

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum Lingkungan

1. Pengertian Hukum Lingkungan

Hukum lingkungan adalah keseluruhan peraturan yang mengatur tentang tingkah laku orang tentang apa yang seharusnya dilakukan terhadap lingkungan, yang pelaksanaan peraturan tersebut dapat dipaksakan dengan suatu sanksi oleh pihak yang berwenang.³¹

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, lingkungan adalah keadaan sekitar yang mempengaruhi perkembangan dan tingkah laku makhluk hidup.³²

Lingkungan dapat didefinisikan sebagai:

1. Daerah tempat suatu makhluk hidup berada
2. Keadaan atau kondisi yang melingkupi suatu makhluk hidup
3. Keseluruhan keadaan yang meliputi suatu makhluk hidup atau sekumpulan makhluk hidup.³³

Berdasarkan pengertian dari Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan

³¹ Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm.45

³² Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hal. 877.

³³ Bahrudi Supardi, *Berbakti Untuk Bumi*, Rosdakarya, Bandung, 2009, hal. 11.

mahluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta mahluk hidup lain.

Dapat disimpulkan bahwa lingkungan adalah suatu ekosistem yang menunjang hidup (*life*) dan sekaligus merupakan suatu kehidupan sebagai satu kesatuan yang saling mempengaruhi antara tempat hidup dengan makhluk hidup di dalamnya. Persoalan dalam hukum lingkungan yaitu hukum lingkungan lebih bersifat reaktif dibandingkan dengan proaktif atas persoalan-persoalan terkait lingkungan.³⁴

Secara umum karakteristik hukum lingkungan yaitu:

1. Bersifat insidental, produk peraturan yang tadinya belumm direncanakan dalam jangka Panjang, tetapi akhirnya perangkat hukum itu dikeluarkan, karena terdesak oleh keadaan yang sesegera mungkin harus diatasi dengan perangkat peraturan.
2. Bersifat komensalis, terdapatnya berbagai peraturan lingkungan (dalam pasal-pasal) yang sekedar tercantel dalam paket perundang-perundangan yang semata-mata bukan ditujukan untuk berkenaan dengan mutu tata lingkungan.
3. Bersifat partial, peraturan-peraturan yang dibuat secara sendiri-sendiri oleh instansi atau departemen-departemen, sehingga tidak jarnag

³⁴ Mada Apriandi Zuhir, *The Evaluation of The Effectiveness of International Environmental Law With Reference to The Issue of Global Climate Change*, Simbur Cahaya No. 47 Tahun XVII, Universitas Sriwijaya, Indralaya, 2012, hal. 16

menimbulkan duplikasi atau tumpang tindih satu dengan yang lain. Sifat demikian akan melhirkkan akses, di mana akan sulit dicapai satu gerak yang sama, karena satu dan lainnya tidak sinkron.

4. Bersifat sektoral atau departemental, ciri inilah yang paling banyak menandai peraturan perundang-undangan lingkungan. Selain dapat dimaklumi, bahwa pelaksanaan praktis dari suatu kegiatan adalah bermuara pada masing-masing departemen atau sector, juga disebabkan karena setiap departemen diberi wewenang teknis untuk menetapkan peraturan-peraturan dalam kaitannya dengan tugas masing-masing.
5. Perangkat jalan pintas, yakni terdapat suatu kecenderungan dalam praktek, di mana beberapa bentuk regulasi yang kendatipun secara substansial seharusnya membutuhkan tingkatan regulasi yang lebih tinggi.³⁵

Posisi hukum lingkungan dalam ilmu hukum bersifat multi disiplin yang mana mencakup keseluruhan aspek disiplin hukum. Hukum lingkungan sebagian besar memuat ketentuan-ketentuan hukum administrasi. Didasarkan pada fakta bahwa pemerintah mempunyai peran penting dalam perumusan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan dan dalam implementasi perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Hubungan hukum lingkungan dengan hukum perdata adalah terkait dengan ganti kerugian yang disebabkan adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Sedangkan keterkaitan hukum pidana dalam

³⁵ Harun M. Husein, *Masalah Pengelolaan dan Penegakan Hukumnya*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1993, hal. 54-55.

hukum lingkungan adalah dalam penerapan sanksi pidana yang diberikan kepada pencemar lingkungan.

2. Urgensi Pengaturan Hukum Lingkungan

Seperti yang telah dikemukakan diatas mengenai pengertian lingkungan berdasarkan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), maka lingkungan tersebut mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, serta kesejahteraan manusia dan mahluk hidup lainnya.

Berdasarkan pasal 28 H Undang-Undang Dasar 1945, bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia. Kemudian pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 juga menyebutkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Maka, dalam mewujudkan keseimbangan ekologi dan kepentingan pembangunan ekonomi, diperlukan berbagai macam pendekatan manajemen lingkungan di Indonesia, termasuk perintah dan control, regulasi, kesukarelaan, serta instrumen pendidikan dan informasi.³⁶

³⁶ Irwansyah, *Research-Based Environmental Law: The Debate Between Ecology Versus Development*, Sriwijaya Law Review, Vol. 1 Issue 1, January 2017, hal. 17.

Aturan mengenai lingkungan di Indonesia pertama kali dibuat di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (UULH). Lahirnya UULH pada tanggal 11 Maret 1982 dianggap sebagai awal lahirnya dan pertumbuhan hukum lingkungan di Indonesia. Namun, UULH tersebut dipandang tidak efektif, karena sejak pengundangan UULH kualitas lingkungan di Indonesia tidak lebih baik dan masih terdapat banyak kasus lingkungan yang tidak diselesaikan dengan baik. Oleh karena itu, dibuatlah suatu aturan baru mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Selama kurang lebih dua tahun dipersiapkan, terbentuklah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH). UUPLH ini hanya mengatur tentang pengelolaan lingkungan saja tanpa mengatur lebih jauh mengenai perlindungan lingkungan bagi masyarakat ataupun lingkungan itu sendiri. Maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).

Prinsip UUPPLH tersebut didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik. Pengintegrasian tata kelola pemerintahan yang baik tersebut terdiri dari transparansi, partisipasi akuntabilitas, dan keadilan. Perlunya transparansi dalam lingkungan untuk pembuktian apabila ada pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan. Dengan adanya transparansi, maka semua pihak yang terlibat dapat berpartisipasi dalam mengontrol perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Dengan transparansi dan partisipasi tersebut, pelaksanaan perlindungan dan

pengelolaan lingkungan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel) sehingga menciptakan keadilan.

Dari uraian diatas dapatlah ditegaskan bahwa suatu pengaturan mengenai lingkungan sangatlah penting agar dapat menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem.

3. Posisi Hukum Pidana Dalam Hukum Lingkungan

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang menggantikan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, maka fungsi sebagai undang-undang induk (*umbrella provisions*) melekat pada UUPPLH 2009. UUPPLH membawa perubahan mendasar dalam pengaturan tentang pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.³⁷ Terdapat beberapa perbedaan pengaturan antara UUPPLH 1997 dan UUPPLH 2009.

Pertama, UUPPLH 1997 merumuskan tindak pidana sebagai tindakan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan sebagaimana diatur dalam pasal 41 UUPPLH 1997. Sedangkan UUPPLH 2009 merumuskan tindak

³⁷ Edra Satmaidi, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi Vol. 4 No. 1, Fakultas Universitas Riau, 2011, hal. 69.

pidana sebagai suatu tindakan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam pasal 98 UUPPLH 2009. Kedua, UUPPLH 1997 merumuskan pidana dengan pidana maksimum saja tanpa pidana minimum, sedangkan UUPPLH 2009 merumuskan pidana dengan pidana minimum dan maksimum. Ketiga, UUPPLH 2009 juga mengatur tentang hal-hal yang tidak diatur di dalam UUPPLH 1997 diantaranya adalah pemidanaan bagi pelanggaran baku mutu sebagaimana diatur dalam pasal 100, perluasan alat bukti, keterpaduan penegakan hukum pidana, dan pengaturan tindak pidana korporasi.

Tindak pidana yang diatur dalam UUPPLH 2009 tersebut bukan delik aduan melainkan sebagai delik biasa. Konsekuensinya adalah penyidik bersikap aktif dengan langsung melaksanakan tugasnya untuk melakukan serangkaian tindakan seperti penangkapan dan penahanan kepada pelakunya tanpa menunggu adanya pengaduan terlebih dahulu dari pihak korban.³⁸

Dalam penjelasan umum, UUPPLH memandang hukum pidana berperan sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*) bagi tindak pidana formil tertentu, sedangkan tindak pidana lainnya yang diatur selain dari pasal 100 UUPPLH berlaku asas *premium remedium*, yaitu mendahulukan pelaksanaan penegakan hukum pidana.

³⁸ Gatot Supramono, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2013, hal. 124.

Peran hukum pidana dalam hukum lingkungan harus memperhatikan asas-asas, salah satunya adalah asas subsidiaritas. Berdasarkan pendapat Seodarto bahwa perlindungan hukum sebagai instrument (alat) “*social control*”, fungsi pidana dapat bermakna sebagai “subsidiaritas” artinya hukum pidana hendaknya baru digunakan apabila usaha-usaha lain seperti hukum administrasi dan/atau hukum perdata kurang memadai dalam perlindungan hukum. Oleh karena itu, hukum pidana merupakan senjata pamungkas bagi penegak hukum dalam penegakan hukum lingkungan.

Meskipun peran hukum pidana dalam lingkungan sebagai *ultimum remedium* atau upaya terakhir, tetapi pada situasi tertentu peran hukum pidana dapat dijadikan sebagai upaya pertama atau *premium remedium* ketika instrumen hukum lainnya, yakni hukum administrasi dan/atau hukum perdata, dianggap tidak akan mampu mengatasi kejahatan oleh pelaku tindak pidana lingkungan. *Premium remedium* tersebut merupakan perkembangan dari *ultimum remedium* yang diharapkan mampu mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam menggunakan hukum pidana.

Salah satu perkara lingkungan yang pernah menggunakan hukum pidana sebagai *premium remedium* dapat dilihat dalam putusan hakim dengan register perkara nomor 1215/Pid.Sus-LH/2016/PN.Pbr. yang dibaca pada tanggal 20 Februari 2017 mengenai pembakaran lahan secara bersama-sama. Dalam kasus tersebut, walaupun belum ada upaya hukum perdata yang dijalankan oleh palaku, hakim tetap menggunakan hukum pidana dalam putusannya. Hal tersebut

dikarenakan perbuatan pelaku telah melanggar hukum dan membuat resah masyarakat, sehingga untuk membuat pelaku jera dan tidak mengulangnya lagi maka diterapkanlah sanksi pidana.

Maka dapat disimpulkan bahwa peran hukum pidana dalam hukum lingkungan bersifat istimewa, karena ia dapat berperan sebagai *ultimum remedium* apabila upaya lain dianggap kurang memadai dan di sisi lain dapat menjadi *premium remedium* jika dirasa perlu.

B. Keterlibatan Masyarakat Dalam Lingkungan

1. Peran Masyarakat dalam Hukum Lingkungan

Subjek-subjek dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) terdiri dari negara, pemerintah, perusahaan, dan masyarakat. Peran negara dan pemerintah adalah terkait dalam hal kewenangan dan kewajibannya sedangkan peran perusahaan dan masyarakat terkait dengan hak dan kewajiban. Sehingga terdapat dua hal mendasar dalam norma lingkungan, yaitu mengatur tentang struktur kekuasaan dan mengatur tentang hak dan kewajiban warga negara terkait lingkungan.

Partisipasi atau peran serta masyarakat sangat diperlukan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan terutama dalam hal pembuatan kebijakan oleh pemerintah terkait lingkungan. Masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

Regulasi mengenai peran serta masyarakat dalam hukum lingkungan ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup pada pasal 65 ayat (4) yang berisi bahwa setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal 70 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, peranan masyarakat tersebut dapat berupa pengawasan sosial; pemberian saran , pendapat, usul, keberatan, dan pengaduan serta penyampaian informasi dan/atau laporan.

Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyatakan bahwa setiap orang mempunyai hak atas lingkungan yang baik dan sehat yang merupakan bagian dari hak asasi manusia. Hak tersebut berupa hak mendapatkan pendidikan lingkungan, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan. Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak buruk terhadap lingkungan. Setiap orang juga berhak melakukan pengaduan akibat adanya dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.

Sedangkan kewajiban dari setiap orang berdasarkan pasal 67 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah memelihara kelestarian fungsi lingkungan serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan.

Partisipasi atau peran serta masyarakat tersebut tidak lepas dari adanya keterbukaan informasi (transparansi) lingkungan yang dikembangkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mendukung pelaksanaan dan pengembangan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Transparansi informasi lingkungan ini dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi serta wajib dipublikasikan kepada masyarakat. Informasi lingkungan tersebut mengenai status lingkungan, peta rawan lingkungan, dan informasi lingkungan lainnya.

2. Dasar Gugatan dalam Hukum Lingkungan Sebagai Bentuk Keterlibatan Masyarakat (*Legal Standing*)

Istilah *legal standing* disebut juga dengan *standing*, *ius standi*, *persona standi*, yang bila diartikan dalam Bahasa Indonesia menjadi hak gugat atau adapula yang menyebutnya dengan kedudukan gugat.³⁹

Pada prinsipnya istilah *standing* dapat diartikan secara luas yaitu akses orang perorangan atau kelompok/organisasi di pengadilan sebagai pihak penggugat.⁴⁰

Legal standing merupakan hak gugat yang diberikan oleh undang-undang kepada

³⁹ Nommy H.T. Siahaan, *Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan (Suatu Analisis Yuridis Dalam Public Participatory Untuk Perlindungan Lingkungan)*, Syiar Hukum FH UNISBA, Vol. XIII No. 03, November 2011, hal. 3

⁴⁰ Mas Achmad Santosa, dkk., *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, Cetakan I, ICEL., PIAC., YLBHI, Jakarta, 1999, hal. 53.

orang perorangan dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang tertentu secara langsung menjadi korban untuk mengajukan tuntutan hak.⁴¹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) mengenal beberapa hak mengajukan gugatan atau kedudukan gugat , yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Hak gugat individual (Pasal 84 ayat (1) UUPPLH)
2. Hak gugat masyarakat dalam bentuk *class action* (Pasal 91 UUPPLH)
3. Hak gugat pemerintah (Pasal 9 UUPPLH)
4. Hak gugat organisasi lingkungan (Pasal 92 UUPPLH)
5. Hak gugat administrasi (Pasal 93 UUPPLH)⁴²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), pihak-pihak yang dapat mengajukan gugatan adalah instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggungjawab di bidang lingkungan (pasal 90 UUPPLH), masyarakat yang mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingannya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat (pasal 91 UUPPLH), dan organisasi lingkungan hidup (pasal 92 UUPPLH).

Ben Boer melihat sistem hukum lingkungan Indonesia sebagai sistem tertutup (*closed legal standing*), karena begitu terbatasnya pihak atau orang yang dapat masuk menjadi penggugat dalam hal terdapatnya kebijakan atau perbuatan-

⁴¹ Darwan Prinst, *Strategi Menyusun Dan Menangani Gugatan Perdata*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 7.

⁴² Loc. Cit, hal. 3

perbuatan yang merugikan.⁴³ Menurut Nommy H.T. Siahaan, hal demikian dapat dilihat dari tekstual yuridis mengenai aspek *legal standing* sebagai berikut:

1. Prinsip *selective suit*, yakni hak gugat lingkungan hanya terbatas kepada hak gugat organisasi lingkungan hidup. Dengan demikian tidak membedakan antara *citizen suit* atau *private suit* dengan *group action* atau *group actie*;
2. Hak gugat organisasi lingkungan hidup memiliki prinsip organisasi administratif yuridis, yakni hanya bisa diakui legalitas dan standingnya jika memenuhi syarat yuridis berupa organisasi tersebut berbentuk badan hukum atau yayasan;
3. Prinsip *environmental oriented statute*, yakni dalam anggaran dasarnya (*statute*) secara tegas menyebut tujuan pendirian organisasi adalah kepentingan pelestarian fungsi lingkungan;
4. Prinsip *actively environmental statute*, yakni telah melaksanakan kegiatan sesuai anggaran dasarnya;
5. Prinsip *injunctive suit*, yakni tuntutan yang dilakukan hanya sebatas melakukan tindakan tertentu tanpa menuntut ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.⁴⁴

⁴³ Ben Boer, *Environmental Law and Enforcement*, Course Material, IASTP II, Cameron Sydney, 2001, hal. 11.

⁴⁴ Nommy H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan*, Penerbit Pancuran Alam, Jakarta, 2009, hal. 89

Hak gugat ini merupakan salah satu upaya pencegahan dan usaha pelestarian lingkungan yang diatur pada bagian ketiga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mengenai penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui pengadilan.

Dengan berbagai produk hukum sebagai dasar penerapannya, hak gugat masyarakat dan organisasi ini telah banyak dilakukan belakangan ini.⁴⁵ Hal ini menunjukkan bahwa meningkatnya kepedulian masyarakat dan berbagai organisasi lingkungan yang ada di Indonesia dalam menjaga dan ikut berperan aktif dalam meminimalisir pelanggaran terhadap undang-undang perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Hak gugat yang diberikan dalam perundang-undangan ini juga merupakan suatu bentuk keterlibatan masyarakat dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

3. Gugatan Perwakilan Kelompok (*Class Action*)

Class action atau gugatan perwakilan kelompok pada intinya adalah gugatan yang diajukan oleh sejumlah orang (dalam jumlah terbatas) sebagai perwakilan kelas (*class representatives*) mewakili kepentingan mereka dan orang lain yang mereka wakili sebagai korban (*class members*). *Class action* sendiri dikenal di Indonesia dengan sebutan gugatan kelompok atau gugatan perwakilan.⁴⁶

⁴⁵Sayonara Minato, *Lingkungan*, diakses pada <https://www.academia.edu/20074609/lingkungan> tanggal 15 Desember 2018 Pukul 9:58 wib

⁴⁶M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 138.

Rumusan gugatan perwakilan (*class action*) yang diberikan oleh para ahli hukum Indonesia pada dasarnya memberikan pengertian dan rumusan yang hampir sama satu sama lain.

Achmad Santosa memberikan pengertian *class actions* adalah merupakan suatu prosedur beracara dalam perkara perdata yang memberikan hak prosedural bagi satu atau sejumlah orang bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan orang lainnya yang mengalami permasalahan yang sama.⁴⁷

Adapun tujuan dari gugatan perwakilan kelompok atau *class action* ini adalah sebagai berikut:

1. Mengembangkan penyederhaan akses masyarakat dalam memperoleh keadilan;
2. Dalam satu gugatan diberikan hak prosedural bagi beberapa orang yang bertindak sebagai penggugat untuk memperjuangkan kepentingan penggugat sekaligus kepentingan anggota kelompok;
3. Mengefektifkan efisiensi penyelesaian pelanggaran hukum yang merugikan orang banyak.⁴⁸

Sistem *class action* ini dikatakan efisien dan efektif karena proses melalui sistem ini dilakukan secara serempak dan massal yang menyangkut kepentingan kelompok. Dari beberapa definisi *class action*, maka didapatkan unsur-unsur yang

⁴⁷ Mas Achmad Santosa, *Gugatan Perwakilan (Class Action)*, Indonesia Center For Environmental Law (ICEL), 1997.

⁴⁸ Ibid, hal. 139.

harus terpenuhi dalam mengajukan gugatan perwakilan kelompok, yaitu adanya gugatan secara perdata, wakil kelompok (*class representatives*), anggota kelompok (*class members*), adanya kerugian secara nyata yang dialami oleh wakil kelompok maupun anggota kelompok atau diistilahkan *concrete injured parties*, kesamaan peristiwa atau fakta dan dasar hukum.⁴⁹

Dalam permasalahan lingkungan, gugatan ganti kerugian yang sering diajukan kepada pengadilan adalah gugatan perwakilan kelompok atau *class action*. Hal ini disebabkan karena pada permasalahan lingkungan, dampak dari pencemaran bersifat sangat luas dan berkenaan langsung dengan masyarakat banyak. Dengan kata lain, dampak pencemaran dan/atau perusakan lingkungan tidak hanya terjadi pada satu atau dua orang saja melainkan kerugian pada banyak orang.

Dapat dikatakan bahwa *class action* menganut prinsip sistem terbuka, karena siapa saja dapat mengajukan gugatan selama menjadi korban secara langsung dan berjumlah sangat banyak. Pihak yang dapat menggugat dalam *class action* adalah individu atau kelompok masyarakat. Tujuan dari *class actions* ini adalah mengembangkan penyederhanaan akses masyarakat dalam memperoleh keadilan dan mengefektifkan efisiensi penyelesaian pelanggaran hukum yang merugikan orang banyak.⁵⁰

⁴⁹ Emerson Yuntho, S.H., *Class Action Sebuah Pengantar*, diakses dari <http://lama.elsam.or.id> pada tanggal 16 Oktober 2018 pukul 12:58 wib

⁵⁰ Priska Debora Samosir & I Gusti Agung Ayu Dike Widhyaastuti, S.H.,M.H., *Tinjauan dan Manfaat Serta Kritik yang Timbul Dari Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) Dalam Suatu Sengketa Perdata di Indonesia*, Kertha Wicara Fakultas Hukum Universitas Udayana, Vol. 01 No. 05, November 2016.

Contoh kasus yang berhubungan dengan *class action* di Indonesia adalah perkara gugatan oleh Dedi dan kawan-kawan (sebanyak delapa orang) terhadap Presiden Republik Indonesia, Menteri Kehutanan, Perum Perhutani, Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan Pemerintah Kabupaten Garut di Pengadilan Negeri Bandung. Para penggugat dan orang-orang yang diwakili oleh mereka adalah korban tanah longsor Gunung Mandalawangi, Kecamatan Kadungora, Kabupaten Garut, Jawa Barat.

4. Hak Gugat Organisasi Lingkungan Hidup

Selain gugatan perwakilan kelompok atau *class action*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) juga mengatur mengenai hak gugat organisasi lingkungan hidup sebagai salah satu upaya pencegahan dan usaha pelestarian lingkungan yang dapat ditempuh melalui jalur litigasi. Hak gugat organisasi merupakan kewenangan yang diberikan oleh hukum kepada organisasi untuk mengajukan tuntutan atas perbuatan yang menimbulkan kerugian yang diajukan pihak lain.⁵¹

Paulis Effendi Lotulung menyatakan bahwa dalam bidang lingkungan dapat terjadi suatu keadaan dimana suatu organisasi atau kelompok orang mengajukan gugatan dengan mendasarkan kepada kepentingan yang tidak bersifat diri pribadi mereka atau kelompok mereka, tetapi mengatasnamakan kepentingan umum atau

⁵¹ Annisa Dwi Laksana, S.H., *Hak Gugat Organisasi Pada Perkara Hukum Perlindungan Konsumen di Inonesia*, Skripsi Universitas Lampung, Lampung, 2017, hal. 45

kepentingan orang banyak (masyarakat) atau yang disebut sebagai “*algemeen belang*”.⁵²

Organisasi lingkungan tersebut harus memenuhi beberapa syarat dalam mengajukan gugatan organisasi di pengadilan, sebagaimana yang diatur pada pasal 93 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), yaitu:

1. Berbentuk badan hukum;
2. Menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup; dan
3. Telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling sngkat 2 (dua) tahun.

Dari pernyataan di atas, dapat disimpulkan bahwa hak gugat organisasi lingkungan hidup menganut sistem tertutup, karena hanya badan hukum, organisasi lingkungan / LSM (lembaga swadaya masyarakat / NGO (*non governmental organization*) saja yang dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Dengan dibatasinya hak gugat organisasi lingkungan tersebut juga, maka tidak semua organisasi di bidang lingkungan dapat tampil sebagai *standing* bilamana syarat-syarat tersebut tidak terpenuhi.⁵³

⁵² Paulus Effendi Lotulung, *Penegakan Hukum Lingkungan Oleh Hakim Perdata*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 51.

⁵³ Nommy H.T. Siahaan, *Perkembangan Legal Standing Dalam Hukum Lingkungan (Suatu Analisis Yuridis Dalam Public Participatory Untuk Perlindungan Lingkungan)*, Syiar Hukum FH UNISBA, Vol. XIII No. 03, November 2011, hal. 4

Adapun tujuan dari hak gugat organisasi lingkungan berdasarkan pasal 92 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yaitu bukan semata-mata hanya pada biaya ganti rugi terhadap kerugian lingkungan saja, melainkan lebih kepada pengembalian fungsi pelestarian lingkungan.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa hak gugat organisasi lingkungan bergerak sebagai pihak penggugat dalam kepentingan lingkungan. Organisasi lingkungan yang menempuh upaya hukum ini hanya sebagai *guardian* atau pelindung dan bukan pihak yang mengalami kerugian langsung atau nyata (konkrit atau riil).

Salah satu contoh kasus gugatan organisasi lingkungan hidup di Indonesia adalah gugatan yang diajukan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), yang merupakan suatu organisasi lingkungan di Indonesia, terhadap tergugat PT Freeport Indonesia pada bulan Mei 2000 atas insiden Danau Wanagon.

C. Konsep Dasar Anti-SLAPP (*Anti Strategic Lawsuit Against Public Participations*)

1. Pengertian SLAPP (*Strategic Lawsuit Against Public Participations*)

SLAPP adalah singkatan dari *Strategic Lawsuit Against Public Participations*⁵⁴ yang digunakan untuk mencegah atau menghukum pihak lain yang menggunakan hak mereka untuk berbicara di muka umum yang sebenarnya telah dilindungi dalam konstitusi.

Istilah SLAPP atau *strategic lawsuit against public participations* ini pertama kali diciptakan oleh Professors George W. Pring dan Penelope Canan pada tahun 1996 dalam buku mereka yang berjudul “*SLAPPS: Getting Sued for Speaking Out*”⁵⁵ Professors George W. Pring dan Penelope Canan adalah dua sarjana berkewarganegaraan Amerika Serikat yang mengungkapkan istilah SLAPP pertama kali di *University Of Denver College of Law*.

Pada saat konsep SLAPP pertama kali dipublikasikan, Professors George W. Pring dan Penelope Canan sebagai penemu konsep ini membagi SLAPP ke dalam berbagai bidang antara lain; pembangunan *real estate*, perlindungan konsumen, perpajakan, lingkungan, dan lainnya.⁵⁶

⁵⁴George W. Pring dan Penelope Canan, *SLAPP Getting Sued For Speaking Out*, Temple University Press, Philadelphia, 1996.

⁵⁵Ms. Annalisa Ciampi, “*SLAPPs and FoAA rights By The United Nations Special Rapporteur On The Rights To Freedom Of Peaceful Assembly And Of Association*”, diakses dari <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/FAssociation/InfoNoteSLAPPsFoAA.docx> , pada tanggal 2 September 2018 pukul 9:41 wib

⁵⁶Roynaldo Sembiring, *Menyoal Pengaturan Anti Eco-SLAPP Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009*, hal. 4

Hal yang melatarbelakangi George W. Pring dalam menciptakan istilah SLAPP tersebut adalah banyaknya kasus warga Amerika Serikat yang dituntut karena berbicara di depan publik secara politis. George juga mengungkapkan bahwa target dari SLAPP ini biasanya adalah warga Amerika yang bukan dari kalangan aktivis, melainkan warga biasa yang cenderung dari kelas menengah ke bawah yang berusaha untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan pemerintah Amerika. Kasus SLAPP tersebut ditemukan oleh George tidak hanya dalam satu wilayah saja, melainkan di setiap negara bagian, tingkat pemerintahan, dan di setiap konsekuensi publik. Lebih dari dua dekade masyarakat Amerika dituntut untuk diam.⁵⁷

George mengungkapkan bahwa SLAPP menyerang berbagai macam kegiatan politik masyarakat Amerika. Ia menemukan banyak masyarakat yang dituntut dengan dalih pelanggaran hukum, menentang kebijakan pemerintah, terlibat dalam demonstrasi dan lainnya. Padahal kegiatan-kegiatan politik tersebut adalah hak warga negara Amerika yang dijamin oleh undang-undang.⁵⁸

Di dalam bidang lingkungan, tujuan daripada SLAPP itu sendiri adalah untuk membungkam partisipasi publik dari para penggiat lingkungan dalam menyuarakan pendapat mereka dan memperjuangkan hak mereka untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat.

⁵⁷ George W. Pring, *SLAPPs: Strategic Lawsuit Againsts Public Participations*, Pace Environmental Law Review, Vol. 7 Issue 1, 1989, hlm. 2.

⁵⁸ Ibid, hal. 4

Seorang jurnalis Baltimore, Adam Meister, mengatakan *A SLAPP suit is a desperate attempt by a powerful person to silence a dissenting voice. It is an abuse of the legal system that should not go unpunished* (serangan SLAPP adalah suatu upaya yang dilakukan oleh penguasa untuk membungkam pihak-pihak yang tidak setuju dengan kebijakannya. Hal tersebut adalah suatu penyalahgunaan terhadap sistem hukum yang seharusnya tidak dibiarkan begitu saja).⁵⁹

2. Peran Anti-SLAPP Sebagai Bentuk Perlindungan Partisipasi Publik

Pengertian dari SLAPP di atas menunjukkan bahwa SLAPP tidak hanya terjadi pada kasus lingkungan saja, namun juga di dalam berbagai bidang. Awal kemunculan SLAPP adalah ketika George W. Pring dan Penelope Canan terinspirasi oleh kasus yang dihadapi oleh *environmental lawyer* di Denver (USA) dimana kliennya yang sedang memperjuangkan haknya atas lingkungan yang baik dan sehat digugat oleh pemerintah dan pencemar.⁶⁰

Setelah kasus tersebut, mereka menemukan banyak kasus serupa yang menyangkut kepentingan publik yang mendapat perlawanan balik dari pemerintah maupun pihak lain yang dianggap telah merugikan kebijakan mereka. Padahal hampir dari seluruh kasus tersebut terjadi pada saat mereka sedang menggunakan haknya untuk berpartisipasi, menuliskan keberatan, atau menyampaikan petisi

⁵⁹ Kristen Rasmussen, "*SLAPP Stick: Fighting Frivolous Lawsuit Againsts Journalist*", diakses dari <https://www.rcfp.org/rcfp/orders/docs/ANTISLAPP.pdf> , pada tanggal 2 September 2018 pukul 10:52 wib

⁶⁰ Roynaldo Sembiring, *op. cit* ., hal. 6.

terhadap suatu kebijakan yang dijamin oleh Amandemen Pertama Konstitusi USA.⁶¹

Kasus-kasus tersebut kemudian menjadi acuan bagi Pring dan Canan untuk melakukan penelitian yang kemudian melahirkan konsep *Anti Strategic Lawsuit Againsts Public Participations* atau Anti-SLAPP. Konsep Anti-SLAPP lahir dari keyakinan Pring dan Canan yang mengatakan bahwa kebebasan menyampaikan pendapat serta berpartisipasi dalam kepentingan publik adalah bagian dari tindakan demokrasi yang dilindungi oleh konstitusi USA.⁶²

Hal ini juga diatur di Indonesia dalam Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah telah menjamin hak bagi setiap orang untuk mengeluarkan pendapat. Lebih khusus lagi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyatakan Pendapat Di Muka Umum juga menjamin warga negara yang menyampaikan pendapat di muka umum berhak untuk mengeluarkan pikiran secara bebas dan mendapatkan perlindungan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa konsep Anti-SLAPP dapat diterapkan secara umum di peraturan perundang-undangan Indonesia.

Anti-SLAPP berperan penting dalam melawan kasus SLAPP yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu kepada masyarakat yang dianggap telah merugikan mereka. Setelah menelaah latarbelakang dari Pring dan Canan dalam membuat konsep Anti-SLAPP ini, dapat disimpulkan bahwa peranan Anti-SLAPP adalah

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

sebagai upaya dalam melindungi peran serta masyarakat terhadap kepentingan publik.

Dengan adanya konsep Anti-SLAPP tersebut di dalam suatu perundang-undangan diharapkan dapat melindungi masyarakat yang sedang berpartisipasi, menyuarakan pendapat mereka, dan memperjuangkan hak mereka di muka umum.

3. Ketentuan Anti-SLAPP Dalam Perundang-Undangan Lingkungan Hidup di Indonesia

Pengaturan mengenai konsep Anti-SLAPP di Indonesia pertama kali diusulkan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan beberapa organisasi lingkungan pada pembahasan Rancangan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RUUPPLH). Dwight H. Merriam dan Jeffrey A. Benson dalam tulisannya "*I Identifying and Beating Strategic Lawsuit Against Public Participations*" menyebutkan beberapa alasan yang melatarbelakangi perlunya pengaturan mengenai konsep Anti-SLAPP ini, antara lain sebagai berikut:

1. Sering terjadinya pembungkaman terhadap masyarakat yang memperjuangkan kepentingan lingkungan oleh pemerintah atau pihak-pihak lain yang berwenang.

2. Sering terjadinya pelaporan balik dengan dalil pencemaran nama baik kepada masyarakat yang melaporkan kasus lingkungan hidup kepada pihak yang berwajib.⁶³

Lebih khususnya lagi, konsep Anti-SLAPP di dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup (UUPPLH) dapat dilihat di dalam pasal 66 yang menyatakan bahwa, “setiap orang yang memperjuangkan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata”. Penjelasan terhadap pasal ini kemudian ditegaskan kembali dalam Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan bahwa, “Ketentuan dalam pasal 66 ini dimaksudkan untuk melindungi korban dan/atau pelapor yang menempuh cara hukum akibat adanya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Perlindungan ini dimaksudkan untuk mencegah tindakan pembalasan dari terlapor melalui pemidanaan dan/atau gugatan perdata dengan tetap memperhatikan kemandirian peradilan”. Dengan adanya ketentuan tersebut di dalam pasal 66 UUPPLH, maka pasal 66 tersebut dikenal dengan konsep Anti-SLAPP pertama dalam perundang-undangan lingkungan di Indonesia.

Ketentuan pasal 66 UUPPLH tersebut telah memberikan perlindungan terhadap peran serta masyarakat dalam bidang lingkungan. Meskipun ketentuan

⁶³Dwight H. Merriam dan Jeffrey A. Benson, *Identifying and Beating a Strategic Lawsuit Against Public Participations*, Duke Environmental Law & Policy Forum, Vol. 3 Issue 01, 1993.

dalam pasal 66 telah secara progresif memberikan perlindungan agar peran serta masyarakat tidak dapat dituntut secara pidana maupun digugat secara perdata, namun masih terdapat beberapa kelemahan pada bagian penjelasannya.

Terhadap penjelasan pasal 66 UUPPLH yang sedikit kabur mengenai konsep Anti-SLAPP, Mahkamah Agung melalui keputusan ketua Mahkamah Agung dengan nomor: 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup (SK KMA 36/2013) telah memberikan penjelasan. Dalam SK KMA 36/3013 tersebut dikatakan bahwa:

“Anti-SLAPP merupakan perlindungan hukum bagi pejuang lingkungan hidup, gugatan SLAPP dapat berupa gugatan balik (gugatan rekovensi), gugatan biasa atau berupa pelaporan telah melakukan tindak pidana bagi pejuang lingkungan hidup (misalnya dianggap telah melakukan perbuatan “penghinaan” sebagaimana diatur dalam KUHP).”⁶⁴

Dari penjelasan SK KMA 36/2013 di atas, dapat dilihat bahwa Mahkamah Agung menafsirkan SLAPP dapat terjadi kapan saja baik ketika masyarakat belum atau telah menempuh proses hukum. Namun, surat keputusan Mahkamah Agung tersebut tetap memiliki keterbatasan. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan sebagai berikut:

“Untuk memutuskan sebagaimana dalam Pasal 66 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa gugatan penggugat dan/atau pelaporan tindak pidana

⁶⁴ Ibid, hal. 14.

dari pemohon adalah SLAPP yang dapat diajukan baik dalam provisi, eksepsi maupun dalam gugatan rekovensi (dalam perkara perdata) dan/atau pembelaan (dalam perkara pidana) dan harus diputuskan terlebih dahulu dalam putusan sela”

Namun, SK KMA 36/2013 ini masih memiliki keterbatasan karena hanya dapat melindungi korban SLAPP setelah perkara SLAPP tersebut diperiksa di persidangan saja. Hal tersebut kemudian menjadi salah satu penghambat implementasi semangat diadakannya konsep Anti-SLAPP itu sendiri di Indonesia.⁶⁵ Tentunya dibutuhkan komitmen serupa dari instansi penegakan hukum lainnya dalam rangka implementasi konsep Anti-SLAPP khususnya perlindungan terhadap hak masyarakat untuk berpartisipasi.⁶⁶

4. Anti-SLAPP di Negara Bagian California

Salah satu negara yang mengenal *Strategic Lawsuit Against Public Participations* (SLAPP) adalah Amerika Serikat. Konsep SLAPP di Amerika Serikat ini bermula dari Konstitusi Amerika Serikat dan negara bagian California yang menjamin setiap orang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan masalah sosial, bebas mengeluarkan pendapat dalam permasalahan publik dan meminta perbaikan dari pihak yang dikeluhkan terhadap keluhan masyarakat tersebut. Fakta yang terjadi adalah terkadang masyarakat yang menjalankan haknya tersebut mendapatkan tuntutan balik dari pihak yang

⁶⁵ Ibid, hal. 4.

⁶⁶ Ibid, hal. 15

dikeluhkan. Tuntutan balik seperti inilah yang kemudian dikenal di Amerika Serikat dengan istilah SLAPP.

Tuntutan-tuntutan atas pihak-pihak yang mengemukakan pendapatnya di muka umum berdampak buruk pada hak yang tercantum dalam konstitusi Amerika Serikat tersebut. Melihat dampak buruk dari SLAPP yang terjadi, maka warga masyarakat Amerika Serikat menuntut pemerintahnya untuk membentuk suatu aturan mengenai SLAPP ini. Pada tingkat federalnya sendiri, Amerika Serikat belum mempunyai *Anti-SLAPP statute*, namun seiring dengan perkembangannya banyak negara-negara bagian Amerika Serikat yang telah memberlakukan *Anti-SLAPP Statute*, khususnya adalah California, yang telah menjadi pemimpin dalam litigasi dalam menafsirkan dan menerapkan *Anti-SLAPP Statute*.

California merupakan negara bagian Amerika Serikat yang terdepan dalam memerangi kasus-kasus SLAPP. Tidak seperti di Indonesia yang belum memiliki aturan yang jelas mengenai Anti-SLAPP, California telah memiliki pengaturan mengenai Anti-SLAPP yang juga berisi mengenai proses beracara di pengadilannya. Pengaturan mengenai Anti-SLAPP di California ini tidak sebatas hanya mengatur tentang perlindungan partisipasi publik dalam bidang lingkungan saja, melainkan mencakup keseluruhan mengenai perlindungan terhadap kebebasan berpendapat dan mengeluarkan petisi bagi publik terkait dengan kepentingan umum.

Dalam peraturan Anti-SLAPP di negara bagian California ini, untuk menangani *special motion to strike*, undang-undang California memerintahkan dalam membuat penetapan, pengadilan wajib mempertimbangkan pembelaan tergugat. Dalam pembelaannya, tergugat harus menjelaskan mengenai akibat negative dari SLAPP tersebut yang memang sengaja digunakan oleh pihak lawan untuk membungkam partisipasi publik. Pengadilan juga harus memperhatikan fakta-fakta yang menjadi dasar dari gugatan atau tuntutan tersebut.⁶⁷

Hal ini menunjukkan bahwa negara bagian California telah lebih maju dalam memahami SLAPP yang terjadi di tengah partisipasi publik masyarakat Amerika Serikat dan membenahi masalah SLAPP tersebut secara serius dengan membuat aturan mengenai Anti-SLAPP demi melindungi hak masyarakat Amerika Serikat terkait dengan partisipasi mereka dalam menyuarakan pendapat di muka umum yang telah diatur di dalam konstitusinya. Perundang-undangan Anti-SLAPP di negara bagian California ini dapat dijadikan contoh dalam menangani SLAPP yang terjadi di Indonesia khususnya pada bidang Lingkungan.

⁶⁷ Aya Sofia, *op.cit.*