

Pemenuhan Hak atas Akses Informasi Lingkungan Hidup dan Partisipasi Publik terhadap Pencemaran Udara DKI Jakarta

Nadira Tatyana¹ dan Achmad Ramadhandy Y. Putra²

Abstrak

Pencemaran udara merupakan masuk atau dimasukkannya zat, energi dan/atau komponen lainnya ke dalam udara ambien oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu udara ambien. Pencemaran udara di wilayah DKI Jakarta membawa sekelompok masyarakat melakukan partisipasi publik melalui gugatan warga negara (citizen law suit) atas dasar perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah, salah satunya terkait hak atas akses informasi terhadap inventarisasi emisi/udara. Tulisan ini menggunakan analisis normatif dan yuridis bertujuan mengetahui pemenuhan partisipasi publik dalam pemenuhan hak atas akses informasi lingkungan hidup dan implikasinya dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst. Hasil analisis tulisan ini menunjukkan bahwa Gubernur DKI Jakarta berdasarkan Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst., terbukti lalai dalam memberikan informasi terkait hasil inventarisasi emisi daerah, sedangkan masyarakat telah melakukan partisipasi publik melalui gugatan warga negara dan menuntut pemenuhan hak atas akses informasi terkait inventarisasi udara.

Kata Kunci: hak atas akses informasi, partisipasi publik, pencemaran udara.

Abstract

Air pollution is the infiltration or inserting of substance, energy and/or other components into air ambient because of human activities until it exceeds air quality standards. Air pollution in the DKI Jakarta area prompted a group of citizens to engage in public participation through filing a citizen lawsuit based on torts committed by the government, one of which is related to the right to access information on the emission/air inventory. This paper uses normative and juridical analysis to understand the fulfilment of public participation in fulfilling the right to access environmental information and its implications in Decision No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst. The analysis results of this paper show that the Governor of

¹ Nadira Tatyana merupakan alumni Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada tahun 2020. Korespondensi: nadira.tatyana@mail.ugm.ac.id.

² Achmad Ramadhandy Y. Putra merupakan alumni Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada tahun 2021. Korespondensi: achmad.ramadhandy@ui.ac.id.

DKI Jakarta, according to Decision No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst., was proven negligent in providing information related to regional emission inventory, whereas the society has engaged in public participation through a citizen lawsuit and demanded the fulfilment of rights to access information related to air inventory.

Keywords: *the right to access information, public participation, air pollution.*

I. Pendahuluan

Ketika kita bicara mengenai pencemaran udara Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta dengan studi Kasus Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, sebelumnya perlu dipahami mengenai pencemaran udara terlebih dahulu. Pencemaran udara merupakan salah satu pencemaran lingkungan hidup.³ Pasal 1 angka 14 UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) yang telah diubah melalui UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker), mengatur “Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh

kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.”

Kemudian, peraturan turunan UU PPLH jo. UU Ciptaker yakni Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP PPLH) pada Pasal 1 angka 49 mengatur “Pencemaran udara adalah masuk atau dimasukkannya zat, energi, dan/atau komponen lainnya ke dalam Udara Ambien oleh kegiatan manusia sehingga melampaui Baku Mutu Udara Ambien yang telah ditetapkan.”

Kemudian, Pasal 1 angka 50 PP PPLH mengatur, “Baku Mutu Udara Ambien adalah Nilai Pencemar Udara yang ditenggang keberadaannya dalam Udara Ambien.” Supaya lebih jelas lagi,

³ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU PPLH, LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059 jo. Indonesia, *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, UU Ciptaker, LN No. 245 Tahun 2020, TLN No. 6573, Ps. 20 ayat (2) huruf d jo. Penjelasan Ps. 13 ayat (1) huruf a.

Pasal 1 angka 42 PP PPLH mengatur “Udara Ambien adalah udara bebas di permukaan bumi pada lapisan troposfir yang berada di dalam wilayah yurisdiksi Republik Indonesia yang dibutuhkan dan berpengaruh terhadap kesehatan manusia, makhluk hidup, dan unsur Lingkungan Hidup lainnya.”

Berangkat dari deskripsi pencemaran udara dalam Pasal 1 angka 49 UU PPLH jo. UU Ciptaker jo. PP PPLH, udara DKI Jakarta tercemar sebagaimana rincian fakta sebagai berikut. Kondisi udara DKI Jakarta dapat diketahui dengan mengacu pada Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) yang menunjukkan kualitas udara di suatu lokasi tertentu. ISPU

menggambarkan kondisi mutu udara ambien di lokasi tertentu, dengan dasar gambaran dampak terhadap kesehatan manusia, nilai estetika dan makhluk hidup lainnya.⁴

ISPU memiliki parameter yang terdiri dari Partikulat PM₁₀ dan PM_{2,5}, karbon monoksida (CO), nitrogen dioksida (NO₂), sulfur dioksida (SO₂), ozon (O₃), dan hidrokarbon (HC).⁵ Guna parameter tersebut adalah, untuk menghitung tingkat konsentrasi ambien di udara, sehingga dapat dinilai tingkat kualitas suatu udara yang kemudian dikonversi dalam tabel kategori angka rentang ISPU sebagai berikut:⁶

⁴ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengendalian Pencemaran Udara*, PP No. 41 Tahun 1999, LN No. 86 Tahun 1999, TLN No. 3853, Ps. 1 angka 26.

⁵ Indonesia, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Indeks Standar Pencemar Udara*, Permen LHK No. 14 Tahun 2020, Ps. 2 ayat (2).

⁶ Dasrul Chaniago, Annisa Zahara, dan Indah Suci Ramadhani, “Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) sebagai Informasi Mutu Udara Ambien di Indonesia”, <https://ditppu.menlhk.go.id/portal/read/indeks-standar-pencemar-udara-ispu-sebagai-informasi-mutu-udara-ambien-di-indonesia>, diakses pada 8 Agustus 2022.

Nadira Tatyana dan Achmad Ramadhandy Y. Putra
Pemenuhan Hak atas Akses Informasi Lingkungan Hidup dan Partisipasi Publik
terhadap Pencemaran Udara DKI Jakarta

Kategori	Status Warna	Angka Rentang
Baik	Hijau	1-50
Sedang	Biru	51-100
Tidak Sehat	Kuning	101-200
Sangat Tidak Sehat	Merah	201-300
Berbahaya	Hitam	≥ 301

Tabel 1. Kategori Angka Rentang ISPU

Sebagaimana data paling akhir yang terpublikasikn dari Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta dalam Laporan

Kualitas Udara Jakarta pada tahun 2021, data tersebut menunjukkan indeks ISPU sebagai berikut:⁷

Bulan	Kategori ISPU					
	Baik (Hijau)	Sedang (Biru)	Tidak Sehat (Kuning)	Sangat Tidak Sehat (Merah)	Berbahaya (Hitam)	Tidak Ada Data
Januari	3	25	3	0	0	0
Februari	0	25	3	0	0	0
Maret	0	24	7	0	0	0
April	0	19	11	0	0	0
Mei	0	21	10	0	0	0
Juni	0	12	18	0	0	0
Juli	0	2	29	0	0	0
Agustus	0	11	20	0	0	0
September	0	14	16	0	0	0

⁷ Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta, "Laporan Kualitas Udara Jakarta Tahun 2021," Jakarta, (02 Maret 2022), hlm 6.

Bulan	Kategori ISPU					
	Baik (Hijau)	Sedang (Biru)	Tidak Sehat (Kuning)	Sangat Tidak Sehat (Merah)	Berbahaya (Hitam)	Tidak Ada Data
Oktober	0	17	14	0	0	0
November	0	25	2	0	0	0
Desember	0	25	6	0	0	0
Total	6	220	139	0	0	0
Persentase	2%	60%	38%	0%	0%	0%

Tabel 2. ISPU DKI Jakarta Tahun 2021

Data di atas cukup menggambarkan kondisi tercemarnya udara DKI Jakarta pada tahun 2021, dimana tingkat ISPU “sedang” mendominasi sebesar 60% dan “tidak sehat” sebanyak 38%.

Lebih lanjut berdasarkan pemantauan Greenpeace, pencemaran udara DKI Jakarta berdampak buruk terhadap kesehatan manusia. Kualitas udara DKI Jakarta yang menunjukkan indikasi tercemar mengakibatkan dampak indikasi tidak sehat sehingga menimbulkan gangguan kesehatan terkhusus terhadap kelompok rentan

yakni, ibu hamil, anak-anak, dan lansia.⁸ Selain itu juga berdampak pada penyakit lainnya antara lain, gangguan pernafasan, disfungsi sistem jantung, serta komplikasi pada sistem saraf dan gangguan psikiatri. Bahkan, tingginya paparan terhadap pencemaran udara meningkatkan risiko autisme pada janin dan komplikasi pada sistem imun seperti penyakit alzheimer dan parkinson.⁹

Jika kita kembali mengacu pada ketentuan normatif, pencemaran udara yang terjadi di DKI Jakarta tersebut

⁸ Greenpeace Indonesia, “Kualitas Udara yang Buruk di Jabodetabek: Dampak Kesehatan dan Pentingnya Pemantauan Kualitas Udara yang Memadai,” Greenpeace Indonesia, (2017), hlm 1.

⁹ Adel Ghorani-Azam, *et al.*, “Effects of Air Pollution on Human Health and Practical Measures for Prevention in Iran,” *Journal of Research in Medical Sciences*, Vol. 20, No. 11 (November 2015), hlm. 5-6.

melanggar hak asasi manusia (HAM). Pelanggaran HAM muncul karena tidak terpenuhinya hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) *jo.* Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM).

Lebih khusus, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta hak lainnya yang lebih rinci diatur dalam Pasal 65 ayat (1) UU PPLH yang berbunyi sebagai berikut: "Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia". Berkaitan dengan hak dalam Pasal 65 ayat (1) UU PPLH, pada Pasal 65 ayat (2) UU PPLH dengan jelas diatur bahwa "Setiap orang berhak mendapatkan Pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat." Masih terkait dengan Pasal 65 ayat (2), Pasal 65 ayat (4) mengatur: "Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan

dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Lebih lanjut, pada Pasal 65 ayat (3) UU PPLH mengatur "Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup."

Lebih khusus, Pasal 65 ayat (3) UU PPLH terkait dengan Pasal 91 ayat (1) UU PPLH dengan ketentuan sebagai berikut "masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan kelompok untuk kepentingan dirinya sendiri dan/atau untuk kepentingan masyarakat apabila mengalami kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup."

Oleh karena hal yang termuat dalam Pasal 65 ayat (1) dan ayat (3) *jo.* Pasal 91 ayat (1) UU PPLH, dalam hal masyarakat menderita kerugian akibat kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup, masyarakat berhak untuk mengajukan gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) atau yang disingkat CLS. Teknis pengajuan gugatan perwakilan diatur lebih lanjut

dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (Perma Gugatan Perwakilan Kelompok). Lebih khusus, CLS diatur dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup (SK KMA Penanganan Perkara LH) pada Bab IV No. 3. CLS berdasarkan Bab IV No. 3 huruf a merupakan:

...gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang terhadap suatu perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, dengan alasan adanya pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah atau Organisasi Lingkungan Hidup tidak menggunakan haknya untuk menggugat.

Lebih lanjut, atas alas hak berdasarkan Pasal 65 ayat (3) jo. Pasal 91 ayat (1) UU PPLH jo. Bab IV No. 3 SK

KMA Penanganan Perkara LH, sekelompok masyarakat sebagai Tim Advokasi Gerakan Ibukota (Inisiatif Bersihkan Udara Koalisi Semesta) mengajukan CLS dengan Perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst. Para Penggugat berpendapat bahwa kualitas udara DKI Jakarta yang buruk berdampak kepada kepentingan umum yaitu seluruh warga DKI Jakarta.

Para Penggugat menilai Para Tergugat gagal memberikan jaminan perlindungan dan pemenuhan HAM.¹⁰ Gugatan ini diajukan sebagai bentuk akses partisipasi serta keadilan warga negara dalam memperoleh hak atas lingkungan hidup sehat dan baik,¹¹ sebagaimana ketentuan Pasal 65 ayat (1)-(3) UU PPLH. Dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, Gubernur DKI Jakarta sebagai Tergugat V, khususnya dinilai lalai menjalankan kewajibannya untuk melakukan dan

¹⁰ Para Tergugat dalam Gugatan ini antara lain Presiden RI sebagai Tergugat I, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI sebagai Tergugat II, Menteri Dalam Negeri sebagai Tergugat III, Menteri Kesehatan sebagai Tergugat IV, Gubernur DKI Jakarta sebagai Tergugat V, Gubernur Banten sebagai Turut Tergugat I, dan Gubernur Jawa Barat sebagai Turut Tergugat II. Kausalitas antara kerugian Para Penggugat dengan kelalaian Para Tergugat menjadi dasar dari petitum Para Penggugat. Lihat: Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan No. 347/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, hlm. 36.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 8.

menyebarkan informasi terkait inventarisasi emisi.¹² Padahal, berdasarkan Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) UU PPLH, sudah jelas diatur bahwa, adalah hak setiap orang untuk mengakses informasi dan memiliki akses partisipasi sebagaimana kutipannya tersebut di atas.

Inventarisasi udara merupakan, kegiatan mengumpulkan, mencatat dan menganalisis data informasi yang meliputi sumber gangguan dan emisi juga, mutu udara ambien. Hal tersebut sebagaimana Penjelasan Pasal 164 huruf a PP PPLH. Inventarisasi udara merupakan kewajiban pemerintah salah satunya gubernur sebagaimana ketentuan Pasal 172 huruf b PP PPLH yang akan dibahas lebih lanjut pada pembahasan tulisan ini.

Tulisan ini melalui analisis normatif dan yuridis bertujuan untuk menemukan jawaban mengenai penerapan partisipasi publik dan pemenuhan hak atas akses informasi lingkungan hidup atas pencemaran udara DKI Jakarta. Analisis pemenuhan

hak atas akses informasi dilakukan dengan studi kasus Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst untuk mengetahui implikasinya terhadap Para Penggugat.

Tulisan ini terbagi menjadi tiga bagian yakni, pendahuluan sebagaimana terjabarkan di atas, pembahasan dan penutup. Pembahasan diawali dengan latar belakang Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, kemudian mengenai CLS dalam ketentuan normatif. Selanjutnya akan dibahas pula mengenai hak atas partisipasi publik dan hak atas akses informasi dalam ketentuan normatif. Pembahasan diakhiri dengan analisis implikasi kedua hak tersebut dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst yang gugatannya diajukan secara CLS. Tulisan ini ditutup dengan penutup berisi kesimpulan atas analisis normatif yuridis yang dibahas pada bagian pembahasan tulisan.

¹² *Ibid.*, hlm. 31.

II. Pemenuhan dan Implikasi Hak Akses atas Informasi serta Hak atas Partisipasi Publik dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst

A. Latar Belakang Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst

Perkara dengan Putusan No. 374/Pdt.H/LH/2019/PN.Jkt.Pst diajukan oleh Para Penggugat akibat pencemaran udara di wilayah DKI Jakarta. Gugatan diajukan dengan latar belakang masyarakat DKI Jakarta tidak mendapatkan pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Padahal, pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat tertuang dalam konstitusi Indonesia yakni, sebagaimana bunyi Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut, hak tersebut juga diatur melalui Pasal asal 9 ayat (3) UU HAM. Bahkan lebih khusus, hak tersebut diatur melalui Pasal 65 ayat (1) UU PPLH. Masing-masing ketentuan telah dikutip dalam pendahuluan di atas.

Dikarenakan tidak terpenuhinya HAM atas lingkungan hidup yang

sehat dan baik, Para Penggugat yang terdiri dari beberapa perwakilan masyarakat DKI Jakarta,¹³ menggugat salah satunya Gubernur DKI Jakarta yang merupakan Tergugat V, atas dasar beberapa perbuatan melawan hukum, termasuk tidak melakukan kewajiban berupa inventarisasi emisi. Inventarisasi emisi berguna untuk memperoleh informasi besaran emisi, namun Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak menyediakan informasi beban emisi yang menjadi dasar untuk menentukan langkah pemulihan pencemaran udara.¹⁴

Pencemaran udara DKI Jakarta mengakibatkan kerugian yang diderita oleh Para Penggugat dan masyarakat DKI Jakarta lainnya yakni, penyakit kardiovaskular, paru-paru, dan permasalahan kesehatan lainnya. Para Penggugat beralasan bahwa terjadi peningkatan penyakit-penyakit tersebut pada tahun 2016 dibandingkan dengan tahun 2010. Dengan kata lain, masyarakat DKI Jakarta menanggung

¹³ *Ibid.*, hlm. 1-3.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 31-32.

beban biaya sebesar 51,2 triliun rupiah pada 2016 yang lebih mahal dibandingkan pada tahun 2010 yang hanya sebesar 38,5 triliun rupiah.¹⁵

Berdasarkan alasan tersebut, Para Penggugat memohon salah satunya agar Gubernur DKI Jakarta beserta Gubernur Banten dan Gubernur Jawa Barat untuk inventarisasi emisi yang melibatkan partisipasi publik. Berkaitan dengan inventarisasi emisi, inventarisasi udara saat ini diatur dalam Pasal 165-177 PP PPLH yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam sub bab di bawah. Sebagai informasi, saat proses perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, peraturan pemerintah yang berlaku masihlah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara (PP Pengendalian Pencemaran Udara). PP Pengendalian Pencemaran Udara ini kemudian dicabut melalui Pasal 528 huruf b PP PPLH.

Lebih lanjut berkenaan dengan Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, Majelis Hakim dalam pertimbangan Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst berpendapat bahwa Gubernur DKI Jakarta tidak melakukan inventarisasi emisi sesuai Pasal 6 ayat (1) PP Pengendalian Pencemaran Udara jo. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 12 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Pengendalian Pencemaran Udara di Daerah (PMLH Pengendalian Pencemaran Udara) serta, pertimbangan bukti yang diajukan di persidangan.¹⁶ Lebih khusus, Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa Tergugat II dalam hal ini Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, telah lalai membina serta mengawasi kinerja Gubernur DKI Jakarta dalam mengendalikan pencemaran udara terutama dalam uji emisi kendaraan bermotor dan juga inventarisasi emisi lintas batas provinsi.¹⁷ Selain itu,

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 34-35.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 267 dan 273.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 273 dan 276.

Gubernur DKI Jakarta juga dipertimbangkan oleh Majelis Hakim tidak menyediakan stasiun pemantau kualitas udara DKI Jakarta serta, tidak menyusun strategi dan rencana aksi pemulihan udara Jakarta.¹⁸

Lebih lanjut, Majelis Hakim dalam putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst juga mempertimbangkan bahwa, berdasarkan Dokumen Informasi Kinerja Badan Lingkungan Hidup DKI Jakarta, Rencana Strategis Tahun 2017-2022 Dinas Lingkungan Hidup Provinsi DKI Jakarta dan Rencana Kerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Gubernur tidak pernah merencanakan untuk melaksanakan inventarisasi emisi. Padahal, inventarisasi emisi/udara sudah dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang kemudian telah diberikan kepada

pemerintah sebagai rekomendasi. Dengan demikian, Majelis Hakim berpendapat Gubernur DKI Jakarta melakukan perbuatan melawan hukum, sehingga pada Amar Putusannya menghukum Gubernur DKI Jakarta untuk melakukan inventarisasi emisi yang melibatkan partisipasi publik.¹⁹

Berkenaan dengan amar putusan perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, hasil inventarisasi emisi memang wajib dipublikasikan sebagaimana ketentuan Pasal 9 dan Pasal 11 UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Inventarisasi emisi sudah seharusnya diinformasikan dalam dokumen yang termasuk informasi publik atau umum yang wajib tersedia setiap saat maupun diumumkan baik secara berkala.²⁰ Hal ini supaya partisipasi masyarakat

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 276.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 277-282.

²⁰ Hasil inventarisasi emisi yang termasuk informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala karena wajib diinformasikan melalui Dokumen Informasi Kinerja Badan Lingkungan Hidup DKI Jakarta. Selain itu, hasil inventarisasi emisi juga termasuk informasi publik yang wajib tersedia setiap saat karena wajib diinformasikan melalui Rencana Strategis Tahun 2017-2022 Dinas Lingkungan Hidup Provinsi DKI Jakarta dan Rencana Kerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Lihat: Indonesia, *Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*, UU No. 14 Tahun 2008, LN No. 61 Tahun 2008, TLN No. 4846, Ps. 9 dan Ps. 11.

terdorong dalam proses pengambilan kebijakan publik melalui pemenuhan hak akses atas informasi.²¹

Lebih lanjut secara teori, menurut Grossbrendt dan Liu, partisipasi masyarakat sangat krusial dalam bidang lingkungan hidup. Pemerintah perlu menyelaraskan strategi pembuatan kebijakan untuk membuat perencanaan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan dengan melibatkan berbagai pihak, termasuk masyarakat.²² Suatu bentuk dari masyarakat untuk berpartisipasi adalah sains khalayak atau *citizen science*. *Citizen science* dapat diartikan sebagai partisipasi masyarakat dalam mengumpulkan data sebuah penelitian berbasis ilmiah.

Haklay kemudian membagi keterikatan *citizen science* menjadi enam tingkat. (1) pengindraan pasif (*passive sensing*) yang menggambarkan proses dimana informasi dikumpulkan tanpa upaya dari perangkat masyarakat itu

sendiri; (2) komputasi sukarela (*volunteering computing*) yang merupakan metode dimana masyarakat memperkenalkan para ilmuwan untuk menggunakan perangkat yang dimiliki; (3) pemikiran sukarelawan (*volunteer thinking*) yang memanfaatkan daya pikir masyarakat selama aktivitas rekreasi seperti menonton televisi;²³ (4) data yang diperoleh dari tingkat *volunteer thinking* kemudian digunakan dalam observasi lingkungan hidup dan ekologis. Tahap ini menggambarkan bentuk lama dari *citizen science*, dimana para sukarelawan memonitor dan/atau mengamati lingkungan pribadinya, sering kali berdasarkan protokol yang dibuat para ilmuwan; (5) tahap pengindraan partisipatif (*participatory sensing*) yang melibatkan masyarakat agar lebih aktif terlibat dalam merancang pengumpulan dan analisis data; (6) kegiatan yang termasuk ilmu kemasyarakatan (*civic/community*

²¹ *Ibid.*, Ps. 3 huruf b.

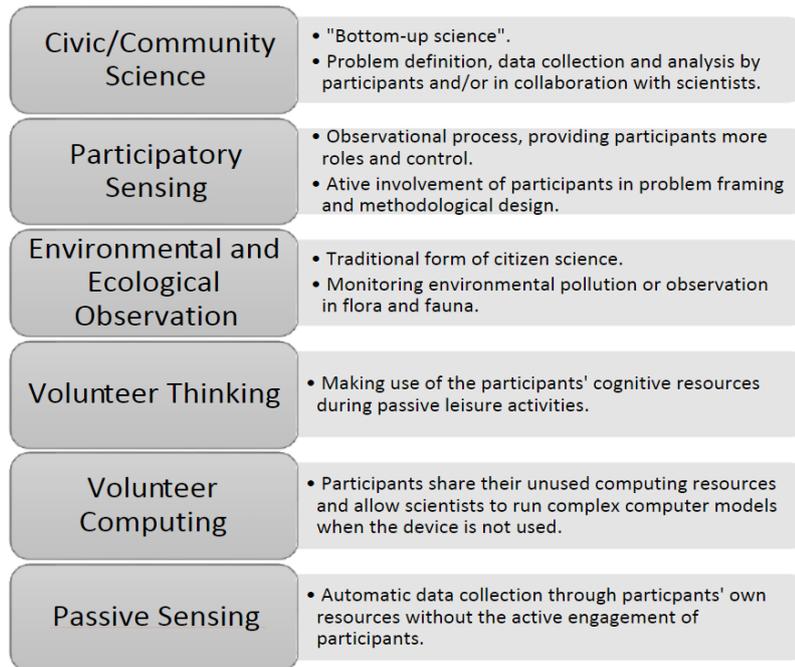
²² Sonja Grossbrendt dan Hai-Ying Liu, *Citizen Participation Approaches in Environmental Health* dalam Jozef M. Pacyna dan Elisabeth G. Pacyna, *Environmental Determinants of Human Health*, (New York: Springer Charm, 2016), hlm. 2.

²³ *Ibid.*, hlm. 11.

science) yang menggunakan pendekatan *bottom-up*.

Dalam hal Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, relevan dengan teori ini karena

berdasarkan teori ini, masyarakat perlu terlibat dalam analisis dan interpretasi atas hasil publikasi atau pemanfaatannya, termasuk terhadap kondisi udara.²⁴



Gambar 1. Tingkatan Sains Khalayak (Citizen Science)²⁵

B. Pemenuhan dan Implikasi Hak Akses Informasi dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst

Hak yang dimiliki setiap orang adalah memperoleh lingkungan hidup yang sehat dan baik, hal ini dijamin sebagai bagian dari HAM berdasarkan konstitusi Indonesia yakni, Pasal 28H

ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 9 ayat (3) UU HAM. Hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik terkait udara DKI Jakarta lah yang menjadi salah satu dasar gugatan Para Penggugat dalam Putusan No. 374/Pdt.H/LH/2019/PN.Jkt.Pst. Para Penggugat menilai Presiden Republik

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

Indonesia lalai karena tidak melakukan kewajiban hukum memenuhi HAM masyarakat DKI Jakarta sebagaimana termuat dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945.²⁶ Terkait dengan pemenuhan hak atas lingkungan yang sehat dan baik, masyarakat juga berhak atas akses informasi sebagaimana ketentuan dalam Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) UU PPLH. Bahkan, jika hak tersebut tidak terpenuhi maka, masyarakat berhak mengajukan gugatan sebagaimana ketentuan Pasal 91 ayat (1) UU PPLH.

Sebelum bicara lebih lanjut mengenai hak akses atas informasi beserta hak untuk menggugat berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia, perlu adanya pemahaman bahwa hak akses terhadap informasi merupakan salah satu hal yang terpenting dalam melindungi hak atas lingkungan hidup yang sehat dan baik bahkan dalam perspektif HAM internasional. Pasal 25 huruf a International Covenant on Civil and

Political Rights (ICCPR), menjamin hak asasi manusia terkait lingkungan mencakup hak untuk menerima pemberitahuan awal atas risiko lingkungan, hak atas ganti rugi, termasuk hak gugat untuk litigasi bagi kepentingan publik, dan hak bagi ganti rugi yang efektif atas kerusakan lingkungan.²⁷

Selain itu, pertemuan United Nations Conference on Environment and Development di Rio de Janeiro tahun 1992 (UNCED 1992) yang menghasilkan strategi pengelolaan lingkungan hidup yang dituangkan ke dalam Agenda 21. Salah satunya Bab 40 disebutkan perlunya kemampuan pemerintahan dalam mengumpulkan dan memanfaatkan data dan informasi multisektoral pada proses pengambilan keputusan untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan.²⁸ Pembangunan Berkelanjutan menuntut ketersediaan data, keakuratan analisis,

²⁶ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, hlm. 23-24

²⁷ Sharon Beder, *Environmental Principles and Policies*, (London: Earthscan, 2006), hlm. 106.

²⁸ United Nations Sustainable Development, *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21, Chapter 40*, para. 1.

dan penyajian informasi lingkungan hidup yang informatif.²⁹

Lebih lanjut selain ICCPR dan UNCED 1992, aspek prosedural hak atas lingkungan diatur secara jelas pada The 1998 Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). Aarhus Convention bertujuan mendorong keterbukaan budaya administratif antara masyarakat dengan otoritas publik, yang mana berkaitan erat dengan akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi pemerintahan. Lebih khusus, Pasal 1 Aarhus Convention menunjukkan keterkaitan antara hak atas akses informasi dengan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Pasal 1 Aarhus Convention berbunyi:³⁰

In order to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her

health and well-being, each Party shall guarantee the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters in accordance with the provisions of this Convention.

Pencapaian atas tujuan Aarhus Convention merupakan karakteristik utama dari pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam praktik demokrasi partisipatif. Lebih lanjut, Aarhus Convention memiliki tiga pilar utama terkait hak atas lingkungan, yaitu: (1) akses terhadap informasi, (2) partisipasi publik, dan (3) akses terhadap keadilan.³¹

Pilar pertama, yaitu akses terhadap informasi, menjadi faktor penting dalam partisipasi publik yang efektif karena keputusan sangat bergantung pada informasi yang menyeluruh, akurat, dan terkini. Pilar kedua adalah partisipasi publik. Agar menjadi efektif, partisipasi publik bergantung pada kedua pilar lainnya, yaitu akses terhadap informasi

²⁹ *Ibid.*

³⁰ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, (1998), hlm. 3, Ps. 1.

³¹ UNECE Aarhus Convention Secretariat, *“The Role of the Aarhus Convention in Promoting Good Governance and Human Rights”*, UNECE, (September 2012), hlm 1-2.

sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dengan cara yang terinformasi, dan akses terhadap keadilan agar terwujudnya partisipasi yang nyata. Pilar ketiga, yaitu akses terhadap keadilan, mendorong agar pilar akses terhadap informasi dan pilar partisipasi publik memperkuat penegakkan hukum lingkungan nasional.³²

Lebih lanjut mengacu pada undang-undang, hak atas akses informasi secara umum dijamin melalui UU KIP. Sedangkan yang khusus terkait informasi lingkungan hidup dijamin melalui Pasal 65 ayat (2) dan (4) UU PPLH.

Pengaturan dalam UU KIP terkait hak atas akses informasi adalah sebagai berikut. UU KIP membagi informasi ke dalam tiga kelompok. *Pertama*, Pasal 6 ayat (3) UU KIP mengatur informasi

umum/publik yang tidak bisa diakses oleh publik.³³ *Kedua*, Pasal 9-10 UU KIP mengatur informasi publik yang wajib diumumkan, yaitu Informasi yang wajib diumumkan secara berkala,³⁴ dan informasi yang wajib diumumkan secara serta merta³⁵. *Ketiga*, Pasal 11 dan 14-17 UU KIP mengatur informasi publik yang wajib disediakan setiap saat, yang terdiri dari Informasi yang tersedia setiap saat dan wajib tersedia aksesnya kepada publik berdasarkan informasi serta,³⁶ informasi yang tersedia setiap saat namun tidak wajib tersedia aksesnya untuk publik.³⁷

Terhusus dalam konteks lingkungan hidup, hak atas akses informasi dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat telah dijamin oleh Pasal 65 ayat (2) jo. ayat (4) UU PPLH. Hak akses atas informasi selain terkait dengan

³² Stephen Stec and Susan Casey- Lefkowitz, "The Aarhus Convention: An Implementation Guide", *Economic Commission for Europe*, 2000, hlm. 6.

³³ Indonesia, *Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*, UU No. 14 Tahun 2008, LN No. 61 Tahun 2008, TLN No. 4846, Ps. 6 ayat (3).

³⁴ *Ibid.*, Ps. 9.

³⁵ *Ibid.*, Ps. 10.

³⁶ *Ibid.*, Ps. 11, 14-16.

³⁷ *Ibid.*, Ps. 17.

pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat juga terkait dengan sistem informasi lingkungan hidup yang diatur melalui Pasal 62 jo. Pasal 63 dan Pasal 68 UU PPLH jo. UU Ciptaker jo. Pasal 172 huruf b jo. Pasal 480-489 PP PPLH.

Sebelum bicara lebih jauh mengenai sistem informasi lingkungan hidup, perlu adanya pemahaman bahwa pada hakikatnya, baik sistem informasi lingkungan hidup maupun hak atas akses informasi muncul karena adanya kewajiban pelaku usaha dan pemerintah. Berdasarkan Pasal 68 huruf a UU PPLH, setiap pelaku kegiatan dan/atau usaha wajib memberikan informasi terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang akurat, terbuka, benar dan tepat waktu. Sedangkan pemerintah, khususnya pemerintah pusat bertugas dan berwenang salah satunya menyelenggarakan inventarisasi sumber dalam alam nasional dan emisi gas rumah kaca. Hal tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 63 huruf f UU PPLH jo. UU Ciptaker. Sedangkan pemerintah provinsi, dalam hal ini Gubernur DKI

Jakarta, juga memiliki kewajiban melakukan inventarisasi udara. Hal tersebut sebagaimana diatur melalui Pasal 172 huruf b PP PPLH.

Kemudian, sistem informasi lingkungan hidup memiliki keterkaitan dengan hak akses atas informasi untuk pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sistem informasi lingkungan hidup sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 23 adalah: "...sistem kombinasi dari teknologi informasi untuk aktivitas orang yang menggunakan teknologi untuk mendukung operasi dan manajemen lingkungan hidup". Sistem informasi menurut Pasal 62 ayat (1)-(2) UU PPLH mengatur bahwa, agar mendukung pelaksanaan dan pengembangan kebijakan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup maka dikembangkan sistem informasi lingkungan, yang terpadu dan terkoordinasi serta, wajib diumumkan ke masyarakat. Pasal 62 ayat (3) UU PPLH mengatur bahwa sistem informasi setidaknya memuat peta rawan lingkungan hidup, informasi

mengenai status lingkungan hidup, dan informasi lingkungan hidup lainnya.

Lebih khusus, sistem informasi pencemaran udara diatur melalui Pasal 483 ayat (3) huruf b PP PPLH yakni sebagai berikut. Penanggung jawab kegiatan dan/atau usaha yang wajib Amdal atau UKL-UPL melaporkan mengenai pengendalian pencemaran udara sebagai bagian dari sistem informasi status lingkungan hidup berdasarkan ketentuan Pasal 484 ayat (1) PP PPLH.³⁸ Lebih lanjut menurut Pasal 484 ayat (2) huruf b, c dan d PP PPLH, Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah bertugas menyusun dan melaporkan status lingkungan hidup yang memuat informasi antara lain: *Pertama*, tekanan yang menyebabkan perubahan lingkungan. *Kedua*, status dan kondisi lingkungan. *Ketiga*, dampak dari perubahan lingkungan.

Selanjutnya, Pasal 484 ayat (4) huruf c PP PPLH kemudian mengatur bahwa tekanan yang menyebabkan perubahan

lingkungan salah satunya adalah emisi langsung tidak langsung ke udara. Sedangkan Pasal 484 ayat (5) huruf b PP PPLH mengatur bahwa status kondisi lingkungan diukur dengan indeks kualitas lingkungan hidup, salah satunya kualitas udara. Terakhir, Pasal 484 ayat (6) PP PPLH mengatur bahwa dampak dari perubahan lingkungan terdiri dari perubahan lingkungan itu sendiri, dampak yang ditimbulkan oleh sumber pencemar terhadap kualitas lingkungan hidup, daya dukung dan daya tampung, kebencanaan serta, perubahan sosial ekonomi akibat perubahan lingkungan.

Dengan demikian maka semakin jelas bahwa, Para Penggugat dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst menerapkan tuntutan pemenuhan hak akses atas informasi demi terpenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Lebih tepatnya Para penggugat menyatakan lalainya Gubernur DKI Jakarta karena tidak melaksanakan

³⁸ Sistem Informasi Lingkungan Hidup setidaknya memuat informasi mengenai status lingkungan hidup, peta rawan lingkungan hidup, dan informasi lingkungan hidup lainnya. Lihat: Indonesia, UU PPLH, Ps. 62.

kewajiban hukum melakukan inventarisasi emisi.³⁹ Berdasarkan Pasal 62 jo. Pasal 172 huruf b jo. Pasal 483-484 UU PPLH maka jelas bahwa pemerintah harus menyediakan informasi mengenai kondisi udara termasuk di udara DKI Jakarta demi pemenuhan hak konstitusional Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 yakni, lingkungan hidup yang baik dan sehat.⁴⁰

Lebih lanjut terkait inventarisasi udara, PP PPLH mengatur mengenai inventarisasi udara pada Pasal 164-173. Sebagaimana disebutkan di atas, ketentuan inventarisasi udara ini terkait dengan dalil Para Penggugat terhadap Gubernur DKI Jakarta dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.⁴¹ Pasal 164 huruf a PP PPLH mengatur bahwa inventarisasi udara merupakan salah satu perencanaan perlindungan dan pengelolaan mutu udara.

Inventarisasi udara sebagaimana ketentuan Pasal 165 ayat (1) PP PPLH merupakan tahap paling awal dalam perencanaan perlindungan dan pengelolaan mutu udara, sehingga menunjukkan seberapa penting peran inventarisasi sebagai dasar kegiatan-kegiatan selanjutnya. Inventarisasi udara meliputi sumber emisi dan/atau sumber gangguan dan mutu udara ambien.⁴²

Kemudian, Pasal 166 ayat (1) PP PPLH mengatur bahwa inventarisasi udara dilakukan dengan mengidentifikasi sumber emisi dan/atau sumber gangguan, jenis emisi dan/atau jenis gangguan pencemar udara, serta menghitung emisi, gangguan, dan mutu udara ambien.⁴³ Selanjutnya, pada Pasal 172 PP PPLH, inventarisasi udara dilakukan oleh menteri untuk inventarisasi udara

³⁹ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, hlm. 31-32.

⁴⁰ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "KLHK Bangun Sistem Informasi Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan", <http://pkgppkl.menlhk.go.id/v0/klhk-bangun-sistem-informasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan/>, diakses pada 29 Juni 2022.

⁴¹ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, hlm. 31-32.

⁴² Indonesia, *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, PP No. 22 Tahun 2021, LN No. 32 Tahun 2021, TLN No. 6634, Ps. 165 ayat (1).

⁴³ *Ibid.*, Ps. 166 ayat (1).

nasional, dilakukan oleh gubernur untuk inventarisasi udara provinsi, dan dilakukan oleh bupati/wali kota untuk inventarisasi udara kabupaten/kota.⁴⁴ Hasil inventarisasi udara dari bupati/wali kota dalam 1 (satu) provinsi diserahkan kepada gubernur untuk dianalisis sehingga didapat penyebab utama sumber pencemar udara dan parameter pencemar dominan dari setiap kabupaten/kota. Selanjutnya, data inventarisasi udara tersebut diserahkan ke tingkat nasional untuk dibuat peta panduan (*roadmap*) pengendalian pencemaran udara.⁴⁵ Walaupun Pasal 165-173 PP PPLH mengatur inventarisasi udara, sangat disayangkan, tidak ada pengaturan mengenai bagaimana pemenuhan akses informasi maupun partisipasi publik.

Dengan demikian, ketiadaan pengaturan mengenai pemenuhan akses informasi maupun partisipasi publik dalam ketentuan pengelolaan mutu udara berdasarkan Pasal 165-173 PP PPLH, jelas mengurangi hak

masyarakat untuk berpartisipasi sebagaimana ketentuan Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) UU PPLH. Namun, ketiadaan ketentuan ini tidak berpengaruh pada dalil Para Penggugat pada Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.⁴⁶ dikarenakan, putusan tersebut terbit sebelum disahkannya PP PPLH yang mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara (PP Pengendalian Pencemaran Udara).

Sedikit informasi terkait PP Pengendalian Pencemaran Udara, terkait inventarisasi udara diatur melalui Pasal 1 angka 27 jo. Pasal 6-7 jo. Pasal 16 jo. Pasal 49 PP Pengendalian Pencemaran Udara. Gubernur menetapkan status mutu udara ambien berdasarkan hasil inventarisasi sehingga, inventarisasi udara menjadi bagian dari kewajiban gubernur. Hal tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 6 ayat (2)-(3) PP Pengendalian Pencemaran Udara. Kemudian, inventarisasi mutu udara

⁴⁴ *Ibid.*, Ps. 172.

⁴⁵ *Ibid.*, Penjelasan Ps. 173.

⁴⁶ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, hlm. 31-32

ambien juga merupakan bagian dari pengendalian pencemaran udara sebagaimana ketentuan Pasal 16 PP Pengendalian Pencemaran Udara.

Terakhir sebagai penegasan, hak masyarakat atas akses informasi mengenai inventarisasi emisi tertuang dalam Pasal 49 PP Pengendalian Pencemaran Udara. Pasal 49 PP Pengendalian Pencemaran Udara mengatur bahwa hasil inventarisasi dan pemantauan baku mutu udara ambien, emisi dan lainnya, wajib disimpan dan disebarluaskan kepada masyarakat. Oleh karenanya maka tetap dapat disimpulkan bahwa, Para Penggugat telah menerapkan dengan sedemikian rupa hak masyarakat atas akses informasi untuk pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat melalui perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

C. Pemenuhan dan Implikasi Partisipasi Publik terkait Hak atas Lingkungan Hidup yang Baik dan Sehat dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst

Terkait dengan pemenuhan hak akses atas informasi yang disinggung oleh Para Penggugat dalam Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) juga memuat hak masyarakat akses partisipasi yang kemudian ditunjukkan dengan pengajuan gugatan atas pencemaran udara DKI Jakarta dengan cara CLS pada perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

Pada hakikatnya, masyarakat memerlukan keberadaan informasi lingkungan agar mereka dapat terlibat secara langsung dalam usaha memperoleh hak mereka atas lingkungan hidup. Hal tersebut sebagaimana ketentuan dalam hukum kebiasaan internasional yang awalnya termuat dalam Pasal 10 Deklarasi Rio 1992, yaitu:⁴⁷

⁴⁷ Phillipe Sands, *et.al.*, *Principles of International Environmental Law: Third Edition*, (Cambridge University Press, 2012), hlm. 648-650.

Environmental issues are best handled with 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.

Lebih lanjut, partisipasi publik dibutuhkan dalam pengambilan kebijakan yang mempertimbangkan kebutuhan masyarakat dan kondisi wilayah setempat. Partisipasi publik atas lingkungan hidup juga tidak terlepas dari pentingnya akses terhadap informasi, agar proses pengambilan keputusan dan kebijakan dilakukan dengan cara yang terinformasi.⁴⁸ Dasar yang melandasi diperlukannya

partisipasi masyarakat dalam pengelolaan lingkungan menurut Lothar Gundling adalah meningkatkan kesiapan masyarakat untuk menerima keputusan, melengkapi perlindungan yuridis, dan demokratisasi pengambilan keputusan.⁴⁹

Konsep *actio popularis* pertama kali dikenal pada zaman Roma terkait hukum kerugian (*injury law*), dimana segala tindakan yang menyangkut kepentingan umum yang diambil oleh setiap masyarakat disebut *actiones populares*. *Actiones populares* ditujukan untuk melindungi kepentingan publik secara umum dibandingkan kepentingan pribadi.⁵⁰ Berbagai negara telah mengatur *actio popularis* dalam hukum nasionalnya, salah satunya melalui pengadopsian Pasal 9 ayat (3) Aarhus Convention, negara-negara tersebut antara lain Spanyol, Lithuania,

⁴⁸ United Nations Environment Programme (UNEP) and UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ECSAP), "An Assessment of Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Decision Making in Asia-Pacific", (April 2021), hlm. 9.

⁴⁹ Laode M. Syarif, Maskun, dan Birkah Latif, "Evolusi Kebijakan dan Prinsip-prinsip Lingkungan Global," dalam Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana, *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus* (Jakarta: Kemitraan Partnership, 2015), hlm. 67.

⁵⁰ Farid Turab Ahmadov, "The Right of *Actio Popularis* before International Courts and Tribunals", (Disertasi Doktor University of Oxford, Inggris, 2017), hlm. 15-16.

Italy, dan Belanda.⁵¹ Hukum di negara-negara tersebut memberikan hak untuk bertindak atas kepentingan umum baik sebagai anggota masyarakat maupun kelompok tertentu.⁵²

Dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, Pasal 65 ayat (2)-(4) jo. Pasal 91 ayat (1) UU PPLH telah mengatur pelibatan masyarakat dalam pemenuhan hak atas lingkungan hidup dengan mengajukan gugatan. UU PPLH memang belum spesifik mengatur mengenai gugatan warga negara/CLS. Walaupun demikian, praktiknya tetap diakomodir karena adanya pengaturan lebih lanjut di lingkungan Mahkamah Agung.

Dasar utama hak gugat masyarakat termuat dalam Pasal 91 UU PPLH sehingga, CLS sebagai salah satu bentuk gugatan perwakilan pada hakikatnya terakomodir. Sebelum bicara lebih lanjut mengenai CLS, perlu diketahui bahwa gugatan perwakilan kelompok diatur melalui Peraturan Mahkamah

Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (Perma Gugatan Perwakilan Kelompok). Perma Gugatan Perwakilan Kelompok mengatur mengenai pihak yang dapat mengajukan gugatan dan persyaratan formal dan prosedural. Namun, CLS/gugatan warga negara tidak secara tegas diatur dalam Perma Gugatan Perwakilan kelompok.

Gugatan perwakilan kemudian diatur lebih khusus dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 36/KMA.SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup (SK KMA Penanganan Perkara LH). SK KMA Penanganan Perkara LH membagi gugatan perwakilan menjadi gugatan perwakilan kelompok, gugatan

⁵¹ Ps. 9 ayat (3) Aarhus Convention berbunyi, “...ensure that members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment”.

⁵² *Ibid.*

organisasi lingkungan hidup, dan gugatan warga negara/CLS.⁵³

Citizen Lawsuit (CLS)/Actio Popularis lebih lanjut diatur melalui huruf Bab IV huruf B nomor 3 SK KMA Penanganan Perkara LH. Berdasarkan SK KMA Penanganan Perkara LH, gugatan warga negara/CLS merupakan gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang terhadap suatu perbuatan melawan hukum dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Alasan yang harus menyertai CLS adalah pembiaran atau tidak dilaksanakannya kewajiban hukum oleh pemerintah. Alasan alternatifnya adalah, dikarenakan Organisasi Lingkungan Hidup tidak menggunakan hak untuk menggugatnya yang diatur berdasarkan Pasal 92 UU PPLH jo. Bab IV huruf B Nomor 2 SK KMA Penanganan Perkara LH.

Dasar hukum SK KMA Penanganan Perkara LH mengatur CLS dikarenakan alasan kekosongan hukum. Selain itu

karena hakim tidak boleh menolak perkara sebagaimana ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman). Kemudian juga adanya kewajiban menggali, mengikuti, memahami nilai yang hidup di masyarakat sebagaimana ketentuan Pasal 5 UU Kekuasaan Kehakiman, serta alasan hukum lainnya sebagaimana termuat dalam SK KMA Penanganan Perkara LH.

CLS dilakukan atas nama kepentingan umum atas alasan lainnya pemerintah atau organisasi lingkungan hidup dalam menjalankan kewajibannya, sehingga umumnya ditujukan kepada pemerintah meskipun tidak menutup kemungkinan CLS diajukan kepada pihak privat di kemudian hari.⁵⁴ Dalam konteks Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, Majelis Hakim mengakui bahwa CLS yang diajukan oleh Para Penggugat

⁵³ Indonesia, Ketua Mahkamah Agung, *Surat Keputusan tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup*, Nomor 36/KMA.SK/II/2013 (SK KMA Penanganan Perkara LH), huruf b angka 1-3, hlm. 17-22.

⁵⁴ *Ibid.*, Bab IV huruf B nomor 3 SK KMA Penanganan Perkara LH.

telah memenuhi syarat formil dalam SK KMA Penanganan LH.⁵⁵

Dalam konteks CLS tersebut, teori yang dikemukakan Roberts dan Dobbins juga menegaskan bahwa partisipasi masyarakat bersinggungan dengan penegakkan hukum lingkungan dalam hal ini gugatan sebagaimana yang dilayangkan melalui perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

Menurut Roberts dan Dobbins, masyarakat bahkan dapat melakukan pengamatan dasar terkait kondisi lingkungannya, seperti menyadari berubahnya kondisi udara, dan sebagainya. Meskipun hanya bersifat dasar, seringkali informasi mengenai kondisi lingkungan hidup ini tidak didapatkan dari pemerintah.⁵⁶

Masyarakat dapat mengumpulkan data lingkungan hidup untuk berbagai tujuan, seperti untuk menentukan apakah terjadi pelanggaran, memperingatkan pemerintah terkait

penemuan-penemuan, atau menjadi dasar gugatan di pengadilan.⁵⁷

Merujuk pada pemaparan di atas, CLS merupakan bentuk partisipasi publik melalui gugatan. Oleh karenanya, gugatan yang diajukan Para Penggugat pada Perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst dapat dikatakan sebagai partisipasi publik terhadap penegakan dan pemulihan pencemaran udara di wilayah DKI Jakarta. Dikarenakan, pemerintah lalai menyampaikan hasil inventarisasi emisi terlebih masyarakat telah mengumpulkan dan memberikan data kualitas udara wilayah DKI Jakarta yang berada di atas baku mutu udara ambien selama beberapa tahun terakhir.⁵⁸

Dengan adanya Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, maka terdapat hukuman yang memaksa bagi pemerintah agar melakukan pengendalian pencemaran udara

⁵⁵ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, hlm. 264-265.

⁵⁶ Roberts E. dan Dobbins J, "The Role of the Citizen in Environmental Enforcement", Environmental Law Institute, (August 2016), hlm 1.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, hlm. 31-32

dengan serius. Akan tetapi, terdapat beberapa tantangan dalam mengeksekusi putusan terkait lingkungan hidup. Tantangan tersebut salah satunya belum adanya pedoman pelaksanaan eksekusi sengketa perdata lingkungan hidup dalam SK KMA Penanganan Perkara LH yang saat ini berlaku sebagai pengaturan hukum acara CLS. Terlebih, menurut Prim Haryadi, hambatan umum yang terjadi meliputi sulitnya akses terhadap objek eksekusi dan biaya eksekusi yang mahal khususnya untuk aparat pengamanan.⁵⁹

Dengan demikian, Para Penggugat menerapkan ketentuan Pasal 65 ayat (2)-(4) jo. Pasal 91 ayat (1) UU PPLH jo. SK KMA Penanganan Perkara LH Bab IV huruf B No. 3 sebagaimana dijabarkan sebelumnya. Masyarakat bahkan menerapkan teori Roberts dan Dobbins. Dengan demikian, partisipasi publik diterapkan oleh masyarakat melalui CLS dalam Perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

III. Penutup

Pasal 28H ayat (1) UUD NRI 1945 telah memberikan hak konstitusi yakni hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Selain diatur melalui Pasal 9 ayat (3) UU HAM, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat secara khusus diatur melalui Pasal 65 ayat (1) UU PPLH. Sebagaimana dibahas dalam tulisan ini, Pasal 65 ayat (1) diikuti dengan ketentuan hak akses informasi dan hak akses partisipasi dalam Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) UU PPLH. Oleh karenanya, masyarakat memiliki hak untuk akses informasi dan berpartisipasi dalam pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, salah satunya dimanifestasikan melalui perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

Selain itu, menurut teori Robbert dan Dobbins, partisipasi masyarakat sangat krusial dalam bidang lingkungan hidup. Oleh karenanya Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst relevan dengan partisipasi masyarakat

⁵⁹ Ady Thea DA, "Upaya Mengatasi Hambatan Eksekusi Perkara Lingkungan Hidup", <https://www.hukumonline.com/berita/a/upaya-mengatasi-hambatan-eksekusi-perkara-lingkungan-hidup-lt619fb194dd35b/?page=3>, diakses pada 20 April 2022.

karena adanya pelibatan masyarakat dalam analisis dan interpretasi atas hasil publikasi atau pemanfaatannya terkait kondisi udara DKI Jakarta. Partisipasi publik tersebut kemudian diwujudkan dengan cara gugatan warga negara/CLS dengan dasar hukum Pasal 91 UU PPLH jo. Bab IV huruf b angka 3 SK KMA Penanganan Perkara LH.

Apabila dikaitkan dengan pemenuhan akses informasi maupun partisipasi publik dalam ketentuan pengelolaan mutu udara berdasarkan Pasal-Pasal 164-173 PP PPLH. Sayangnya PP PPLH tidak memiliki ketentuan pengaturan hak masyarakat atas akses informasi inventarisasi emisi. Dengan demikian hal tersebut mengurangi hak masyarakat untuk berpartisipasi sebagaimana ketentuan Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) UU PPLH. Walaupun demikian, hak untuk akses partisipasi dan akses informasi sudah cukup kuat dengan dasar Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) UU PPLH terlebih karena adanya kewajiban pelaku usaha dan pemerintah untuk memberikan informasi mengenai perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Para Penggugat pada Putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

menerapkan partisipasi publik dan memenuhi hak akses atas informasi untuk pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sebagai informasi, dasar hukum yang digunakan dalam karena putusan tersebut PP Pengendalian Pencemaran Udara. PP Pengendalian Pencemaran Udara tepatnya pada Pasal 49 mengatur dengan jelas bahwa inventarisasi udara/emisi wajib dipublikasikan oleh Gubernur salah satunya. Dengan demikian tulisan ini menghasilkan hasil bahwa melalui putusan No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst, masyarakat telah menerapkan teori partisipasi publik melalui CLS untuk dalam rangka pemenuhan hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta, telah memenuhi hak akses atas informasi melalui gugatan CLS pada perkara No. 374/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik*, UU No. 14 Tahun 2008. LN No. 61 Tahun 2008, TLN No. 4846.

_____. *Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU No. 32 Tahun 2009. LN No. 140 Tahun 2009, TLN No. 5059.

_____. *Undang-Undang Cipta Kerja*. UU No. 11 Tahun 2020. LN No. 245 Tahun 2020. TLN No. 6573.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Pengendalian Pencemaran Udara*, PP No. 41 tahun 1999, LN No. 86 Tahun 1999, TLN No. 3853.

_____. *Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, PP No. 22 Tahun 2021. LN No. 32 Tahun 2021, TLN No. 6634.

_____. Menteri Lingkungan Hidup. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Pelaksanaan Pengendalian*

Pencemaran Udara di Daerah. Nomor PM 12 Tahun 2010.

_____. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tentang Indeks Standar Pencemar Udara*. Nomor PM 14 Tahun 2020.

_____. Mahkamah Agung, *Surat Keputusan tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup*. Nomor 36/KMA.SK/II/2013.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. (1998).

Putusan Pengadilan

Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan No. 347/Pdt.G/LH/2019/PN.Jkt.Pst.

Buku

Beder, Sharon. *Environmental Principles and Policies*. London: Earthscan. 2006.

Grossbrendt, Sonja dan Hai-Ying Liu. *Citizen Participation Approaches in Environmental Health* dalam Jozef M.

Pacyna dan Elisabeth G. Pacyna, *Environmental Detriminants of Human Health*. New York: Springer Charm. 2016.

Ogus, Anthony. *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Portland: Hart Publishing. 2004.

Sands, Phillipe, *et.al.* *Principles of International Environmental Law: Third Edition*. Cambridge: University Press. 2012.

Syarif, Laode M., Maskun, dan Birkah Latif. "Evolusi Kebijakan dan Prinsip-prinsip Lingkungan Global," dalam *Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus*, eds. Laode M. Syarif dan Andri G. Wibisana. 38-119. *s.l.*: USAID, Kemitraan, dan the Asia Foundation, *s.a.*

Artikel Jurnal

Ghorani-Azam, Adel, *et al.* "Effects of Air Pollution on Human Health and Practical Measures for Prevention in Iran." *Journal of Research in Medical Sciences* 20, No. 11 (November 2015).

Disertasi

Ahmadov, Farid Turab. *The Right of Actio Popularis before International Courts and Tribunals*. Disertasi University of Oxford. Inggris. 2017.

Dokumen Internasional

United Nations Sustainable Development. *United Nations Conference on Environment and Development Agenda 21*.

Lain-Lain

Dinas Lingkungan Hidup DKI Jakarta. "Laporan Kualitas Udara Jakarta Tahun 2021." Jakarta. (02 Maret 2022).

E, Roberts. dan Dobbins J. "The Role of the Citizen in Environmental Enforcement", Environmental Law Institute. (August 2016).

Greenpeace Indonesia. *Kualitas Udara yang Buruk di Jabodetabek: Dampak Kesehatan dan Pentingnya Pemantauan Kualitas Udara yang Memadai*. Greenpeace Indonesia. (2017).

Stec, Stephen and Susan Casey-Lefkowitz. "The Aarhus

Convention: An Implementation Guide.” Economic Commission for Europe. (2000).

UNECE Aarhus Convention Secretariat. “The Role of the Aarhus Convention in Promoting Good Governance and Human Rights”. UNECE. (September 2012).

United Nations Environment Programme (UNEP) and UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ECSAP). “An Assessment of Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Decision Making in Asia. (April 2021).

Internet

Chaniago, Dasrul. Annisa Zahara, dan Indah Suci Ramadhani. “Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) sebagai Informasi Mutu Udara Ambien di Indonesia.” <https://ditppu.menlhk.go.id/porta1/read/indeks-standar-pencemar-udara-ispu-sebagai-informasi->

[mutu-udara-ambien-di-indonesia,](https://www.menlhk.go.id/mutu-udara-ambien-di-indonesia/)

diakses pada 8 Agustus 2022.

DA, Ady Thea. “Upaya Mengatasi Hambatan Eksekusi Perkara Lingkungan Hidup.”

<https://www.hukumonline.com/berita/a/upaya-mengatasi-hambatan-eksekusi-perkara-lingkungan-hidup->

[1t619fb194dd35b/?page=3.](https://www.hukumonline.com/berita/a/upaya-mengatasi-hambatan-eksekusi-perkara-lingkungan-hidup-1t619fb194dd35b/?page=3) diakses pada 20 April 2022.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. “KLHK Bangun Sistem Informasi Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan.”

<http://pkgppkl.menlhk.go.id/v0/klhk-bangun-sistem-informasi-pengendalian-pencemaran-dan-kerusakan-lingkungan/>,

diakses pada 29 Juni 2022.

World Health Organization. “Ambient (outdoor) Air Pollution.”

[https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health,](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)

diakses pada 20 April 2022.