, selengkapnya:

Tabel 1.8 Indeks ISPU dan Implikasinya

ISPU	Pencemaran Udara Level	Dampak Kesehatan	Tindakan Pengamanan
--50	Baik	Tidak ada dampak kesehatan	-
51-100	Sedang	Tidak ada dampak kesehatan	-
101-200	Tidak Sehat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dapat menimbulkan gejala iritasi pada saluran pernafasan</li> <li>Begi penderita penyakit jantung, gejalanya akan semakin berat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menggunakan masker</li> <li>Aktifitas fisik bagi penderita jantung harus dikurangi</li> </ul>
201-299	Sangat Tidak Sehat	Pada penderita ISPA, Pneumonia, dan jantung maka gejalanya akan meningkat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktifitas diluar rumah harus dibatasi</li> <li>Perlu dipersiapkan ruang khusus untuk perawatan penderita ISPA, Pneumonia berat</li> </ul>
300-399	Berbahaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bagi penderita suatu penyakit, gejalanya akan semakin serius</li> <li>Orang sehat akan mudah lelah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penderita penyakit ditempatkan pada ruang bebas pencemaran udara</li> <li>Aktifitas kantor dan sekolah harus menggunakan <i>air</i></li> </ul>

>40	Sangat Berbahaya	Berbahaya bagi semua orang, terutama balita, ibu hamil, orang tua, dan penderita gangguan pernafasan	<i>purifier</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua harus tinggal di rumah dan tutup pintu serta jendela</li> <li>• Pemerintah melakukan evakuasi selektif bagi orang beresiko seperti : balita, ibu hamil, orang tua, penderita gangguan pernafasan ke tempat/ ruang bebas pencemaran udara</li> </ul>
-----	------------------	--	--

Sumber: Pusat data dan informasi kementerian kesehatan RI

Terkait hal ini, pemerintah selaku penyelenggara negara mengambil beberapa langkah penanggulangan, seperti yang terjadi pada tahun 2015 upaya di bidang kesehatan dilakukan oleh kementerian kesehatan Republik Indonesia, langkah-langkah yang diambil tersebut adalah:<sup>225</sup>

- Mendistribusikan bantuan logistik kesehatan ke provinsi terdampak kabut asap, antara lain: masker, maksel n95, MPASI, PMT Bumil, kacamata, *air purifier*, *water purifier*, tenda isolasi, oxican, dan paket obat. Kementerian Kesehatan mengirimkan bantuan dalam 2 tahapan, yaitu, tahap 1 pada 14 Agustus 2015, dan tahap 2 pada Oktober 2015.
- Memobilisasi tim *Rapid Health Assessment* (RHA) ke Provinsi Riau untuk melakukan penilaian kebutuhan dan pendampingan teknis selama terjadi bencana kabut asap.

<sup>225</sup> Infodatin, *Masalah Kesehatan Akibat Kabut Asap Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015*, (Jakarta: Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan RI, 2015) hlm 5-6.

- Memobilisasi tim bantuan kesehatan, terdiri dari dokter umum, dokter spesialis, dan perawat, dari rumah sakit vertikal Kementerian Kesehatan ke Provinsi Riau.
- Mengkoordinasikan pembelian masker dan multivitamin untuk 6 provinsi terdampak dengan menggunakan dana siap pakai yang ada di BNPB
- Memantau perkembangan permasalahan kesehatan akibat karhutla selama 24 jam dengan memonitor data penyakit dan pelayanan kesehatan akibat dampak kabut asap di puskesmas, rumah sakit, dan pos kesehatan.
- Menambah jam operasional layanan kesehatan di puskesmas dan puskesmas pembantu menjadi 24 jam per hari
- Menghimbau masyarakat untuk tidak melakukan aktifitas di luar rumah bila tidak perlu, dan bila harus keluar rumah untuk menggunakan masker; cukup minum dan mengonsumsi buah; segera berobat bila sakit; dan menyediakan kipas angin atau *air purifier* di dalam ruangan.

Menurut penulis, penyelenggara negara sebenarnya tidak sepenuhnya pasif dalam persoalan penanggulangan bencana, terbukti dengan adanya langkah-langkah yang diambil oleh Kementerian Kesehatan tersebut. Persoalannya ada pada keterlambatan tanggap bencana oleh penyelenggara negara, hal ini dibuktikan dengan sepanjang Juni hingga Oktober 2015, Bank Dunia merilis luas

karhutla di Riau 139.000 ha, kerugian 19 triliun.<sup>226</sup> Lebih dari 97.139 warga korban polusi kabut asap menderita infeksi saluran pernafasan akut (ISPA) 81.514 orang, pneumonia 1.305 orang, asma 3.744 orang, iritasi mata 4.677 orang, iritasi kulit 5.899 orang dan 5 orang meninggal dunia.<sup>227</sup> Sebagaimana yang disebutkan dalam laporan akhir tahun Jikalahari.<sup>228</sup> ”Andai saja, kinerja pemerintah pusat dan daerah selangkah lebih maju dibanding pembakar hutan dan lahan gambut, Rakyat Riau tidak akan terpapar polusi kabut asap”.

Menurut Penulis, Selain lambannya proses penanggulangan bencana di atas, hal yang patut digarisbawahi dalam persoalan kabut asap tahunan di Provinsi riau ini adalah paradigma penyelenggara yang masih mengutamakan pendekatan penanggulangan bencana daripada pencegahan yang akan membawa langsung pada akar permasalahan kabut asap tahunan tersebut. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas sejak kebakaran hutan melanda Riau pada dekade 90-an, penyumbang area terbesar selalu saja perusahaan HTI ataupun perkebunan sawit. Namun, jarang sekali perusahaan tersentuh hukum. Kalaupun ada, hanya 1 atau 2 perusahaan dalam setahun. Selama ini, penegak hukum hanya bisa menangkap petani yang hanya membakar lahan sekitar 1 atau 2 hektar. Proses hukumnya berlangsung cepat, dan sangat berbeda bila dibandingkan dengan penanganan terhadap korporasi.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> Lihat katadata.co.id, 221 Triliun Kerugian Akibat Kebakaran Hutan, <http://katadata.co.id/infografik/2015/12/17/rp-221-triliun-kerugian-akibat-kebakaranhutan#sthash.ZI1gh419.dpbs> diakses 14 April 2016

<sup>227</sup> Replubika, *Korban Asap Riau Capai 97139 Orang*, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/11/02/nx510x313-korban-asap-di-riau-capai-97139-orang> diakses 14 April 2016

<sup>228</sup> Jikalahari, *Laporan Akhir Tahun 2015*, (Pekanbaru: Jikalahari, 2015) hlm 1.

<sup>229</sup> Liputan6.com, *Negeri Kabut Asap*, <http://news.liputan6.com/read/2311004/negeri-kabut-asap>, diakses 14 April 2016

Akhirnya, menurut hemat Penulis, supaya tidak terjebak dalam kerumitan penegakan hukum lingkungan di Provinsi Riau yang sudah berkelit-kelindan antara korporasi dan penyelenggara negara. Dalam tesis ini penulis mengusulkan sebuah paradigma untuk melihat kasus lingkungan dalam sudut pandang hak asasi manusia, yakni bertumpu pada dampak yang ditimbulkan dan mencederai hak asasi manusia. Indikator yang menunjukkan kegagalan penyelenggara untuk memenuhi hak asasi manusia atas lingkungan hidup adalah pada *keberulangan* peristiwa kabut asap ini terjadi atau dalam bahasa pengaturan *Citizen Lawsuit* berdasarkan *Clean Water Act* disebut dengan *repeated*.

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, meskipun di Indonesia terdapat banyak instrumen hukum dalam bidang lingkungan hidup, namun masih banyak terdapat masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh peraturan tersebut. Berpedoman prinsip-prinsip hak asasi, posisi masyarakat/warga negara Indonesia rentan terhadap pelanggaran, terlebih dalam rangka menggugat pemerintah dalam penegakan hukum lingkungan, baik berupa kelalaian (*by omission*) maupun (*by commission*). Berbagai permasalahan di bidang lingkungan hidup di Indonesia seperti bencana asap yang terjadi di Provinsi Riau pada gilirannya akan terakumulasi dan bermuara pada pelanggaran hak ekonomi, pelanggaran hak sosial dan budaya, hak sipil dan politik.<sup>230</sup>

Dalam konteks hukum lingkungan, Riau jelas menjadi contoh konkrit lemahnya perlindungan terhadap hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat sebagaimana yang idealnya dijamin oleh negara mengingat hal ini terjadi setiap

---

<sup>230</sup> Lihat *Kalawarta*, Vol 7 No.1 Maret 2003, hlm 1.

tahunnya, dan akan berlanjut setiap tahunnya bila tidak ada reproteksi lebih lanjut. Menurut penulis, dibutuhkan suatu terobosan hukum dalam menangani persoalan kabut asap di Riau yang sebagaimana dijelaskan di atas terdapat indikasi *backdoor deal* antara pemerintah dan pengelola lahan perkebunan.

## **B. Urgensi Pengaturan *Citizen Lawsuit* terhadap Permasalahan Lingkungan dalam Dimensi HAM**

Untuk menjawab permasalahan ini, penulis mengajukan tiga alasan fundamental yang akan dibagi menjadi: *Pertama*, Telaah Yuridis-Normatif, hal ini meliputi instrumen hukum internasional dan hukum nasional yang saling melengkapi dan menjadi indikator keharusan pengambilan langkah-langkah legislasi *Citizen Lawsuit*. *Kedua*, Telaah Sosio-Historis, hal ini menyoroti kondisi sosial masyarakat dan berbagai gugatan *Citizen Lawsuit* yang sebenarnya sudah mendapat respon positif di Indonesia. *Ketiga*, Telaah Filosofis, hal ini meliputi muatan dalam cita negara hukum negara Indonesia yang relevan bagi jenis gugatan *Citizen Lawsuit* terkait penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia dan justisiabilitas hak ekosob. Selengkapnya akan dibahas sebagai berikut:

### **1. Telaah Yuridis-Normatif**

#### **a. Instrumen Hukum Internasional**

Sebelum masuk ke pembahasan utama, yakni urgensi pengaturan *Citizen Lawsuit* berlandaskan pada instrumen HAM maupun hukum lingkungan

Internasional, Penulis merasa perlu menjelaskan kedudukan hukum Internasional bila berhadapan dengan sistem hukum nasional.

Sejarah hukum Internasional pada awalnya berupa hukum kebiasaan Internasional kemudian dari hukum kebiasaan internasional yang tidak tertulis. Mayoritas diantaranya kemudian dikodifikasi menjadi sumber hukum internasional yang tertulis seperti perjanjian internasional atau konvensi internasional.

Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 38 (1) Statuta Mahkamah Internasional, hukum internasional bersumber pada:

- 1) *International convention, wheter general or particular, establishing rules expressly recognize by the consisting States*, yaitu perjanjian internasional yang dibuat oleh subjek hukum internasional terutama negara dan perjanjian internasional ini diatur di dalam Pasal 2 (1a) Konvensi Wina 1969
- 2) *International custom, as evidence of a general practice accepted as law*, yaitu kebiasaan internasional yang telah diakui oleh negara-negara beradab di dalam praktik dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;
- 3) *The general principles of law recognized by civilized nations*, yaitu prinsip umum hukum yang mendasari sistem hukum modern dan meliputi semua prinsip hukum umum semua sistem hukum nasional



yang bisa diterapkan pada hubungan internasional, antara lain *pacta sunt servanda*, *bonafide*, *nullum delictum*, dan seterusnya;

- 4) *Judicial decisions*, yaitu keputusan pengadilan dan pendapat para pakar yang dapat dipergunakan untuk membuktikan adanya kaidah hukum internasional mengenai suatu persoalan.

Pertanyaan yang sering muncul kemudian dalam setiap pembahasan tentang hukum internasional adalah persoalan daya mengikat hukum internasional tersebut dalam sistem hukum nasional.

Dalam perkembangannya yang paling mutakhir teori tentang mengikatnya hukum internasional ke dalam hukum nasional suatu negara banyak dipengaruhi oleh isu-isu emansipasi dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia pada awal kemunculannya.<sup>231</sup> Kemudian disusul dengan isu-isu ilmu pengetahuan dan teknologi, demokratisasi, jender, hingga isu lingkungan hidup. Asumsi yang menjadi dasar negara-negara di dunia sebaiknya mentaati hukum internasional adalah demi memenuhi rasa keadilan dan demi kepentingan masyarakat.<sup>232</sup>

Dalam tataran praktis sebenarnya memang terdapat perbedaan cara berlakunya hukum internasional ke dalam hukum nasional. Negara yang menganut paham inkorporasi, maka secara otomatis hukum internasional tersebut berlaku di dalam hukum nasionalnya sebagaimana dinyatakan dalam Doktrin

---

<sup>231</sup> Isplancius Ismail, *Konsep Dasar Hukum Internasional*, (Purwokerto: Percetakan Unsoed, 2011), hlm. 14

<sup>232</sup> Gagasan ini dicetuskan oleh Hugo de Groot atau Grotius yang dijuluki sebagai *the father of international law* dengan prinsip atau asas demi untuk keadilan dan kepentingan internasional (*for justice and international interest*).

Blackstone yaitu *International law is the law of the land* atau hukum internasional adalah hukum yang berlaku di negara itu. Sedangkan negara-negara yang tidak menganut paham tersebut memberlakukan hukum internasional yang telah mereka sepakati melalui proses transformasi melalui tindakan ratifikasi agar terikat dalam suatu hukum internasional (misalnya: konvensi, protokol, dan sebagainya).

Namun dalam praktik terdapat perjanjian internasional seperti Konvensi Den Haag 1899 dan 1907 yang saat ini sudah dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional yang walaupun tanpa harus diratifikasi atau diaksesi, negara-negara di dunia atau masyarakat internasionaal dianggap harus mentaatinya. Landasan utamanya ialah *ius cogens* dan menyangkut rasa keadilan serta demi kepentingan masyarakat karena berkaitan dengan isu global tentang penghormatan terhadap HAM terlepas dari segala aspek apakah suatu negara menganut paham monisme atau dualisme yang cenderung dipakai penguasa untuk mengesampingkan hukum internasional dengan mengatasnamakan kepentingan nasional.<sup>233</sup>

Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa hukum internasional bersifat mengikat, begitupun terkait dengan hak atas lingkungan hidup dalam lingkup hukum Internasional yang akan menjadi bahasan utama dalam sub-bab ini.

Menurut Penulis, memang hak atas lingkungan hidup tidak diatur secara eksplisit dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Hal ini dapat dimengerti karena DUHAM yang dideklarasikan pada 1948 itu muncul

---

<sup>233</sup> W. Michael Reisman, *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, dalam *American Journal of International Law* (1990) hlm 82.

ketika kesadaran manusia akan pentingnya masalah lingkungan relatif belum muncul secara global.

Masalah lingkungan baru mendapat perhatian secara serius dalam forum internasional ketika diselenggarakan Konferensi PBB tentang masalah lingkungan dan pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development*) di Stockholm, Swedia pada tahun 1972. Konferensi inilah yang menstimulasi gerakan perlindungan lingkungan di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Dua puluh tahun setelah Konferensi Stockholm, PBB memprakarsai kembali suatu konferensi tentang lingkungan sedunia yang diselenggarakan di Rio de Janeiro, Brasil pada 1992.<sup>234</sup>

Konferensi PBB tentang masalah lingkungan dan pembangunan (*United Nations Conference on Environment and Development*) juga dikenal sebagai Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (*The Earth Summit*), karena dihadiri oleh lebih dari 100 Kepala Negara, 172 perwakilan resmi negara, 14.000 organisasi non pemerintah dan lebih dari 8.000 perwakilan media masa dari seluruh dunia.

Dalam rumpun hak ekonomi, sosial dan budaya, justifikasi internasional menyangkut interaksi hak atas lingkungan sehingga ditafsirkan menjadi HAM dapat dilihat antara lain dalam:<sup>235</sup>

- 1) African Charter on Human and People Right, Pasal 21 (1);

---

<sup>234</sup> Arimbi HP, *Hak atas Lingkungan yang Baik dan Sehat* dalam E. Shobirin Nadj et al. *Diseminasi Hak Asasi Manusia, Pespektif dan Aksi*, (Jakarta: Cesda LP3ES, 2000) hlm 155.

<sup>235</sup> A. Patra M. Zen, dkk., *Panduan Bantuan Hukum*, Yayasan Bantuan Hukum Indonesia, hlm. 215.

- 2) Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Kovenan Hak Ekosob), Pasal 1 (2);
- 3) Resolusi PBB 1803 (XVII), 14 Desember 1962;
- 4) Resolusi PBB 3281 (XXIX), 12 Desember 1974;
- 5) Agenda 21 KTT Bumi Rio de Janeiro 1992.

Piagam ECOSOC (*The Charter of the Economic Social and Cultural*).

Pasal 62 ayat 2 ECOSOC menyatakan: *recommendations for the purpose of promoting respect for, and observance of human rights and fundamental freedom for all*. Deklarasi ini kemudian diikuti dengan ditetapkannya *International Covenant on Civil and Political Right* yang selanjutnya dikenal dengan ICCPR dan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang disebut dengan ICESCR melalui Resolusi Majelis umum PBB No. 2000 A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, meskipun pengaturan mengenai HAM tersebut tidak secara eksplisit membahas masalah perlindungan lingkungan hidup. Akan tetapi apabila diperhatikan ada beberapa hak asasi yang berkaitan erat dengan masalah lingkungan hidup terutama hak yang terkait dengan generasi ketiga HAM yaitu *solidarity rights*. Hak ini termasuk mendapatkan lingkungan hidup yang bersih (*right to a clean environment*).<sup>236</sup> Hak ini dapat dibagi lagi menjadi hak untuk hidup, hak mendapat kehidupan yang baik dan sehat, hak untuk mendapatkan kesehatan serta hak untuk mendapatkan kebebasan

---

<sup>236</sup> Willem van Genungten, *Human Rights Reference Handbook*, (Netherlands: Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Human Rights, Good Governmence and Democratization Department, 1999), hlm 18.

atas harta benda, dan juga perlindungan terhadap *indigenous people/local community*.

Sebagaimana telah dijelaskan diatas meskipun tidak ada yang secara tegas mengatakan *healthy environment*, tetapi setidaknya terdapat hak untuk mendapat kondisi kerja yang sehat atau untuk mendapatkan kehidupan yang *adequate for the health* pada lingkungan kerja.

Hal ini menunjukkan bahwa setiap orang berhak untuk mendapatkan kehidupan yang sehat. Untuk mendapatkan kehidupan yang sehat tentu saja harus dengan menjaga lingkungan hidup dari kerusakan dan pencemaran. Ketentuan ini terdapat dalam ICESCR Pasal 7 butir b menyatakan pengakuan akan hak 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; ...*). Kondisi sehat tidak hanya didapatkan di rumah tetapi juga dalam tempat kerja, maka setiap orang berhak untuk mendapatkan kondisi lingkungan yang sehat di tempat kerja. Jadi, kunci untuk memenuhi hak ini adalah perlindungan terhadap lingkungan hidup. Dengan perlindungan terhadap lingkungan hidup, pada akhirnya manusia juga akan menikmati lingkungan yang bersih, bebas dari polusi, baik pada lingkungan kerja maupun lingkungan rumah.

Hak yang secara langsung berkaitan dengan hak atas lingkungan adalah hak atas kesehatan sebagaimana juga disebutkan dalam kovenan ini pada Pasal 12 mewajibkan negara peserta untuk: *improvement of all aspects of environmental*

*and industrial hygiene*” dan “*the prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational, and other diseases*”.

Selanjutnya pertautan antara hak atas lingkungan hidup dengan hak asasi manusia dapat ditemukan dalam Konferensi Dunia tentang Hak Asasi Manusia yang diselenggarakan di Wina, Austria, tanggal 14 - 25 Juni 1993, konferensi tersebut menghasilkan *The Vienna Declaration and Programme of Action* yang dalam bagian pertama butir 11 juga mengakui pentingnya hak atas lingkungan yang baik dan sehat, bebas bahan-bahan berbahaya dan beracun, baik bagi generasi kini maupun mendatang:

*“The right to development should be fulfilled so as to meet equitably the development and environmental needs of present and future generations. The World Conference on Human Rights recognizes that illicit dumping of toxic and dangerous substances and waste potentially constitutes a serious threat to the human rights to life and health of everyone.”*

Hubungan antara hak atas lingkungan hidup juga sangat erat kaitannya dengan hak hidup itu sendiri. Keterkaitan antara keduanya dinyatakan secara jelas ditegaskan pada bagian akhir *International Conference on the Human Environment* yang diselenggarakan di Stockholm 1972, para peserta mendeklarasikannya sebagai berikut:

*Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. . . . Both aspects of man’s environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights - even the right to life itself.<sup>237</sup>*

---

<sup>237</sup> *Stockholm Declaration of The United Nations Conference on the Human Environment*, 16 Juni 1972, U.N. Doc A/.CONF.48/14/Rev.1 at 3 (1973).

Di level regional *The African Charter on Human and Peoples Rights* menyatukan kedua hak antara hak atas kesehatan dan hak atas lingkungan yang sehat. Pada Pasal 16 *the African Charter* ini menjamin setiap individu dapat menikmati hak atas kesehatan secara mental maupun secara :”*guarantees to every individual the right to enjoy the best attainable state of physical and mental health*” . Sementara di Pasal 24 juga dinyatakan bahwa : “*All peoples shall have the right to a general satisfactory environment favorable to their development.*”

Atas dasar uraian di atas, dapat ditarik simpulan keberadaan hak atas lingkungan (hidup) yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia telah memperoleh landasan hukum yang kuat dan pasti bila ditinjau dari hukum internasional.

Konsekuensi logis dari pertautan antara hak atas lingkungan hidup dan hak asasi manusia seperti yang dijabarkan di atas adalah lahirnya tanggung jawab negara (*state obligation*) dalam menjamin hak-hak tersebut dapat dinikmati oleh warga negaranya.

HAM menekankan soal hak dan kewajiban. Negaralah yang dibebani kewajiban berdasarkan Hukum Internasional untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*) dan memenuhi (*to fulfill*) HAM 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 bagaimana pemenuhan hak ekonomi, sosial budaya dan lingkungan hidup di dalam suatu negara, 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 pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya, yaitu:<sup>238</sup> *Pertama*, indikator struktural, indikator ini berbicara tentang apakah infrastruktur yang ada atau yang dibuat pemerintah kondusif bagi realisasi hak; *Kedua*, indikator proses, Indikator proses bersama-sama dengan indikator hasil, memonitor komponen hak ekosob. Indikator ini muncul karena konsep realisasi bertahap; dan *Ketiga*, indikator hasil, indikator ini menilai tingkat pelaksanaan hak asasi yang dirasakan masyarakat.

Menarik pelajaran dari kasus bencana asap di Provinsi Riau, penyelenggara negara seharusnya menyediakan situasi yang kondusif bagi penikmatan hak atas lingkungan termasuk menaruhnya pada ranah hak yang *Justiciable*. Hal ini akan memenuhi indikator struktural sebagaimana yang dijabarkan oleh Paul Hunt. Namun, jika melihat kondisi di lapangan, penyelenggara negara masih belum memenuhi ketiga indikator yang diajukan oleh Paul Hunt ini. Hal ini terbukti pada bahasan sebelumnya, yakni bahasan mengenai hak asasi manusia di Provinsi Riau, dari situasi kasus kabut asap yang terjadi setiap tahun menunjukkan keengganaan (*unwillingness*) dari penyelenggara

---

<sup>238</sup> 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.



negara baik pusat maupun daerah untuk memenuhi ketiga indikator pemenuhan hak ekosob warga negaranya tersebut.

Berpedomankan kepada indikator Paul Hunt di atas, ketiadaan infrastruktur berupa peraturan hukum yang memberikan ruang gugat kepada masyarakat Riau (*access to justice*) atas bencana asap yang terjadi dalam kurun waktu kurang lebih 18 (delapan belas) tahun menjadi bukti nyata kegagalan pemerintah memenuhi di sektor struktural. Begitupun dengan indikator proses dan hasil yang mencerminkan usaha-usaha atau tindakan-tindakan yang diambil penyelenggara negara dalam rangka pemenuhan hak ekosob dalam bidang lingkungan hidup tersebut nyaris dikatakan tidak ada, berdasarkan pada bahasan sebelumnya penyelenggara terkesan pasif dalam hal menanggulangi bencana asap tersebut (*by ommission*).

Selain itu, jika merujuk kepada teori hukum HAM berdasarkan yurisprudensi atau *case law* mensistemisasi dua kewajiban hukum utama negara/pemerintah :

- 1) *Primary rules* yaitu *the duty to abstain from infringing upon human rights* dan;
- 2) *Secondary rules* yaitu *the duty to guarantee respect of human rights*

Kewajiban pertama berkenaan dengan kewajiban negara untuk tidak melakukan pelanggaran HAM baik melalui tindakan maupun pendiaman termasuk menjamin pemenuhan secara aktif hak-hak tersebut. Kewajiban kedua berkenaan dengan kewajiban negara untuk mencegah pelanggaran, menyelidikinya ketika

terjadi, melakukan proses hukum kepada pelaku serta melakukan *reparation* atas kerugian yang timbul.<sup>239</sup>

Kewajiban dalam *primary rules* masih dapat diklasifikasikan menjadi tiga bentuk kewajiban: menghormati, melindungi dan melaksanakan (*to respect, to protect and to fulfill*). Kewajiban menghormati mengharuskan negara menahan diri untuk tidak campur tangan dalam dinikmatinya hak. Kewajiban melindungi mengharuskan negara mencegah pelanggaran hak oleh pihak ketiga. Kewajiban melaksanakan mengharuskan negara mengambil tindakan-tindakan legislatif, administratif, finansial, hukum dan tindakan lain yang memadai guna pelaksanaan hak sepenuhnya.<sup>240</sup>

Hal inilah yang menjadi simpul keterkaitan antara lingkungan hidup, HAM internasional, dan urgensi pengaturan ketentuan *Citizen Lawsuit*. *Citizen Lawsuit* menyediakan kesempatan bagi masyarakat atau warga negara untuk terlibat dalam penegakan hukum lingkungan dalam hal bahwa pemerintah telah memutuskan untuk tidak menuntut pelaku perusakan lingkungan atau telah lalai dalam penegakan hukum lingkungan.<sup>241</sup> Ketentuan *Citizen Lawsuit* memberdayakan individu dan organisasi untuk bertindak sebagai pengacara sipil atau masyarakat umum (*private attorneys general*) sipil atas nama pemerintah

---

<sup>239</sup>Laporan Tahunan Amnesty International, ICJ & International Law Commission, 2001, hlm. 161-162.

<sup>240</sup>Pedoman Maastricht II.1.

<sup>241</sup>*Citizen suit provisions are ordinarily coupled with procedural requirements for public notification of permit applications, public participation in the permit application process, public access to government files, required disclosure of information about the formulation of policies and regulations, and required public disclosure of environmental information about certain facilities.* Lihat ENVTL. L. INST., PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL REGULATION (1991) (*summarizing and explaining these procedures*).

dalam keadaan ketika pemerintah tidak ada keseriusan atau tidak mampu menegakkan hukum lingkungan.<sup>242</sup>

Bila merujuk kepada Prinsip ke-10 *Rio Declaration* terdapat indikasi bahwa akses publik terhadap hukum lingkungan meliputi penetapan kebijakan yang bersifat partisipatoris, akses terhadap informasi, dan akses kepada keadilan (*access to justice*), selengkapnya disebutkan:

*“Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided.”*<sup>243</sup>

Mencermati kasus bencana asap di Riau yang telah terjadi dari tahun 1999 hingga tahun 2015 menjadi dasar bahwa hukum lingkungan nasional tidak menunjukkan efektifitasnya sebagaimana diamanatkan oleh Deklarasi Rio “*Effective access to judicial and administrative proceedings*”. Dari tahun 1997 hingga 2015 bencana asap terus berulang, hal ini tidak hanya menunjukkan lemahnya penegakan hukum lingkungan namun juga terkait dengan keseriusan pemerintah dalam memenuhi hak warga negaranya atas lingkungan yang bersih dan sehat. Untuk itu, menurut penulis diperlukan suatu mekanisme gugatan yang efektif yang harus disediakan negara dalam menangani kasus lingkungan hidup khususnya bencana asap yang terjadi di Provinsi Riau tersebut.

---

<sup>242</sup> Lihat *Clean Water Act citizen suit provision* dan *Clean Air Act citizen suit provision*.

<sup>243</sup> Lihat *Rio Declaration on Environment and Development: Application and Implementation, Report of the Secretary General*, (U.N: Commission on Sustainable Development, 1997), Bagian 5., U.N. Doc. E/CN.17/1997/8, 31

Berpedomankan pada berbagai konvensi tentang lingkungan hidup dan konvensi tentang hak asasi manusia seperti yang telah dijabarkan di atas, penulis mengambil kesimpulan bahwa urgensi pengaturan *Citizen Lawsuit* jika ditelaah berdasarkan instrumen hukum internasional ada pada keharusan negara-negara peserta konvensi untuk mengambil langkah-langkah strategis dalam upaya pemenuhan hak-hak warga negaranya termasuk hak atas lingkungan yang bersih dan sehat.

Berdasarkan uraian di atas, Penulis menafsirkan langkah strategis yang harus diambil negara pada saat ini ialah dengan mengatur tentang gugatan *Citizen Lawsuit*. Model gugatan ini nantinya diharapkan mampu menjadi alternatif bagi penguatan hak asasi manusia maupun hak warga negara, mengingat dasar filosofis *Citizen Lawsuit* sendiri ialah penguatan terhadap rakyat sipil (*Civil Enforcement*) agar dapat menuntut negara atas kelalaian maupun tindakan yang merugikan masyarakat luas sebagaimana yang dengan jelas ditunjukkan oleh bencana asap di Provinsi Riau.

#### **b. Instrumen Hukum Nasional**

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-  
jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, 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*).<sup>244</sup>

Berpedomankan pada teori mengenai jenjang hukum (*stufenlehre*), 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, 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. Amandemen 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". Pasal 33 ayat (4): "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, *berkelanjutan, berwawasan lingkungan*, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

---

<sup>244</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1945), hlm 113.

Piagam hak asasi manusia yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Tap MPR No. XVII/MPR/1998 yang ditetapkan oleh Sidang Istimewa MPR tahun 1998. Di antaranya menyatakan, bahwa manusia adalah makhluk Tuhan Yang Maha Esa, yang berperan sebagai pengelola dan pemelihara alam secara seimbang dan serasi dalam ketaatan kepada-Nya. Manusia dianugerahi hak asasi dan memiliki tanggungjawab serta kewajiban untuk menjamin keberadaan, harkat, martabat kemuliaan kemanusiaan serta menjaga keharmonisan kehidupan.

Dalam Pasal 1 Piagam Hak Asasi Manusia dimuat ketentuan tentang hak untuk hidup yang berbunyi, “Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya,” namun dalam Pasal 36 juga dimuat pembatasan terhadap hak asasi manusia termasuk hak untuk hidup sebagai berikut: “Di dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan-pembatasan yang ditetapkan oleh Undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

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.”

Dalam Konsideran UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, disebutkan bahwa manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang mengemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketaqwaan dan penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, oleh pencipta-Nya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya. Berkenaan dengan hak atas lingkungan hidup secara jelas disebutkan dalam Pasal 9 ayat (3): "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat". Dengan demikian jelaslah bahwa hak atas lingkungan hidup merupakan hak asasi manusia, tidak saja harus diakui dan dihormati, tapi juga harus ditegakkan.

Sejalan dengan itu, dalam Pasal 3 UUPPLH disebutkan bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan: a. melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup; b. menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia; c. menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem; d. menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup; e. mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup; f. menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan; g. menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia; h. mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana; i. mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan j. mengantisipasi isu lingkungan global.

Apabila dicermati ketentuan UUPPLH dapat diketahui bahwa kebijakan hukumnya,<sup>245</sup> yaitu untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup agar manusia dapat berkembang sesuai dengan harkat dan martabatnya. Di samping itu, undang-undang ini menegaskan bahwa hak untuk memperoleh lingkungan yang baik dan sehat adalah merupakan hak dasar manusia, agar manusia dapat berkembang.

Bila mencermati beberapa Perundang-undangan 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*<sup>246</sup> 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:<sup>247</sup>

---

<sup>245</sup> 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.

<sup>246</sup> 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.

<sup>247</sup> 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.



- 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;
- 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 menyebarkannya 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 kerusakan 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.<sup>248</sup>

Dalam konteks pembentukan instrumen hukum di lapangan hukum lingkungan, Penulis merujuk kepada pemikiran Baron de Montesquieu, C.K. Allen, Lon L. Fuller, Jeremy Bentham, Van der Vlies, P. Nicolai dan A. Hamid S. Attamimi, dapat dikemukakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan lingkungan yang baik adalah:<sup>249</sup>

1. asas tujuan yang jelas (*het beginselen van de duidelijke doelstelling*)

---

<sup>248</sup> Lihat BAB III penelitian ini pada bagian telaah sosio-historis

<sup>249</sup> Lihat C.K. Allen, *Law in The Making*, (London: Oxford University Press, 1961), hlm 467-468. Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven & Londong: Yale University Press, 1973), hlm 39.

2. asas kebutuhan adanya pengaturan yang bersifat umum (*het noodzakelijkheidsbeginsel*)
3. asas institusi dan substansi yang tepat (*het beginselen van het juiste orgaan en substantie*)
4. asas dapat diimplementasikan (*het beginsel van de uitvoerbaarheid*)
5. asas diumumkan dan mudah dikenali (*het beginsel van de publicatie en kenbaarheid*)
6. asas perumusan yang ringkas dan padat (*irredundancy principle*)
7. asas penggunaan istilah yang mudah dimengerti dan sistematis (*het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*)
8. asas konsensus dan konsistensi (*het beginsel van de consensus en consistentie*)
9. asas tidak saling bertentangan (*noncontradiction/non controversy principle*)
10. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)
11. asas tidak berlaku surut (*non retroactive legislation principle*), serta
12. asas menjangkau masa depan (prediktabilitas atau *rule prospective principle*)

Sedangkan tentang materi apa yang harus dimuat dalam suatu peraturan Perundang-undangan telah diatur dalam Bab III tentang Materi Muatan, yaitu Pasal 8 dengan Pasal 14 Undang-undang No.10. Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalamnya, ditentukan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang

mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 atau yang diperintahkan oleh Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang. Hal-hal yang berkenaan dengan ketentuan lebih lanjut dari UUD 1945 meliputi:

1. Hak-Hak asasi manusia;
2. Hak dan kewajiban warga negara;
3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
4. Kewarganegaraan dan kependudukan;
5. Keuangan negara.

Menurut Penulis, urgensi *Citizen Lawsuit* untuk diatur lebih lanjut akan tampak jika merujuk kepada Pasal 8 dan Pasal 14 Undang-undang No.10. Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hal ini dikarenakan *Citizen Lawsuit* adalah bagian dari hak asasi manusia dan hak warga negara yang seharusnya diakui oleh negara dan memiliki urgensi untuk diatur lebih lanjut mengenai tahapan proseduralnya.

Menarik pelajaran atas kasus kabut asap tahunan di Provinsi Riau, yang menunjukkan kelemahan pengakan hukum lingkungan mulai dari keseriusan penyelenggara negara, indikasi *backdoor deal* dengan korporasi dalam masalah perizinan, sampai kepada sulitnya pembuktian pelaku pembakaran lahan.<sup>250</sup> 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

---

<sup>250</sup> Sutrisno, *Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam *Jurnal Hukum*, No. 3 Vol. 18 Juli 2011, FH UII, hlm. 444-464.

sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 8 dengan Pasal 14 Undang-undang No.10. Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal ini didasarkan pada kondisi hak atas lingkungan hidup di Riau yang memperhatikan sejalan dengan apa yang diamanatkan pada pasal 8 dengan Pasal 14 Undang-undang No.10. tersebut, yakni membentuk peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan hak asasi manusia dan hak warga negara. Dengan demikian dalam konteks hukum nasional dan bercermin kepada kasus asap di Provinsi Riau, pengupayaan pengaturan bagi *Citizen Lawsuit* merupakan salah satu kewajiban negara dan oleh karenanya merupakan suatu keharusan untuk merumuskan pengaturannya.

## 2. Telaah Sosio-Historis

Lawrence Meil Friedman mengajukan sebuah postulasi menarik dalam menggambarkan pentingnya dimensi Sosio-Kultural dalam hukum, "*Without legal culture, the legal system is iner – a dead fish lying in a basket, not living fish swimming in its sea*".<sup>251</sup> Hukum di negara ini niscaya tak berdaya, ibarat ikan mati, jika tak disokong oleh budaya hukum bangsa sendiri.

Sebagaimana yang turut dikatakan Satjipto Raharjo: Hukum adalah untuk manusia<sup>252</sup>. Artinya suatu aturan hukum tidak dapat dilepas dari aspek manusia. Bahkan ia berpusat pada manusia karena esensi dan eksistensinya berpusat pada manusia (*antro posentris*), dari, oleh dan untuk manusia. Hukum dibuat oleh manusia, dirumuskan dalam bahasa manusia, dan hanya dapat

---

<sup>251</sup> Lawrence Meil Friedman, *Law and Society; an Introductions*, (New Jersey: Stanford University, 1979), hlm 7.

<sup>252</sup> Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm 151.

dipahami oleh manusia. Keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam berhukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum.<sup>253</sup>

Titik tolak semua teorisasi hukum pada dasarnya berporos pada satu hal, yaitu hubungan manusia dan hukum. Semakin landasan suatu teori bergeser ke faktor peraturan, maka semakin ia menganggap hukum sebagai unit tertutup yang formal legalistik. Sebaliknya, semakin ia bergeser ke manusia, semakin teori itu terbuka dan menyentuh mozaik sosial kemanusiaan.<sup>254</sup>

Berpedomankan pandangan seperti ini, Penulis merasa perlu mengkaji keterkaitan kondisi sosio-historis masyarakat dengan gugatan *Citizen Lawsuit* dengan meninjau ke beberapa putusan gugatan *Citizen Lawsuit* yang pernah diajukan oleh masyarakat dan diputus oleh hakim di Indonesia sendiri. Keterkaitan keduanya menurut hemat Penulis dapat dilihat melalui yurisprudensi.

Sebagaimana yang telah dikatakan Shidarta: peraturan perundang-undangan seharusnya berasal dari suara “bawah” yang dibawa ke “atas”, dan bukan corong kepentingan penguasa untuk mengobok-obok rakyat di bawah. Karena hukum bukan hanya produk penguasa semata, melainkan hasil dari pengejawantahan nilai-nilai yang ada di masyarakat.<sup>255</sup> Penulis mengartikan bahwa untuk menghasilkan produk hukum yang berbasis kepada kepentingan

---

<sup>253</sup> Satjipto raharjo, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm 139.

<sup>254</sup> Bernard L. Tanya, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Surabaya: Penerbit CV Kita, 2006) hlm iii.

<sup>255</sup> Sebagaimana pemikiran mazhab *Historical Jurisprudence*, yang diwakili oleh Friedrich Karl von Savigny, bahwa hukum bukanlah sesuatu yang dapat diciptakan secara sewenang-wenang dan terencana oleh pembuat hukum, melainkan hukum merupakan proses yang bersifat internal dan otonom serta diam-diam dalam diri masyarakat. Lihat: Darji Darmodiharjo dan DR. Shidarta, SH, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 128



rakyat, perumus peraturan perundang-undangan idelnya tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, bebas dari anasir-anasir lain disampingnya, termasuk kondisi sosial, ekonomi, dan budaya.

Berkaitan dengan arti penting budaya hukum yang hidup dalam suatu masyarakat, Lawrence Meil Friedman memasukkan komponen kultur hukum dalam teori sistem hukumnya yaitu: 1) Struktur (*Structure*), 2) Substansi (*Substance*), dan 3) Budaya (*Legal Culture*). Ketiga komponen dalam sistem hukum ini kerap dijadikan rujukan standar untuk mengukur penegakan hukum di suatu negara.<sup>256</sup>

Menurut Penulis, indikator budaya hukum (*legal culture*) sebagai salah satu faktor penegakan hukum melahirkan sebuah implikasi, yakni produk legislasi yang mapan harus berlandaskan kepada kondisi ber hukum dan sosial masyarakat, untuknya produk legislasi seharusnya belajar dari berbagai hukum terapan yang terjadi tepat di tengah-tengah masyarakat sebagai pusat perputaran hukum.

Dalam kasus urgensifitas *Citizen Lawsuit* untuk diterapkan di Indonesia, dari segi sosio-historis Indonesia dapat berkaca dari beragam kasus yang masuk ke meja peradilan, beberapa kasus gugatan *Citizen Lawsuit* yang pernah didaftarkan di Indonesia antara lain:<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> Ketiga komponen tersebut dapat dipersepsikan sebagai aspek bekerja sistem hukum, sebagaimana berikut ini: *Aspek Kultural* yaitu: aparat penegak hukum dalam melaksanakan penegakan hukum dibatasi tingkat kemampuan atau profesionalitas maupun terbatasnya biaya, sumber daya manusia, sarana dan prasarana. *Aspek substansif* yaitu: aspek yang disebabkan adanya kelemahan dalam undang-undang yang ada. *Aspek kultural/budaya* yaitu: aspek yang muncul pada diri aparat penegak hukum yang disebabkan adanya pengaruh dari aspek nilai dan sikap baik dari dalam organisasi kepolisian sendiri ataupun pengaruh dari lingkungan sekitarnya. Lihat: Pusat Studi Indonesia, *Jurnal Studi Indonesia*, (Jakarta: Universitas Terbuka, 1999), vol.9-10, hlm 4.

<sup>257</sup> Dictum, *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, edisi 2, (Jakarta: LEIP, 2004), hlm 40.

- a. Gugatan *Citizen Lawsuit* atas nama Munir CS. Atas Penelantaran Negara terhadap TKI Migran yang dideportasi di Nunukan. Ini merupakan gugatan *Citizen Lawsuit* yang pertama muncul di Indonesia. Dikabulkan Majelis Hakim Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat. Tetapi oleh Pengadilan Tinggi (PT) DKI Jakarta pada proses banding sesuai Putusan No.480/PDT/2005/PT DKI yang diputuskan tanggal 4 April 2006, PT DKI menyatakan: oleh karena para Tergugat tidak terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum, maka gugatan para Penggugat harus ditolak seluruhnya. Meskipun perkara *Citizen Lawsuit* TKI Migran mengalami kegagalan di tingkat banding, namun ternyata ada dampaknya setelah diputus PN Jakarta Pusat No.28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pst tanggal 8 Desember 2003, yaitu dikeluarkannya UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia.
- b. Gugatan *Citizen Lawsuit* atas kenaikan bahan bakar minyak oleh LBH APIK. Gagal, dinyatakan bahwa bentuk gugatan *Citizen Lawsuit* tidak diterima Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.
- c. Gugatan *Citizen Lawsuit* atas Operasi Yustisi oleh LBH Jakarta. Gagal, dinyatakan bahwa bentuk gugatan *Citizen Lawsuit* tidak diterima Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

- d. Gugatan *Citizen Lawsuit* atas Penyelenggaraan Ujian Nasional oleh LBH Jakarta. Dikabulkan untuk sebagian, Pemerintah diminta meninjau ulang kebijakan penyelenggaraan Ujian Nasional. Pemerintah (Tergugat) kemudian mengajukan banding, dan pada tanggal 6 Desember 2007 telah diputus Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 21 Mei 2007
- e. Gugatan *Citizen Lawsuit* oleh para Penggugat yang mengatasnamakan Masyarakat Pengguna Jalan Tol pada Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta (JORR), dalam Putusan Perkara Nomor 40/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Sel tanggal 19 Mei 2008 tersebut dinyatakan bahwa gugatan para Penggugat tidak dapat diterima, karena tidak terpenuhinya syarat formil berupa notifikasi.
- f. Gugatan *Citizen Lawsuit* oleh para Penggugat yang mengatasnamakan warga negara pemegang hak untuk memilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) 2009, dalam Putusan Perkara Nomor 145/Pdt.G/2009/PN.JKT.PST. tanggal 3 Juni 2009, dinyatakan bahwa gugatan para Penggugat tidak dapat diterima karena tidak terpenuhinya syarat formil, yaitu tidak memenuhi syarat jangka waktu notifikasi.

Bila mencermati data kasus yang telah dijabarkan diatas, mekanisme gugatan melalui mekanisme *Citizen Lawsuit* cukup mendapatkan preseden baik dalam praktik hukum di Indonesia. Bila dikaitkan dengan pendapat Lawrence M

Friedman, budaya hukum masyarakat serta untuk sebagian hakim menunjukkan kecenderungan untuk menerima *Citizen Lawsuit* sebagai salah satu upaya hukum sama dengan berbagai upaya hukum lainnya.

Begitupun halnya dengan budaya hukum penyelenggara negara, bila mencermati Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan perkara No.28/Pdt.G/2003/PN.JKT.PST yang diputus tanggal 8 Desember itu sesungguhnya memberikan dampak positif, yakni diterbitkannya Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia oleh penyelenggara negara.

Upaya hukum *Citizen Lawsuit* juga terjadi di Provinsi Riau, pada tanggal 10 Maret 2016 mengajukan gugatan *Citizen Lawsuit* untuk menggugat bencana asap yang sangat parah yang terjadi di tahun 2015 setelah lebih dulu mengajukan notifikasi kepada pihak tergugat selama 60 (enam puluh hari kerja) masing-masing penggugat adalah Al Azhar yang merupakan Ketua Umum Lembaga Adat Melayu Riau, Riko Kurniawan selaku Direktur Wahana Lingkungan Hidup Riau, Heri Budiman dari Rumah Budaya Sikukeluang dan Woro Supartinah dari Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau (JIKALAHARI).<sup>258</sup>

Dalam gugatan itu, masing-masing penggugat mengajukan gugatan terhadap 6 (enam) penyelenggara negara, yakni Presiden Republik Indonesia, Menteri Lingkungan Hidup & Kehutanan RI, Menteri Pertanian RI, Kepala Badan Pertanahan RI, Menteri Kesehatan RI, dan Gubernur Provinsi Riau.<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> Riaupos 11 Maret hlm. 1

<sup>259</sup> Tim Advokasi Melawan Asap, Naskah *Gugatan Citizen Lawsuit atas Kasus Asap Tahun 2015 Provinsi Riau*. (Pekanbaru, 2016) hlm 4-5.

Para penggugat mendasarkan gugatannya kepada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa "Pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya"; Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa "Pengadilan membantu para pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan"; serta Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan Kehakiman, yaitu : "Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat".<sup>260</sup>

Berkaitan dengan dasar hukum *Citizen Lawsuit* yang memang belum ada di Indonesia, terdapat 2 (dua) poin penting yang perlu digarisbawahi dalam gugatan ini, masing-masing penggugat mendasarkan gugatannya pada Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan Kehakiman. Menurut hemat Penulis, pendasaran gugatan kepada dua instrumen hukum oleh para penggugat ini mendatangkan 2 (dua) tafsir, yakni: *pertama*, masyarakat menganggap *Citizen Lawsuit* sebagai sebuah metode gugatan yang ringkas. *Kedua*, masyarakat paham bahwa hakim seharusnya menggali nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, hlm 6.

Selain itu, gugatan ini juga mendasarkan gugatannya merujuk kepada berbagai yurisprudensi terkait gugatan *Citizen Lawsuit*, yakni<sup>261</sup>:

- a. 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) melawan 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*);
- b. Putusan No 212/Pdt G/2002/PN.Jkt Pusat antara penggugat Aliansi Jurnalis Independen (AJI) lawan 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

---

<sup>261</sup> *Ibid.*, hlm 7-8.

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. 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.

- c. Putusan Mahkamah Agung tgl 14 Sept 2009 No 2596 K/Pdt/2008 yang sudah berkekuatan tetap (*inkracht van gewijsde*), yakni gugatan citizen law suit terhadap kebijakan penyelenggaraan Ujian Nasional yang diajukan oleh LBH Jakarta melawan Pemerintah di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Menurut hemat penulis, berdasarkan dimensi sosio-historis gugatan *Citizen Lawsuit* telah lebih dulu diakrabi oleh warga negara yang tercermin pada berbagai contoh kasus di atas. Kondisi seperti ini dengan jelas menggambarkan hukum di Indonesia sebagai sesuatu yang tertinggal jauh di belakang, terbukti hingga ini belum ada pengaturan yang jelas tentang *Citizen Lawsuit* dalam sistem

hukum nasional, sementara di satu sisi *citizen lawsuit* sudah digunakan oleh masyarakat dalam berbagai kasus.

Penekanan pada fungsi dan tugas lembaga legislasi dalam merumuskan Undang-undang seharusnya relevan dengan kondisi sosio-historis masyarakat. Karenanya, lembaga legislasi dalam tataran ideal harus mampu menelurkan Undang-undang yang dibutuhkan dalam mentransformasikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat yang tercermin pada kasus-kasus yang masuk ke meja peradilan, seperti gugatan *Citizen Lawsuit*.

Dari penjabaran di atas, urgensi *Citizen Lawsuit* dalam aspek sosio-historis dapat dirumuskan sebagai sebuah kebutuhan pengaturan hukum saat sekarang juga masa mendatang guna mentransformasikan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

### **3. Telaah Filosofis**

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 secara tegas dinyatakan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum. *Eine rechtstaat a state based on law, a state governed by law.*

Hal ini menjadi dasar bahwa hukum bukanlah produk yang dibentuk oleh lembaga tertinggi dan/atau lembaga tinggi negara saja, melainkan ia juga yang mendasari dan mengarahkan tindakan lembaga-lembaga penyelenggara negara tersebut. Hukum adalah dasar dan pemberi petunjuk bagi semua aspek kegiatan kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan.



Rakyat Indonesia, baik dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lingkungan maupun dalam kehidupan hukum (dalam arti sempit) harus selalu berpedoman oleh institusi yang dinamakan hukum tersebut. Hal demikian terjadi karena konsep negara hukum tidak dapat dipisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian Negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas Negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan Negara hukum dicetuskan.<sup>262</sup>

Konsep Negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu, konsep Negara hukum *rechtsstaat* dan konsepsi Negara hukum *the rule of law* yang telah mendapat dorongan dari pada *renaissance* dan reformasi keduanya merupakan abad XIX dan di pengaruhi paham liberalisme dan indivisualisme.<sup>263</sup>

Ada dua tokoh yang mengembangkan unsur Negara hukum yaitu Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Menurut Friedrich Julius Stahl unsur-unsur Negara hukum *rechtsstaat* ada 4 yang penting dalam sebuah Negara yang taat terhadap hukum antara lain :

a. Hak-hak Asasi Manusia

---

<sup>262</sup> Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm 36-37

<sup>263</sup> A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Banyumedia Publishing Malang, 1993) hlm 16.

- b. Pemisahan/Pembagian Kekuasaan
- c. Setiap tindakan Pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada
- d. Adanya Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri

Unsur Negara hukum menurut Alberth Venn Dicey mewakili dari kalangan ahli hukum *Anglo Saxon*, memberikan 3 ciri utama sebagai unsur-unsur Negara hukum *the rule of law* yaitu:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum.
- b. Bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat Negara
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan.<sup>264</sup>

Berdasarkan lingkup kekuasaan Pemerintah, maka tipe Negara hukum dapat dibedakan atas 2 tipe, yaitu Negara hukum formal dan Negara hukum material. Tipe Negara hukum dapat dibedakan atas 2 tipe, yaitu Negara hukum formal dan Negara hukum material, tetapi dalam perkembangannya kemudian muncul konsep *welfare state* yang kemudian melahirkan tipe Negara kesejahteraan.

Sebagaimana yang telah dijabarkan di atas, Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia itu

---

<sup>264</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Reneka Cipta, 2000), hlm 28.

adalah Negara Hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atau hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.<sup>265</sup>

Prinsip negara hukum idealnya dibangun dan dikembangkan bersama prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Sehingga hukum yang dimaksud tidak dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Maka prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi.

Hubungan antara demokrasi dan negara hukum dapat tercermin dalam penjabaran bahwa yang dapat menjamin secara konstitusional terselenggaranya pemerintah yang demokratis adalah adanya hukum yang menaunginya. Dengan kata lain demokrasi yang berada dibawah *Rule of Law*. Sedangkan syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* ialah:<sup>266</sup>

- a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.

---

<sup>265</sup> Jimly Asshiddiqie. Makalah *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945* disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan. Denpasar, 2003, hlm. 3.

<sup>266</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 116.

- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan untuk berserikat/ berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Sebagaimana disebutkan dalam naskah perubahan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alenia keempat Pembukaan dan Ketentuan Pasal 34 UUD 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.<sup>267</sup>

Secara garis besar, Negara hukum kesejahteraan menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada Negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Negara kesejahteraan memfokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*) di satu pihak, dan kewajiban Negara (*state obligation*) di lain pihak. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan

---

<sup>267</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945, dalam Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005), hlm. 46.

pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk-orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.<sup>268</sup>

Karakteristik dari negara hukum kesejahteraan menuntut adanya tertib hukum bahwa setiap penyelenggara negara dalam merumuskan suatu kebijaksanaan hingga tahap pelaksanaannya, harus berdasarkan pada peraturan yang menunjukkan konsistensi, koherensi, dan korespondensi antar peraturan mulai dari norma yang paling atas hingga ke bawahnya. Selain itu, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal baik peraturan yang dibuat oleh legislatif ataupun eksekutif di pusat dan daerah tidak terjadi benturan atau pertentangan dengan cita hukum (*rechts idee*), yakni Pancasila.

Abdul Hakim Garuda Nusantara mengatakan bahwa bagaimanapun hukum di Indonesia harus mengacu pada cita-cita masyarakat bangsa, yakni tegaknya negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial. Pembangunan hukum harus ditujukan untuk mengakhiri tatanan sosial yang tidak adil dan menindas hak-hak asasi manusia, sehingga hukum harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu

---

<sup>268</sup> Edi Suharto, Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos, Makalah disampaikan pada Seminar yang bertajuk "Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi –Otonomi di Indonesia, Yogyakarta, Tahun 2006, hlm. 6.

sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD 1945.<sup>269</sup> Pandangan dan sikap bangsa terhadap hak asasi manusia yang bersumber dari ajaran agama, nilai moral universal, dan nilai luhur budaya bangsa, serta berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945.<sup>270</sup>

Sebagai Negara yang berdasarkan Pancasila, maka sudah seyogyanya memakai pengertian sistem “hukum Pancasila” untuk mewadahi berbagai nilai karakteristik yang ingin diwadahi oleh sistem hukum kita seperti kekeluargaan, keadilan, keserasian keseimbangan, dan musyawarah.<sup>271</sup>

Dalam sistem hukum pancasila, bahwa negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur baik dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau kompilatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera sepihak, melainkan sebagai konsepsi yang komulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan.<sup>272</sup> Nilai-nilai tersebut merupakan akar-akar dari budaya hukum kita.

Pancasila sebagai dasar negara Indonesia dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Gustav Radbruch sebagaimana dikutip oleh

---

<sup>269</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: Yayasan LBH Indonesia, 1988), hlm 20.

<sup>270</sup> Pan Mohamad Faiz, *Embrio Dan Perkembangan Pembatasan Ham Di Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum*, 19 November 2007, hlm. 1-2.

<sup>271</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hlm 7.

<sup>272</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum, Moral, dan Politik*, Materi Studium Generale Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, [www.mahfudmd/index.php?page=web.makalahvisit&id=2](http://www.mahfudmd/index.php?page=web.makalahvisit&id=2), diakses pada tanggal 02 April 2016

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif.<sup>273</sup> Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan itu akan kehilangan maknanya.

Begitupun halnya dalam rangka membentuk sebuah peraturan perundang-undangan termasuk menguji kelayakan *Citizen Lawsuit* untuk diterapkan di Indonesia. Sehubungan dengan arti pentingnya cita hukum sebagai dasar dan pengikat dalam proses pembentukan perundang-undangan, Esmi Warassih mengaitkannya dengan *public policy*, yakni secara instrumental cita hukum berfungsi bagi para pembuat kebijaksanaan (*technical policy*), dimana dimensi nilai ada mulai dari pembentukan peraturan hingga saat implementasi. Pada saat implementasi itulah dibutuhkan produk kebijaksanaan yang lebih teknis operasional.<sup>274</sup>

Sabian Usman menyebutkan tujuan pembuatan peraturan perundang-undangan adalah untuk ketertiban dan legitimasi yang juga mempertimbangkan kompetensi. Secara legitimasi, kita harus akui di samping sebagai ketahanan sosial sebagai tujuan negara (daerah-daerah tertentu), tetapi juga sudah mencapai legitimasi prosedural, walaupun belum kepada substantif.<sup>275</sup>

Pandangan seperti ini membawa Penulis sampai kepada pemahaman, bahwa setiap perundang-undangan maupun yang diupayakan menjadi Undang-

---

<sup>273</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm 13-21

<sup>274</sup> Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005) hlm 37-38.

<sup>275</sup> Sabian Usman, *Menuju Penegakan Hukum Responsif, Konsep Phillippe Nonet & Phillip Selznick, Perbandingan Civil Law System & Common Law System Spiral Kekerasan & Penegakan Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm 37.

undang seyogyanya relevan dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sebagai cita hukum negara Indonesia, begitupun halnya dalam upaya melakukan legislasi terhadap pengaturan *Citizen Lawsuit*.

Langkah awal dalam menentukan *Citizen Lawsuit* sesuai dengan falsafah bangsa Indonesia adalah dengan menggali nilai-nilai hak asasi dan hak-hak warga negara di dalam Pancasila sebagai *filosofische gronslag* dan *common platform* sebagai dasar negara.

Pancasila terdiri atas 5 (lima) sila, tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat dan diperuntukkan sebagai dasar Negara Republik Indonesia<sup>276</sup>. Meskipun di dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut tidak secara eksplisit disebutkan kata Pancasila, namun sudah dikenal bahwa 5 (lima) sila yang dimaksud adalah Pancasila untuk dimaksudkan sebagai dasar Negara.

Mahfud MD memetakan sila “Ketuhanan Yang Maha Esa”, menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”, menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang non-diskriminatif; sila “Persatuan Indonesia”, menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila “Kerakyatan yang

---

<sup>276</sup> Pernyataan demikian berdasarkan ketentuan Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut : “...maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia”. Kata “berdasarkan” tersebut secara jelas menyatakan bahwa Pancasila yang terdiri dari 5 (lima) sila merupakan dasar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.



dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokratis); dan sila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial dan ekonomis tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.<sup>277</sup>

Sebagai pengejawantahan nilai-nilai Pancasila, Negara Republik Indonesia memiliki konstitusi, di dalamnya Negara hukum Indonesia menurut UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:<sup>278</sup>

- a. Norma hukumnya bersumber pada Pancasila sebagai hukum dasar nasional dan adanya hierarki jenjang norma hukum (*stufenbaouw theorie* dari Hans Kelsen);
- b. Menganut sistem konstitusi.
- c. Kedaulatan rakyat atau prinsip demokrasi. Hal ini dapat dilihat dari Pembukaan UUD 1945 yaitu dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan dan Pasal 2 ayat (2) yaitu : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar”.
- d. Prinsip persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 ayat (1) UUD 1945).

---

<sup>277</sup> Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm 17-18.

<sup>278</sup> Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009), hlm 3.

- e. Adanya organ pembentuk undang-undang.
- f. Sistem pemerintahannya adalah presidensiil.
- g. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain.
- h. Hukum bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
- i. Adanya jaminan akan hak asasi dan kewajiban dasar manusia (Pasal 28A-J UUD 1945).

Sehubungan dengan poin huruf i di atas (terkait dengan masalah hak asasi manusia), dengan mempedomani ciri negara hukum (*rechtstaat*) yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dan UUD 1945, maka dapat dilihat adanya persamaan konsepsi, bahwa negara hukum adalah suatu negara yang di dalamnya harus ada jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara (hak asasi manusia).

Dalam bidang praktisi, masalah hak asasi manusia “muncul” selalu terkait dengan ketidakadilan, kemelaratan, kesewang-wenangan, keakuan tindakan/ kebijaksanaan seenaknya, dan berbagai praktik yang mengandung unsur ketidakpastian, kecemasan terhadap manusia lain. Oleh karena hak asasi manusia (HAM) di Indonesia adalah hak-hak yang diakui secara konstitusional sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 28A-J UUD 1945, maka pelanggaran atas HAM merupakan pelanggaran atas konstitusi.

Pengakuan akan HAM di Indonesia telah tercantum dalam UUD 1945 sebagai konstitusinya yang sebenarnya lebih dahulu ada dibanding dengan Deklarasi Universal PBB yang lahir pada 10 Desember 1948. Selanjutnya pengakuan akan HAM selain diatur dalam UUD 1945 juga termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 Aline Pertama. Oleh Karena itu, bisa dikatakan bahwa negara Indonesia sendiri sejak masa berdirinya, tidak bisa lepas dari HAM itu sendiri. Hal ini dapat dilihat pada alinea pertama yang berbunyi : “ ... bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa ...”. Berdasarkan hal ini, bangsa Indonesia mengakui adanya hak untuk merdeka atau bebas.

Lebih lanjut dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat dengan jelas tersirat bentuk perlindungan HAM di Indonesia yang didasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Lebih lengkapnya akan dikutip rumusan alinea keempat pada Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

“Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia dan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara”

Dari uraian diatas konteks hak asasi manusia di Indonesia sejalan dengan implementasi dari nilai-nilai pancasila dalam kehidupan bernegara dan berbangsa.<sup>279</sup> Dengan kata lain, Pancasila merupakan nilai-nilai HAM yang hidup dalam kepribadian bangsa. Hal ini, pada akhirnya membuktikan bahwa *Citizen Lawsuit* sesuai dengan falsafah hukum negara Republik Indonesia dalam tataran

---

<sup>279</sup> Dahlan Thaib, *Reformasi Hukum Tata Negara: Mencari Model Alternatif Perubahan Konstitusi*, dalam Jurnal Hukum Ius Quia Iustum (Yogyakarta: UII Press, No. 10 Vol. 5. 1998), hlm 12.

paling tinggi yakni menyentuh ide dasar (*Grundnorm*) bernegara yang syarat perlindungan HAM.

### **C. Konsepsi *Citizen Lawsuit* dalam Sistem Hukum Indonesia**

Menurut penulis, dalam merumuskan *Citizen Lawsuit* ke dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia idealnya Indonesia harus lebih dulu belajar ke negara yang telah lebih dulu melakukan pengaturan terhadap hal tersebut. Pendekatan yang digunakan yakni berkenaan dengan teori transplantasi hukum.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab I penelitian ini, transplantasi hukum adalah sebuah teori yang diajukan Allan Watson, berkenaan dengan proses meminjam atau mengambil alih atau memindahkan hukum dari satu tempat atau dari satu negara atau dari satu bangsa ke tempat, negara atau bangsa lain kemudian hukum itu diterapkan di tempat yang baru bersama-sama dengan hukum yang sudah ada sebelumnya.<sup>280</sup>

Melihat dari segi sejarah hukum Indonesia, sebenarnya sudah tidak asing dengan praktik transplantasi hukum, sebagaimana yang juga dikatakan oleh Guru besar ilmu hukum dari Delf Universiteit yang bernama : Mr. W. C. Van Den Berg yang juga penasehat bahasa-bahasa Timur dan Hukum Islam pada pemerintahan Hindia Belanda, pernah meneliti hukum adat di Indonesia dan melahirkan teori yang sangat terkenal yaitu teori "*Receptio in Complexu*". Inipun sebenarnya masih bercerita tentang tema transplantasi hukum Islam (hukum agama) ke dalam hukum adat, bahkan kata Berg, seluruh hukum Islam diresepsi

---

<sup>280</sup> Alan Watson, *Legal Transplants An Approach to Comparative Law*, (America: Scottish Academic Press, 1974), hlm 22.

oleh hukum adat. Selama bukan sebaliknya kata Berg menurut ajaran ini hukum pribumi ikut hukum agamanya sekalipun jika ia berpindah agama ia-pun juga harus mengikuti hukum agamanya dengan setia.<sup>281</sup>

Bahkan Erman Radjagukguk menyebutkan bahwa pada saat ini di Indonesia berkembang 5 sistem hukum, yaitu:<sup>282</sup>

1. *Civil Law System*
2. *Common Law System*
3. *Islamic Law*
4. *Socialisme Law*
5. *Customary Law* atau sistem hukum adat

Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia adalah negara dengan pluralisme hukum yang cukup tinggi, hal ini menurut penulis akan memudahkan Indonesia dalam menyerap model gugatan *Citizen Lawsuit* yang notabene lahir di negara-negara *common law* ke dalam sistem hukum di Indonesia, khususnya hukum lingkungan yang dalam beberapa waktu terakhir intensitas pertautannya dengan hak asasi manusia sangat tinggi.

Sebagaimana yang telah dijabarkan pada Bab-bab sebelumnya, Hak gugat warga negara atau yang disebut dengan *Citizen Lawsuit* praktiknya

---

<sup>281</sup> Sajuti Thalib, Politik Hukum Baru Mengenai Kedudukan dan Peranan Hukum Islam Dalam Pembinaan Hukum Nasional, (Jakarta: Binacipta, 1987), hlm 51.

<sup>282</sup> Erman Radjagukguk, *Perbandingan Sistem Hukum*, dikutip oleh Sunarmi, *Perbandingan Sistem Hukum Kepailitan antara Indonesia dengan Amerika Serikat* (Medan: e-USU Repository, 2004), hlm 2.

berkembang di berbagai negara-negara *common law* khususnya di Amerika Serikat, India, dan Australia.<sup>283</sup>

Di Amerika, *Citizen Lawsuit* pertama sekali diperkenalkan dalam lapangan hukum lingkungan pada kongres tahun 1970 yang mengamandemen Undang-undang Udara Bersih (*Clean Water Act*). Semenjak saat itu, model gugatan *Citizen Lawsuit* dapat digunakan untuk menggugat negara maupun pemerintah federal di Amerika Serikat dalam hal kelalaian memenuhi hak atas lingkungan hidup.<sup>284</sup>

Setidaknya, ada 8 (delapan) peraturan Perundang-undangan di Amerika Serikat yang mengatur tentang *Citizen Lawsuit*, dan kesemuanya berada dalam lapangan hukum lingkungan hidup. Undang-undang yang mengatur *Citizen Lawsuit* dalam lingkup hidup tersebut antara lain:<sup>285</sup>

1. *Clean Water Act*
2. *Safe Drinking Water Act*
3. *Clean Air Act 1970*
4. *Resource Conservation and Recovery Act*
5. *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*
6. *Surface Mining Control and Reclamation Act of 1977*
7. *Endangered Species Act of 1973*

---

<sup>283</sup> Emerson Yunto, *Class Action Sebuah Pengantar*, (Jakarta : Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat 2005), hlm 7.

<sup>284</sup> Lihat Schwartz & Hackett, *Citizen Suits Against Private Industry Under the Clean Water Act*, 17 NAT. (USA: RESOURCERSA, 1984) hlm 327-328. Dalam James L. Thompson, *Citizen Suits and Civil Penalties under the Clean Water Act*, Michigan Law Review, Vol. 85, No. 7 (Juni, 1987), hlm 1.

<sup>285</sup> *Public Interest Litigation versus Citizen Suit*, <http://www.lawteacher.net/free-law-essays/administrative-law/public-interest-litigation-versus-citizen-suit-administrative-law-essay.php> diakses pada tanggal 05 April 2016

8. *Emergency Planning and Community Right To Know Act of 1986- SARA Title III*

Seperti yang dikatakan Michael D. Axline bahwa *Citizen Lawsuit* dapat 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.<sup>286</sup>

Sebagai acuan, dalam bagian 304. 1 huruf b *Clean Air Act* dijelaskan bahwa setiap orang berhak menggugat atau mengambil langkah-langkah sipil atas nama dirinya sendiri, terkecuali yang tidak diizinkan Undang-undang ini<sup>287</sup> untuk melawan siapa saja termasuk Amerika Serikat sebagai *person* atau representasi dari badan hukum atau penyelenggara negara sebagaimana yang diatur dalam amendemen ke 11 (sebelas) negara Amerika Serikat. Selengkapnya disebutkan.<sup>288</sup>

*(1) against any person (including (i) the United States, and (ii) any other governmental instrumentality or agency to the extent permitted by the Eleventh Amendment to the Constitution) who is alleged to have violated (if there is evidence that the alleged violation has been repeated) or 2 to be in violation of (A) an emission standard or limitation under this Act or (B) an order issued by the Administrator or a State with respect to such a standard or limitation, (2) against the Administrator where there is alleged a failure of the Administrator to perform any act or duty under this Act which is not discretionary with the Administrator, or (3) against any person who proposes to construct or constructs any new or modified major emitting facility without a permit required under part C of title I (relating to significant deterioration of air quality) or part D of title I (relating to nonattainment) or who is alleged to have violated (if there is evidence that the alleged violation has been repeated) or 2 to be in violation of any condition of such permit.*

---

<sup>286</sup> Michael D. Axline, *op.cit.* hlm 15

<sup>287</sup> Pasal 304 ayat 1 huruf a

<sup>288</sup> Pasal 304 *Clean Air Act*

Mencermati Pasal tersebut di atas, menurut Penulis kata kunci yang perlu digarisbawahi dalam *Citizen Lawsuit* adalah berupa tuntutan apabila terdapat dugaan telah terjadi kegagalan oleh penyelenggara negara (*administrator*) untuk menjalankan kewajibannya atau mengambil langkah-langkah yang di amanatkan oleh Undang-undang *Clean Air Act* ini atau terjadi kesalahan yang telah berulang-ulang (*repeated*).

Bila dikaitkan dengan permasalahan bencana asap di Provinsi Riau yang telah terjadi bertahun-tahun, *Citizen Lawsuit* yang dijalankan di Amerika khususnya dalam pasal ini sangat cocok untuk diterapkan di Indonesia dengan harapan mendorong efektifitas Undang-undang Lingkungan Hidup dari sisi implementasinya. Selain itu, penguatan terhadap rakyat sipil seperti yang ditemukan dalam *Clean Air Act* ini dapat menjadikan hak-hak yang sebelumnya *non-justiciable* dapat digugat, dengan alasan yang cukup sederhana, yakni apabila timbul kecurigaan akan kelalaian penyelenggara negara dalam pemenuhan hak-hak ini.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada BAB I, di Indonesia memang belum terdapat peraturan khusus mengenai *Citizen Lawsuit*, namun bila melihat dari sisi perundang-undangan di Indonesia *Citizen Lawsuit* dapat diterapkan di Indonesia. Beberapa unsur yang harus diperhatikan dalam merumuskan peraturan mengenai *Citizen Lawsuit* adalah dasar hukum, petitum, subjek hukum serta ciri khas *Citizen Lawsuit* yakni adanya notifikasi. Lebih lanjut dijabarkan dalam tabel berikut:



Tabel 1.9  
Unsur-unsur *Citizen Lawsuit*

No.	Unsur-unsur <i>Citizen Lawsuit</i>	Penjelasan
1	Dasar Hukum	<p>Dasar hukum pemeriksaan materi gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> mengacu pada pertimbangan hukum dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pst, Putusan No.20/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Sel, Putusan No.228/Pdt.G/2006/PN.Jkt.Pst dengan menyesuaikan undang-undang kekuasaan kehakiman yang baru, pada Pasal 10 dan Pasal UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.</p> <p>Seperti dalam Putusan No.145/Pdt.G/2009/PN.Jkt.Pst, gugatan <i>a quo</i> para penggugat adalah sebagai warga negara yang berstatus sebagai pemegang hak untuk memilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu), aktivis dan pemantau pelaksanaan Pemilu, serta aktivis hak asasi manusia yang bertindak mewakili jutaan warga negara yang tidak dapat menikmati hak untuk memilih dalam Pemilu Legislatif 09 April 2009, dan yang ditempatkan sebagai tergugat I adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu dan tergugat II adalah pemerintah, yang notabene para tergugat adalah institusi yang oleh undang-undang diberi kewenangan untuk menjalankan kepentingan publik, dengan alasan tersebut para penggugat secara hukum telah memenuhi syarat hak gugat (<i>standingi</i>) untuk mengajukan gugatan secara <i>Citizen Lawsuit</i> kepada para tergugat.</p> <p>Gugatan para penggugat adalah <i>Citizen Lawsuit</i> yang juga dikenal dengan sebutan <i>actio popularis</i>, yakni prosedur pengajuan gugatan yang melibatkan kepentingan umum (<i>public interest</i>) secara perwakilan; didasarkan pada prinsip bahwa setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak untuk membela kepentingan umum, dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum (<i>on behalf of the public interest</i>) dapat menggugat negara atau pemerintah yang melakukan perbuatan melawan hukum yang secara nyata merugikan</p>

		<p>kepentingan publik dan kesejahteraan luas (<i>pro bono publico</i>), hal ini pun sesuai dengan hak asasi manusia mengenai akses untuk mendapatkan keadilan (<i>access to justice</i>)</p> <p>Penggunaan Pasal 10 dan Pasal 5 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dijadikan dasar hakim untuk melakukan <i>judicial activism</i> (<i>rechtvinding</i>) pada pemeriksaan gugatan <i>Citizen Lawsuit</i>, sekalipun secara umum tetap menggunakan hukum acata yang diatur HIR/RBg dengan penyesuaian pada tahap awal pemeriksaan, khususnya penentuan hak gugat (<i>standing to sue</i>) individu atas nama kepentingan umum.</p> <p>Mengenai dasar konstitusional untuk mengajukan gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> apabila bercermin pada putusan Mahkamah Agung India pada perkara gugatan <i>Citizen Suit</i> antara S.H. Gupta melawan Univon of India AIR (1982 (Feb) SC 149), yang pertimbangannya antara lain “Terjadi suatu kesalahan hukum atau kerugian hukum yang disebabkan oleh karena adanya suatu pelanggaran terhadap konstitusi atau pelanggaran atas hak hukum tertentu atau perbuatan lain yang bersifat menghukum.” Maka di Indonesia dapat diadaptasikan dengan mendasarkan pada konstitusi sebagai landasan <i>standing</i> bagi warga negara dalam mengajukan gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> yaitu pada pasal-pasal yang terdapat di Bab X A UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.</p>
2.	Subjek Hukum	<p>Berbeda dengan gugatan <i>Class Action</i> yang mengharuskan kesamaan fakta dan kerugian langsung antar individu dalam satu kelompok, subjek hukum Penggugat dalam gugatan <i>Citizen Lawsuit</i> adalah warga negara yang bertindak mengatasnamakan warga negara. Penggugat dalam hal ini cukup membuktikan bahwa dirinya adalah Warga Negara Indonesia (WNI). Kemudian Penggugat cukup menguraikan fakta-fakta kerugian dan perbuatan melawan hukum (<i>onrechtmatigedaad</i>) yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan tidak perlu membuktikan kerugian materiil sebagai dasar gugatan seperti halnya dalam gugatan perdata biasa.</p>

		<p>Kemudian, yang menjadi subjek hukum Tergugat adalah penyelenggara negara mulai dari Presiden, Wakil Presiden, sampa pada pejabat negara di bidang yang dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam memenuhi hak warga negaranya. Dalam hal ini pihak selain penyelenggara negara dapat dimasukkan sebagai pihak turut Tergugat, namun yang menjadi Tergugat utama tetap penyelenggara negara karena pada titik inilah perbedaan mendasar <i>Citizen Lawsuit</i> dengan gugatan biasa. Di mana <i>Citizen Lawsuit</i> dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan (<i>by commission</i>) ataupun pembiaran (<i>by omission</i>) dari negara.</p>
3.	Dalil Gugatan	<p>Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara negara merupakan dalil gugatan yang harus dinyatakan secara gamblang. Penggugat harus membuktikan bahwa negara telah melakukan perbuatan melawan hukum, berupa tindakan atau pembiaran yang dilakukan penyelenggara negara, dan hak warga negara apa yang tidak dipenuhi oleh negara.</p>
4.	Petitum	<p>Petitum dalam gugatan tidak boleh meminta adanya ganti rugi materiil, karena kelompok warga negara yang menggugat belum tentu kelompok yang dirugikan secara materiil dan memiliki kesamaan kerugian dan kesamaan fakta hukum sebagaimana gugatan <i>Class Action</i>.</p> <p>Petitum gugatan harus berisi permohonan agar negara mengeluarkan suatu kebijakan pengaturan umum agar perbuatan melawan hukum dalam pemenuhan hak warga negara tidak terjadi lagi di kemudian hari.</p> <p>Petitum tidak boleh berisi pembatalan atau suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual, dan final karena hal tersebut merupakan kewenangan peradilan Tata Usaha Negara.</p> <p>Petitum gugatan juga tidak boleh memohon pembatalan atas suatu undang-undang karena itu merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu petitum juga tidak boleh meminta</p>

		pembatalan atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, karena hal tersebut adalah ranah kewenangan Mahkamah Agung (MA) melalui mekanisme <i>Judicial Review</i> .
--	--	---

Sumber: Bambang H. Mulyono, *Citizen Lawsuit, Perlukah PERMA untuk Implementasi?*, dalam jurnal *Varia Peradilan* (2009), hlm 53-56.

Selain 4 (empat) unsur standar yang dijabarkan di atas, hal lain yang perlu diperhatikan dalam merumuskan peraturan mengenai *Citizen Lawsuit* adalah persoalan mengenai notifikasi (surat pemberitahuan). Gugatan *Citizen Lawsuit* tidak memerlukan adanya suatu notifikasi *option out* setelah gugatan didaftarkan seperti halnya gugatan *Class Action*. Dalam praktiknya di Indonesia yang didasarkan pada pengaturan di beberapa negara *common law*, *Citizen Lawsuit* cukup dengan memberikan notifikasi berupa informasi ringkas kepada penyelenggara negara yang digugat.

Isi informasi tersebut adalah bahwa telah diajukan gugatan *Citizen Lawsuit* terhadap penyelenggara negara atas perbuatan melawan hukum negara dalam pemenuhan hak-hak warga negaranya. Menurut Indro Sugianto, materi notifikasi gugatan *Citizen Lawsuit* setidaknya-tidaknya memuat:

1. Informasi mengenai pelanggaran yang dituduhkan dan lembaga yang relevan dengan pelanggaran yang mendasari diajukannya gugatan;
2. Jenis pelanggaran yang menimbulkan gugatan *Citizen Lawsuit* (objek gugatan).<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> Indro Sugianto, *Hak Gugat Warga Negara... op.cit.*, hlm 143.

Notifikasi ini menjadi penting karena dengan notifikasi berarti memberikan kesempatan kepada negara untuk memperbaiki keadaan atau melakukan pemenuhan hak warga negara. Jika tidak ada penyikapan konkrit dan signifikan yang dilakukan oleh negara dalam upayanya untuk memenuhi hak warga negara, maka hal ini menjadi alasan penguat dilanjutkannya gugatan.

Di Amerika Serikat, notifikasi yang semacam somasi ini harus diajukan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sebelum gugatan didaftarkan sehingga ada interval waktu untuk memberikan kesempatan bagi penyelenggara negara melakukan tindakan yang dituntut dengan harapan gugatan tidak diteruskan. Meskipun di Indonesia belum seperti demikian. Notifikasi justru dilakukan setelah ada penetapan pengadilan mengenai diterimanya prosedur gugatan *Citizen Lawsuit*.

Dari hal tersebut semakin tampaklah urgensi dari notifikasi sebagai rangkaian prosedur dalam proses gugatan *Citizen Lawsuit*. Notifikasi tidak dapat terpisah karena sebagai prasyarat yang harus dipenuhi oleh Penggugat sebelum meneruskan gugatan, dan itu pun harus dilakukan dalam tenggang waktu yang layak. Lebih jauh mengenai kelayakan waktu untuk notifikasi, menjadi wilayah hakim untuk menilai, apakah jangka waktu 60 (enam puluh) hari seperti praktik di Amerika Serikat dikatakan layak, atau 30 (tiga puluh) hari saja sudah cukup. Hal ini tidak lepas dari belum adanya peraturan formal yang mengatur hal tersebut.

Setelah memahami bagaimana bentuk *Citizen Lawsuit* tersebut, tahap selanjutnya adalah menentukan posisi gugatan ini di antara berbagai jenis model

gugatan lainnya di Indonesia, untuk mendapatkan skema yang jelas mengenai hal tersebut, penulis menghadirkan tabel berikut:

Tabel 1.10  
Gugatan *Citizen Lawsuit* diantara gugatan lainnya

	<b>Gugatan Perdata Biasa</b>	<b><i>Class Action</i></b>	<b><i>Legal Standing</i></b>	<b><i>Citizen Lawsuit</i></b>
Filosofi	Individualistik	Ketidakpercayaan pada Individualistik	NGO sebagai wali ( <i>Guardian</i> )	Individu mampu mewakili kepentingan publik
Istilah	Gugatan perdata	Gugatan Perwakilan Kelompok	Gugatan NGO/NGO <i>Standing</i>	Gugatan warga negara
Hubungan Kepentingan	Kepentingan langsung ( <i>riil &amp; tangible</i> )	Kepentingan Langsung ( <i>riil &amp; tangible</i> )	Tidak memiliki kepentingan langsung	Tidak memiliki kepentingan langsung
Tuntutan	Ganti rugi materiil dan tindakan tertentu	Ganti rugi materiil dan tindakan tertentu	Tindakan tertentu dan <i>out of pocket expenses</i>	Tindakan tertentu dan pelaksanaan kewajiban hukum
Subjek	Orang yang dirugikan secara langsung	Perwakilan Kelompok ( <i>Class Representative/Class Members</i> )	Organisasi yang memenuhi syarat	Orang perseorangan/ warga negara
Notifikasi	Tidak diperlukan	Notifikasi dari <i>class representative</i> ke <i>class members</i>	Tidak diperlukan	Notifikasi dari penggugat ke tergugat

Sumber: Isrok, Rizki Emil, *Citizen Lawsuit, Penegakan Hukum Alternatif bagi Warga Negara*

Setelah membagi gugatan berdasarkan filosofi, subjek, jenis tuntutan serta hubungan kepentingan seperti di atas, maka terlihat konsep penerapan *Citizen Lawsuit* di Indonesia yang tepat adalah sebagai komplementer dari beragam jenis gugatan lainnya. Terutama pada jenis tuntutan, *Citizen Lawsuit* berfokus juga membatasi diri pada bagian menuntut negara melakukan tindakan tertentu, dan melaksanakan kewajiban hukumnya.

Mengenai syarat formil pengajuan gugatan *Citizen Lawsuit* seharusnya memudahkan penggugat. Agar filosofi *Citizen Lawsuit* sebagai upaya pengawalan

perlindungan dan pemenuhan hak-hak warga negara oleh warga negara dapat terealisasi. Artinya setiap warga negara yang mengatasnamakan kepentingan warga negara untuk tampil menggugat negara karena perbuatan melawan hukumnya dapat berinteraksi langsung dengan proses dalam persidangan sehingga warga negara terdidik dan terpahamkan akan penegakan hukum di satu sisi, dan penegakan hak-haknya di sisi lain.

Opsi alternatif selain membentuk sebuah PERMA dapat dilakukan dengan melakukan *Judicial Review* terhadap Undang-undang yang memiliki relevansi dengan hak asasi manusia maupun lingkungan hidup ataupun Undang-undang mengenai kekuasaan kehakiman. Untuk kemudian direvisi dan diberikan pengaturan tambahan yang secara khusus mengatur *Citizen Lawsuit*. Selain itu juga dapat dijadikan referensi tambahan materi Rancangan Undang-undang Bantuan Hukum.

2. Pembuat peraturan perundang-undangan diharapkan mampu merespon urgensifitas pengaturan *Citizen Lawsuit* berdasarkan alasan-alasan yuridis-normatif, kondisi sosio-historis masyarakat, juga falsafah bangsa yang erat kaitannya dengan pemenuhan hak asasi manusia.
3. Pembuat peraturan perundang-undangan dapat melakukan transplantasi hukum *Citizen Lawsuit* yang berkembang di negara-negara *anglo-saxon* dan mengkondisikannya sebagai sebuah alternatif gugatan di Indonesia.



- Emerson Yunto. *Class Action Sebuah Pengantar*, Jakarta : Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat 2005.
- Esin Orucu. *The Enigma of Comparative Law*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Esin Orucu. Elspeth Attwooll & Sean Coyle, *Studies in Legal Systems : Mixed and Mixing*, London: Kluwer Law International, 1996.
- Esmi Warassih. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT Suryandaru Utama, 2005.
- E. Shobirin Nadj et al. *Diseminasi Hak Asasi Manusia, Pespektif dan Aksi*, Jakarta: Cesda LP3ES, 2000.
- E. Sundari. *Pengajuan Gugatan Secara Class Action Suatu Studi Perbandingan & Penerapannya di Indonesia*, Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2002.
- Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of The Sociology of Law*, edisi ke lima belas, Terjemahan Walter L. Moll, 1936.
- Fulthoni. *Buku Saku untuk Kebebasan Beragama: Memahami Diskriminasi*, Jakarta: ILRC, 2009.
- Gunawan Widjaja. *Transplantasi Trusts dalam KUH Perdata, KUHD dan Undang-undang Pasar Modal Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2008.
- Hasan Zaini. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni Bandung, 1971.
- Hazairin. *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*, Jakarta: Bina Aksara, 1985.
- H.S, Narayama, *Public Interest Litigation*, Hyderabad: Asia Law House, 2000.
- Ifdal Kasim, *Hak Sipil dan Politik: Esai-esai Pilihan, Buku 1*, Jakarta: Penerbit ELSAM, 2001.
- Islancius Ismail. *Konsep Dasar Hukum Internasional*, Purwokerto: Percetakan Unsoed, 2011.
- Jack Donnely. *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Itacha and London: Cornell University Press, 2003.
- John Locke. *The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*, disunting oleh J.W. Gough, Oxford:Blackwell, 1964.
- Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Jimly Asshiddiqie. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi., 2006.
- Julius Stone. *Legal Change Essays in Honour of Julius Stone*, Blackshield: Butterworths Pty Limited, 1983.

- Keraf Sonny. *Pembangunan Berkelanjutan atau Berkelanjutan Ekologi?* Edisi Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy Jakarta: Univeristas Indonesia, 2001.
- Koesnadi Hardjosoemantri. *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1990.
- Krzystov, Catarina Krause & Allan Rosas. *Social Rights as Human Rights: A European Challenge*, Abo: Abo Academi University Institute for Human Rights, 1994.
- Lawrence Meil Friedman. *Law and Society; an Introductions*, New Jersey: Stanford University, 1979.
- Lon L. Fuller. *The Morality of Law*, New Haven & Londong: Yale University Press, 1973.
- Majda El Muhtaj. *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008., hlm 200.
- Majda El-Muhtaj. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi-konstitusi Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2005.
- Martin Hutabarat dkk. *Hukum dan Politik Indonesia: tinjauan analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan Kelompok Class Action. Seri Informasi Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 1997.
- Masyhur Effendi. *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994.
- Maurice Cranston. *What are Human Rights?*, New York: Taplinger, 1973.
- Max Boli Sabon. *Hak Asasi Manusia Bahan Untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, 2008.
- Meuwisen, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*. Penerjemah Arief Shidarta. Bandung: Refika Aditama.
- Michael D. Axline. *Environmental Citizen Lawsuit*, United States of America, 1995.
- Michael Keating. *Bumi Lestari Menuju Abad 21*, Jakarta: KONPHALINDO, 1994.
- Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Moh. Koesnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-2, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988. Moh Koesnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-7, Jakarta: Pusat Studi HTN FH-UI, 1988.
- Moh Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Renaka Cipta, 2000.
- Moh Mahfud MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

- Soerjono Soekanto. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Penerbit UI, 1975.
- Sonny Keraf. *Etika Lingkungan*, Jakarta: Penerbit Kompas, 2002.
- Steven J. Heim. *Predicting Legal Transplants: The Case of Servitudes in The Russian Federation*, *Symposium: Social Justice and Development: Critical Issues Facing the Bretton Wood System, Transnational Law & Contemporary Problems*, 1996.
- Sudikno Mertokusumo. *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Suparmoko. M, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Suatu Pendekatan Teoritis*, Yogyakarta: BPFE, 1997.
- Tahir Azhary M. *Negara hukum : suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, implementasinya pada periode Negara Madina dan masa kini*, Jakarta: Kencana, 2004.
- Tri Budiyni. *Transplantasi Hukum Harmonisasi dan Potensi Benturan Studi Transplantasi Doktrin Yang Dikembangkan dari Tradisi Common Law pada UU*, Salatiga: PT, Griya Media, 2009.
- W. Michael Reisman. *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, *American journal of International Law*, 1990.
- Yosep Adi Prasetyo, *Hak Ekosob Dan Kewajiban Negara*, Makalah Memperkuat Pemahaman HAM Hakim Seluruh Indonesia, Diselenggarakan Oleh Komisi Nasional HAM RI, Hotel Holiday-Lombok, 28-31 Mei 2012. Dapat diakses <http://pusham.uir.ac.id>
- Willem van Genungten. *Human Rights Reference Handbook*, Netherlands: Ministry of Foreign Affairs, 2007.

## **B. Jurnal, Makalah & Laporan Tahunan**

- Achmad Santosa, *Hak Gugat Organisasi Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 1997.,
- Achmad Santosa, *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan* edisi 2, Jakarta: LEIP, 2004
- Andriani Nurdin, "Gugatan Citizen Law Suit," (Makalah disampaikan pada Seminar Sehari Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Instrumen Gugatan Citizen Law Suit, Malang, 4 April 2005.
- A. Patra, dalam *Jurnal HAM*, Volume 1 (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2003.
- Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB), *Jurnal GEMA*, Jakarta: BNPB, 2014.
- Bambang H, Mulyono, *Citizen Lawsuit, Perluakah PERMA untuk Implementasi?*, dalam *Varia Peradilan* edisi September 2009
- B. Arief Sidharta, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 3 Tahun II, November 2004

- Development or Obfuscation of International Human Rights Law*, Netherlands International Law Review, Vol 29, No.3, 1982.
- Laporan Tahunan Walhi 2014, *Enviro Outlook; Politik 2014: Utamakan Keadilan Ekologis*, Jakarta: WALHI Publisher, 2014.
- Laporan Tahunan Amnesty International, *ICJ & International Law Commission*, 2001.
- Mahkamah Agung, *Laporan Penelitian Class Action & Citizen Lawsuit*, Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan & Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Mahkamah Agung RI, 2009.
- Marjanne Termoshuizen Artz, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 3-Tahun II, November 2004.
- Mas Achmad Santosa. *Perluasan Hak Gugat Organisasi (Legal Standing)*, dalam *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan* edisi 2, Jakarta: LEIP, 2004.
- Mas Achmad Sentosa *et.al.*, *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, Cet. I, Jakarta: ICEL, 1997.
- Mas Achmad Sentosa, *Manfaat, Refleksi, dan Komparasi Class Action*, Jakarta: ICEL, 1997.
- Pan Mohamad Faiz. *Embrio Dan Perkembangan Pembatasan Ham Di Indonesia*, dalam *Jurnal Hukum*, 19 November 2007
- Pusat Studi Indonesia. *Jurnal Studi Indonesia*, Jakarta: Universitas Terbuka, 1999., vol.9-10.
- Sudi Fahmi, *Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam *Jurnal Hukum*, Vol. 18 No. 2 April 2011
- Sobirin Malian. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, 2001.
- Sunarmi. *Perbandingan Sistem Hukum Kepailitan antara Indonesia dengan Amerika Serikat*, Medan: e-USU Repository, 2004.
- Sutrisno. *Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, *Jurnal Hukum FH UII*, No. 3 Vol. 18 Juli 2011.
- Tim Advokasi Melawan Asap. *Naskah Gugatan Citizen Lawsuit atas Kasus Asap Tahun 2015 Provinsi Riau*. Pekanbaru, 2016.
- Tomsevski, Katarina, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights*, 55 *International Commission of Jurist Review*, Desember, 1995.

### **C. Internet**

- Artikel Lingkungan Hidup, *Pengertian Lingkungan Hidup*, <http://www.artikellingkunganhidup.com/pengertian-lingkungan-hidup.html> di akses 14 April 2016

- <http://www.tribunnews.com/regional/2015/09/14/kualitas-udara-pekanbaru-terburuk-di-indonesia> diakses pada 13 Desember 2015
- <http://news.liputan6.com/read/2317321/kabut-asap-batalkan-70-penerbangan-di-bandara-ssk-ii-pekanbaru>, diakses pada 13 Desember 2015
- katadata.co.id, *221 Triliun Kerugian Akibat Kebakaran Hutan*, <http://katadata.co.id/infografik/2015/12/17/rp-221-triliun-kerugian-akibat-kebakaranhutan#> sthash.ZI1gh4I9.dpbs diakses 14 April 2016
- Republika, *Korban Asap Riau Capai 97139 Orang*, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/11/02/nx5l0x313-korban-asap-di-riau-capai-97139-orang> diakses 14 April 2016
- Liputan6.com, *Negeri Kabut Asap*, <http://news.liputan6.com/read/2311004/negeri-kabut-asap>, diakses 14 April 2016
- Csp, *Antara Citizen Lawsuit dan Class Action*, <http://legal.daily-thought.info/2009/02/antara-citizen-law-suit-dan-class-action-2/>, diakses pada tanggal 19 Maret 2016
- Loukas A. Mistelis, *Regulatory Aspects: Globalization, Harmonization, Legal Transplants, and Law Reform – Some Fundamental Observations*, dalam 34 *International Lawyer*, (2000.: 1065. <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/mistelis.html#68> diakses 05 Februari 2016

#### D. Skripsi, Tesis & Disertasi

- Devie Nova Dulla. 2011. "Analisis Yuridis Gugatan Citizen Lawsuit Atas Dasar Perbuatan Melawan Hukum Dalam Kasus Antara Orang Tua Korban Ujian Nasional Melawan Pemerintah Republik Indonesia". *Skripsi* pada Ilmu Hukum Univeritas Indonesia.
- Dewi Novianti, Rosmini & Herdiansyah Hamzah. 2014. "Kajian Hukum Atas Gugatan *Citizen Lawsuit* Akibat Dampak Pertambangan Batu Bara Terhadap Lingkungan Hidup di Kota Samarinda". *Jurnal* pada Universitas Mulawarman.
- Indra Perwira, *Tanggung jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas kesehatan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Desertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum, Bandung: Universitas Padjadjaran, 2009.
- Nommy H.T. Siahaan. 2011. "Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan (Suatu Analisis Yuridis Dalam *Public Participatory* Untuk Perlindungan Lingkungan.". *Jurnal "Siyar Hukum"* pada Universitas Islam Bandung.
- Retno Kusuma Astuti. *Tinjauan Terhadap Pengajuan Gugatan Mengatasnamakan Kepentingan umum (Citizen Lawsuit. Menurut Hukum Acara Perdata Indonesia (Studi Kasus: Putusan No.*

New South Wales Environmental Law Toolkit, *Environmental Defender Office*, Sydney: The Federation Press, 2005.

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia Dalam Resolusi Majelis Umum PBB 10 Desember 1948

Undang-Undang NKRI Tahun 1945.

Pedoman Maastricht

UN doc. E/CN.4/2002/50 (31 December 2001.. *Commission on Human Rights. Item 10 of the provisional agenda. Economic, Social and Cultural Rights. Report of the Secretary General.*

UN doc. E/CN.4/2001/62/Add.2; E/CN.4/2002/50, inter alia UN doc. E/CN.4/2001/148

UN doc. E/CN.4/2002/50, para. 32.

CESCR. *General Comment No. 3*, 1990.

UN doc. E/C.12/1998/24. CESCR. *General Comment No. 9* (1997.. *The domestic application of the Covenant*, para. 7.

UN doc. E/C.12/1998/24, para. 71

UN doc. E/CN.4/2002/57. 12 February 2002

#### **F. Media Cetak**

Kompas 8 Oktober 1996.

RiauPos 11 Maret 2016.

#### **G. Lain-lain**

Black law Dictionary, 7th Edition, West Group, 1990.