

**CLS SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN
UNTUK MENDORONG LAJU PEMULIHAN SUNGAI: PEMBELAJARAN DARI
SUNGAI GANGGA DAN RIACHUELO**

Margaretha Quina¹

Abstrak:

Kualitas air sungai yang sangat memprihatinkan di seluruh Indonesia begitu kontras dengan kinerja pemerintah Indonesia baik di tingkat pusat maupun daerah dalam pengelolaan kualitas air. Hingga kini, tidak ada rencana komprehensif dan kemauan politik yang kuat di Indonesia untuk memulihkan kualitas air sungai yang tercemar. Di India dan Argentina, stagnansi ini memicu masyarakat menggunakan instrumen hukum untuk memaksa pemerintah dan pencemar bertanggungjawab, yaitu melalui mekanisme peradilan dengan Citizen Lawsuit (CLS). Artikel ini merupakan tulisan yuridis-normatif dengan bentuk deskriptif. Artikel ini mengargumentasikan bahwa CLS dapat digunakan sebagai salah satu strategi litigasi dalam mendorong pemulihan kualitas air di Indonesia, dan harus dilakukan lebih efektif dengan mengekstraksi pembelajaran-pembelajaran penting dari kedua gugatan di India dan Argentina. Simpulan artikel ini mengamini hipotesis tersebut, namun dengan penekanan terhadap ketepatan subjek dan tuntutan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dari subjek yang digugat.

Kata kunci: *citizen suit*, pencemaran air, pemulihan sungai

Abstract:

The very concerning water quality across Indonesian rivers stands in contrast with the performance of Indonesian government, be it in national or local level, with regard to

1 Penulis adalah Peneliti di Indonesian Center for Environmental Law dengan kekhususan pengendalian pencemaran, merupakan alumnus Fakultas Hukum Universitas Indonesia (S.H.) dan Northwestern School of Law of Lewis & Clark College, Portland, OR (LL.M.), serta alumni Program Fulbright dan YSEALI Women.

the water quality management. To date, there is neither comprehensive action plan in place, nor a strong political will from Indonesian government to restore the quality of its polluted waters. In India and Argentina, this stagnation triggered the community to use legal instruments to enforce the accountability of government and polluters, which is through the Citizen Lawsuit (CLS) mechanism. This article is a juridical-normative research with descriptive form. I argue that CLS can be used as one of the litigation strategies in encouraging water quality recovery in Indonesia, and must be done more effectively by extracting the lesson learned from the two cases in India and Argentina. This article affirm the hypotheses, however with an emphasis on the accuracy of the subject and duties and function of the petitioned subject.

Keywords: *citizen suit, water pollution, river recovery*

I. Pendahuluan: Memulihkan Sungai-sungai Tercemar Indonesia

Kualitas sumber-sumber air di seluruh Indonesia berada dalam kondisi yang memprihantinkan. Atlas Status Mutu Air Indonesia Tahun 2015 menunjukkan 68% sungai di Indonesia berstatus cemar berat, 24% cemar sedang, 6% cemar ringan dan hanya 2% yang memenuhi status mutu baik. Data tersebut mewakili 670 titik sampling di 83 sungai yang tersebar di 33 provinsi di seluruh Indonesia.² Di penghujung 2016, indeks kualitas air 34 provinsi yang diumumkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (“KLHK”) menunjukkan penurunan skor indeks dibandingkan dengan tahun 2015, yaitu dari skor 53,1 ke 50,79.³ Jika mengacu pada data Atlas Status Mutu Air 2015, setidaknya 656 dari 670 titik pantau yang tersebar di 83 sungai yang dipantau berstatus cemar.

Rendahnya kualitas air dan masifnya pencemaran di Indonesia merupakan permasalahan yang juga dialami beberapa negara berkembang lainnya seiring dengan meningkatnya industrialisasi dan urbanisasi.⁴ Terdapat beberapa

2 Atlas Status Mutu Air Indonesia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, 2015.

3 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan (Desember 2016) Catatan Akhir Tahun KLHK 2016: Lingkungan Hidup yang Sehat untuk Rakyat. Rata-rata hasil pemantauan dari 833 titik pantau (80 sungai dekonsentrasi dan 60 sungai non-dekonsentrasi) pada tahun ini berada dalam status cemar ringan (50,79) yang sudah sangat dekat dengan batas cemar sedang (49). Angka indeks adalah sbb: baik jika ≥ 70 ; cemar ringan 50-70; cemar sedang 30-49; cemar berat 10-29. Dalam Catatan Akhir ini, belum dijelaskan hubungan antara indeks ini dengan status mutu.

4 Richard Helmer dan Ivanildo Hespagnol, United Nations Environmental Program, Water

kesenjangan antara praktik terbaik dalam pengelolaan kualitas air dengan praktik di negara-negara berkembang yang tidak terlepas dari tantangan institusional yang umum dihadapi negara berkembang. Di antara berbagai faktor-faktor yang umum disebutkan, lemahnya kapasitas dari lembaga eksekutif yang membidangi lingkungan karena kekurangan sumber daya dan/atau kemauan politik serta penegakan hukum yang lemah atas regulasi pengelolaan kualitas air adalah dua faktor yang kerap disampaikan dalam berbagai forum.⁵

Dalam konteks pemulihan sungai, salah satu tindakan hukum yang berulang kali dilakukan oleh masyarakat terdampak atau pemerhati lingkungan adalah mengajukan gugatan untuk memaksa lembaga eksekutif yang bertanggungjawab melakukan tindakan yang disyaratkan perundang-undangan. Gugatan dalam bidang pemulihan kualitas air menjadi alat yang umum digunakan di berbagai negara karena tepat menysasar dua permasalahan umum yang disebutkan sebelumnya serta menjawab permasalahan dengan meminta dilakukannya tindakan-tindakan spesifik yang diasumsikan dapat memecahkan masalah pencemaran yang dihadapi. Beberapa gugatan pemulihan kualitas sumber air yang cukup monumental terjadi di India dalam pemulihan Sungai Ganga⁶ dan di Argentina dalam pemulihan Sungai Riachuelo.⁷

Sekalipun berbeda-beda penamaannya di berbagai yurisdiksi, secara umum gugatan-gugatan di atas dapat diargumentasikan termasuk dalam kualifikasi *citizen law suit* (CLS), atau di Indonesia umum dikenal sebagai hak gugat warga negara. Di Indonesia, CLS telah menjadi pilihan tindakan hukum dalam berbagai perkara kepentingan publik maupun lingkungan hidup - namun, belum pernah dilakukan dalam hal pemulihan kualitas air.

Pollution Control - A Guide to the Use of Water Quality Management Principle (London: Thomson Science & Professional, 1997)

- 5 Mohammed Nasimul Islam, Water Resource Management Specialist, Asian Development Bank, "Challenges for Sustainable Water Quality Improvement in Developing Countries," presentation in International Water Week, Stockholm, Sweden, September 8, 2010.
- 6 "M.C. Mehta vs. Union of India," The Enviro-Litigators, Environmental Law and Activism in India. Sumber: <http://www.cla.auburn.edu/envirolitigators/litigation/ganga-pollution-case-mehta/m-c-mehta-vs-union-of-india/>
- 7 "Can Litigation Clean Rivers? Assessing the Policy Impact of the Mendoza Case in Argentina," CMI Brief, May 2012 Vol. 11 No. 3, Sumber: <https://www.cmi.no/publications/file/4467-can-litigation-clean-rivers.pdf>

Artikel ini mengargumentasikan bahwa CLS dapat digunakan sebagai salah satu strategi litigasi dalam mendorong pemulihan kualitas air di Indonesia, dan dapat dilakukan lebih efektif dengan mengekstraksi pembelajaran-pembelajaran penting dari kedua gugatan di atas. Artikel ini merupakan tulisan yuridis-normatif dengan bentuk deskriptif. Bagian pertama menjelaskan mengenai CLS secara umum dan mengapa CLS tepat sebagai salah satu strategi hukum dalam mendorong pemulihan kualitas air. Bagian kedua akan merangkum hal-hal penting yang perlu diperhatikan dalam menggugat pemulihan kualitas air dengan menganalisis unsur-unsur penting dari kedua perkara di atas. Unsur-unsur tersebut meliputi penggugat, terugugat, dasar gugatan dan petitum yang dimintakan dalam rangka memulihkan suatu sumber air yang berada dalam kondisi cemar, dalam hal ini khususnya sungai. Bagian ketiga akan mengkontekstualisasikan kemungkinan dilakukannya CLS pemulihan kualitas air di Indonesia dengan mengambil pembelajaran dari kedua perkara yang diuraikan pada bagian kedua.

II. *Citizen Suit*: Menggugat Kealpaan Negara

Di negara asalnya, Amerika Serikat, CLS berkembang dari preseden yang kemudian melahirkan teori "*citizen attorneys general*" atau teori fungsi masyarakat sebagai penuntut umum, dan lebih jauh dikembangkan menjadi teori intervensi yudisial dalam hukum sumber daya alam.⁸ Dalam kedua teori ini, warga negara merupakan pihak yang mampu berpartisipasi untuk menegakkan hukum lingkungan ketika negara tidak atau tidak akan mengatasi masalah lingkungan hidup yang serius dengan itikad baik.⁹ Partisipasi tersebut dilakukan melalui intervensi yudisial, dengan pengadilan diasumsikan sebagai institusi terbaik yang tersedia dalam menganalisis kembali keputusan (eksekutif) yang berdampak negatif bagi lingkungan hidup.¹⁰ Pada era 1970-1980, kongres Amerika Serikat mengintegrasikan CLS sebagai norma dalam beberapa perundang-undangan di bidang lingkungan hidup, dengan harapan masyarakat dapat turut menegakkan

8 J. Gordon Arbuckle, et. al., *Environmental Law Handbook*, (Rockville, M.D.: Government Institute, Inc., 1993), hlm. 59.

9 *Ibid.*

10 Joseph L. Sax, "The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law : Effective Judicial Intervention," 68 Mich. L. Rev. 471 (1969), hlm. 15-16, 25.

mandat undang-undang yang tidak dilakukan oleh negara.¹¹ Sejak saat itu, CLS melahirkan banyak kasus monumental di Amerika Serikat, dan mulai diadopsi berbagai negara dengan logika serupa.

Terlepas dari gagasan awal dan ketentuan CLS di perundang-undangan lingkungan hidup di Amerika Serikat, CLS berkembang cukup beragam di berbagai yurisdiksi. Namun secara umum, CLS memiliki karakteristik yang membedakannya dengan litigasi biasa. Karakter tersebut mencakup aspek jenis tindakan hukum, hak yang ditegakkan, serta pihak yang menggugat dan digugat.¹² Jenis tindakan hukum dalam CLS berada dalam kategori perdata yang didasarkan atas tidak dilakukannya tindakan eksekutif atau legislatif tertentu yang seharusnya dapat menjamin pemenuhan hak-hak warga negara tertentu, atau dalam beberapa yurisdiksi (termasuk Indonesia) dikenal sebagai “kelalaian pemerintah.” Dalam dimensi hak yang ditegakkan, CLS ditujukan untuk menegakkan hak-hak warga negara tertentu yang tidak terpenuhi, dengan asumsi tindakan eksekutif dan/atau legislatif tertentu yang dituntut dapat mendorong terpenuhinya hak yang sebelumnya terlanggar. Dengan demikian, pihak yang menggugat dalam CLS adalah warga negara yang merasa haknya dilanggar, dan pihak yang digugat adalah pemerintah yang didalilkan mengakibatkan terjadinya pelanggaran hak tersebut karena kegagalannya melakukan tindakan tertentu.¹³

Sebagaimana dijelaskan dalam bagian Pengantar, dalam konteks pemulihan kualitas air, terdapat dua masalah yang menurut saya relevan dipecahkan dengan CLS sebagai salah satu strategi hukum. Pertama, faktor lemahnya kapasitas dari lembaga eksekutif yang membidangi lingkungan karena kekurangan sumber daya dan/atau kemauan politik. Kedua, penegakan hukum yang lemah atas regulasi pengelolaan kualitas air.¹⁴

11 Beberapa perundang-undangan yang memuat ketentuan CLS adalah *Clean Air Act* (1970), *Clean Water Act* (1972), *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* (1980), *Resource Conservation and Recovery Act* (1976) serta *Health and Safety at Work etc. Act* (1984). Lihat: Johnston, Funk, and Flatt, *Legal Protection of the Environment*, 3rd Edition (St. Paul: Thompson Reuters: 2010), hlm. 508.

12 Mas Achmad Santosa dan Margaretha Quina, “Perkembangan Hak Gugat Warga Negara di Indonesia,” dalam buku *Alam Pun Butuh Hukum dan Keadilan*, (Jakarta: Asa Prima, 2016), hlm. 92-93.

13 *Ibid.*

14 Mohammed Nasimul Islam, *Op. Cit.*

Sebelum saya menguraikan mengapa CLS perlu dipertimbangkan sebagai strategi dalam mengentaskan kedua faktor di atas dalam memperbaiki pemulihan kualitas air, terlebih dulu saya perlu menegaskan bahwa artikel ini tidak mengargumentasikan CLS sebagai solusi tunggal dalam memulihkan kualitas sumber-sumber air tercemar. Lebih tepat, artikel ini mengargumentasikan CLS sebagai *salah satu* alat hukum yang dapat digunakan untuk mendorong pengentasan kedua faktor ini. Perlu dipahami bahwa kedua faktor ini merupakan faktor institusional, yang artinya tidak terlepas dari kapasitas, integritas dan tata kelola institusi, sehingga tentu memerlukan berbagai pendekatan dalam mengentaskan akar masalahnya.

Pertama, CLS dalam kaitannya dengan permasalahan kualitas air terkait faktor lemahnya kapasitas dari lembaga eksekutif yang membidangi lingkungan karena kekurangan sumber daya dan/atau kemauan politik. Dalam hal kapasitas dan sumber daya, CLS memiliki kekuatan dalam meminta subjek-subjek spesifik untuk melakukan tindakan-tindakan spesifik, tidak terbatas pada institusi eksekutif yang bertanggungjawab dalam bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Tidak jarang, dalam hal pemulihan, permasalahan kapasitas dimaksud terkait dengan pemahaman regulasi dan kemampuan mengidentifikasi tindakan atau kebijakan tertentu yang perlu dilakukan untuk mengimplementasikan suruhan perundang-undangan.¹⁵ Dalam hal ini, *jika* penggugat dapat merincikan tindakan-tindakan yang seharusnya dilakukan oleh subjek tertentu yang digugat, CLS dapat membantu lembaga eksekutif mengidentifikasi gap tindakan, dan dengan suruhan pengadilan, melakukannya. Di sisi lain, dalam hal permasalahan sumber daya terkait dengan alokasi anggaran, CLS dapat juga membawa pihak yang ditugaskan mengalokasikan anggaran tersebut untuk melakukan tugasnya sesuai suruhan perundang-undangan. Lebih jauh, signifikansi CLS menjadi lebih berarti dalam hal tiadanya kemauan politik. Jika penggugat dapat mengargumentasikan dengan baik bahwa tindakan yang tidak dilakukan merupakan suruhan undang-undang, baik secara tersirat atau tersurat, maka faktor kemauan politik dapat diminimalisir dengan putusan pengadilan yang menutup pilihan tergugat untuk tidak melakukan putusan tersebut.

Kedua, CLS dalam kaitannya dengan penegakan hukum yang lemah atas regulasi pengelolaan kualitas air. Selain terkait dengan faktor di atas (kapasitas dan

15 Indonesian Center for Environmental Law, Catatan Akhir Tahun 2015, Desember 2015.

sumber daya), permasalahan penegakan hukum dipengaruhi dengan kemampuan penegak hukum dalam mengidentifikasi pelanggaran. Di Amerika Serikat, hal ini disadari betul oleh kongres ketika memasukkan ketentuan CLS dalam berbagai peraturan perundang-undangan. CLS dianggap menjadi alat masyarakat untuk mengkomunikasikan secara formal melalui notifikasi kepada institusi penegak hukum bahwa pelanggaran telah terjadi. Komunikasi secara formal ini kemudian dapat ditindaklanjuti menjadi upaya hukum di pengadilan jika ternyata institusi yang ditugaskan melakukan penegakan hukum tetap tidak melakukan tugasnya dalam jangka waktu yang ditetapkan (60 hari).

Dalam kaitannya dengan kedua faktor di atas, tampak bahwa salah satu syarat efektifnya gugatan CLS dalam konteks pemulihan kualitas air adalah pemahaman penggugat mengenai tindakan spesifik yang relevan dimintakan dalam hal pemulihan kualitas air, serta kepada siapa tindakan tersebut dimintakan. Sementara itu, regulasi serta institusi yang ditugaskan dalam pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air bukanlah regulasi sederhana dan tunggal yang melibatkan sedikit institusi. Oleh karena itu, bagian selanjutnya dari tulisan ini akan mengidentifikasi hal-hal penting yang dapat dipelajari dari beberapa gugatan pemulihan kualitas air yang telah diputus di beberapa negara lain.

III. Pembelajaran dari CLS Pemulihan Kualitas Air di Sungai Gangga dan Sungai Riachuelo

A. *MC Mehta vs. Union of India (1987, 1988)*

Sebelum masuk ke pembahasan perkara, perlu dipahami terlebih dahulu konteks CLS di India serta beberapa perbedaan hukum lain yang mempengaruhi strategi CLS sebagai salah satu alat advokasi pemulihan sungai. Di India, CLS tumbuh sebagai subkategori dari instrumen hukum “gugatan kepentingan publik” (*public interest litigation*), di mana konsep gugatan kepentingan publik ini dalam perkembangannya menunjukkan karakteristik dan cara penggunaan yang sama dengan CLS, khususnya dalam perkara lingkungan hidup.¹⁶ Litigasi kepentingan

16 Hal ini diakui sendiri oleh Mahkamah Agung India dalam perkara *State of Uttaranchal v. Balwant Singh Chauhan & Ors*, di mana MA mengelaborasi beberapa fase perkembangan ruang lingkup litigasi kepentingan publik di India, dan menyimpulkan, “Pengadilan India mungkin telah mengambil inspirasi dari litigasi kepentingan kelompok / kelas dari Amerika Serikat dan negara-negara lain, namun bentuk dari PIL sebagaimana kita lihat sekarang

publik di India ini berakar dari Pasal 32 Konstitusi India, yang memberikan hak bagi warga negara untuk menegakkan hak konstitusionalnya di Mahkamah Agung melalui tindakan yang tepat.¹⁷

Latar belakang penggunaan jenis gugatan ini dalam perkara lingkungan hidup, termasuk dalam konteks pemulihan sungai, secara umum adalah ketidakpercayaan publik terhadap lembaga eksekutif, yang secara luas dianggap “inefisien, korup, tidak transparan dan tidak responsif.”¹⁸ Dengan kondisi ini, Mahkamah Agung menjadi penyeimbang kekuasaan dan pelindung kaum rentan, sebagaimana dinyatakan dalam narasi Mahkamah Agung sendiri,

“Pengadilan India, dengan keahlian yudisial, kreatifitas dan dorongan untuk menyediakan akses keadilan bagi kelompok masyarakat yang dirampas haknya, terdiskriminasi dan rentan telah menyentuk hampir semua aspek kehidupan manusia ketika diadili dengan label PIL. [...] Kontribusi pengadilan dalam membantu masyarakat miskin dengan memberikan definisi baru bagi kehidupan dan kemerdekaan, serta untuk melindungi ekologi, lingkungan hidup dan hutan sangatlah signifikan.”

Di sisi lain, terdapat aspek perbaikan tindakan eksekutif dalam jenis litigasi ini. Sekalipun mayoritas litigasi kepentingan publik mengakui (dan mengukuhkan) adanya kegagalan fungsi eksekutif yang serius, pengadilan lebih menempatkan diri untuk mengidentifikasi perubahan yang harus dilakukan untuk memperbaiki suatu permasalahan; dan menunjuk siapa (institusi) yang bertanggungjawab untuk melakukan perubahan tersebut.¹⁹

MCMehtavs. Union of India muncul sebagai respon atas pengabaian pengendalian pencemaran air oleh negara selama bertahun-tahun yang menyebabkan kondisi pencemaran air yang begitu kritis di sungai suci India, Gangga.²⁰ Sebelum kasus ini

merupakan hasil pengembangan ilmu hukum India sendiri. [...]” Lih: Mahkamah Agung India, *State of Uttaranchal v. Balwant Singh Chauhal & Ors*, Civil Appeal Nos. 1134-1135 of 2002, diputus tanggal 18 Januari 2010, hlm. 686.

17 Konstitusi Union of India 1949, Pasal 32.

18 Hans Dembowski, *Taking State to Court: Public Interest Litigation and the Public Sphere in Metropolitan India*, hlm. 206.

19 *Ibid.*, hlm. 207.

20 Singhal, A.K. “Some Legal Cases on Gangga River Pollution,” *Researcher*. 2012;4(2):61-63]. (ISSN: 1553-9865). <http://www.sciencepub.net>

muncul, beberapa publikasi ilmiah telah menunjukkan bahwa kualitas air Sungai Gangga telah turun secara drastis, terutama untuk parameter pencemar organik dan logam berat, dengan industri penyamakan kulit yang tidak terkontrol sebagai penyebab utama.²¹ Studi lain juga mengidentifikasi industri pembuatan pupuk sebagai kontributor pencemaran tersebut.²² Hingga gugatan *MV Mehta vs. Union of India* diajukan, pemerintah belum melakukan upaya untuk merespon temuan-temuan tersebut dan memperbaiki kualitas air Sungai Gangga.²³

Gugatan *MC Mehta vs. Union of India* diadili sebagai dua perkara gugatan litigasi kepentingan publik yang diajukan pada tahun 1985 oleh seorang pengacara publik, MC Mehta, melawan perusahaan pencemar dan pemerintah yang dinilai lalai mengendalikan pencemaran. Perkara dengan tergugat perusahaan (dikenal sebagai “Mehta I: Tanneries”) yang diputus pada tahun 1987,²⁴ awalnya hanya menggugat dua industri penyamakan kulit di Sungai Gangga, namun kemudian pengadilan memutuskan memanggil seluruh perusahaan penyamakan kulit di sepanjang Sungai Gangga. Perkara dengan tergugat Pemerintah (dikenal sebagai “Mehta II: Municipalities”), diputus pada tahun 1988,²⁵ menggugat kota/kabupaten (unit administratif) yang tidak melakukan penyediaan air bersih dan sanitasi serta pengelolaan limbah sesuai dengan mandat hukum.²⁶ Kedua kasus ini diadili secara terpisah berdasarkan tergugatnya.²⁷

21 Saxena KL, Chakraborty AK, Khan AQ, Chattopadhyay RN, Chandra H., “Pollution study of river near Kanpur.” *Indian Journal of Environment Health* (1966: 8), p. 270.

22 Chandra K., “Pollution from wastes of Industries Manufacturing Nitrogenous Fertilizer: A Case Study from River Gangga at Varanasi.” *Journal of the Indian Association of Sedimentologists*, (1990: 9), hlm. 1-4.

23 Singhal, A.K., *Op.Cit.*, hlm. 61.

24 Supreme Court of India (1987), *M.C. Mehta vs. Union of India and Others*, diputus tanggal 22 September 1987. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8803.pdf>

25 Supreme Court of India (1988), *M.C. Mehta vs. Union of India and Others*, diputus tanggal 12 Januari 1988. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8804.pdf>

26 Dalam perkara kedua (*Mehta II: Municipalities*, 1988), gugatan ditujukan kepada Uttar Pradesh Nagar Mahapalika Adhinyam, yang terdiri dari wilayah administratif Kanpur, Allahabad, Varanasi, Agra dan Lucknow. Dalam putusannya, MA India menyatakan bahwa putusan MA India berlaku *mutatis mutandis* terhadap semua mahapalika dan wilayah administrasi di mana Sungai Gangga mengalir. Lih: *Ibid*.

27 Singhal, A.K. (2012) *Some Legal Cases on Ganga River Pollution*, Sumber: <http://science-pub.net>

Dalam petitumnya, penggugat menuntut penghentian pencemaran ke Sungai Gangga, dan meminta upaya-upaya spesifik oleh pencemar dan pemerintah untuk memastikan peningkatan kualitas air Sungai Gangga. Salah satu petitum yang dimintakan penggugat adalah melarang pencemar untuk mengeluarkan limbah cair ke Sungai Gangga hingga instalasi pengolahan air limbah yang dibutuhkan sesuai dengan limbah cair pencemar tersebut telah selesai dipasang.²⁸ Hal ini dikabulkan oleh Mahkamah Agung India dalam MC Mehta I dan merupakan salah satu poin penting dalam litigasi kepentingan publik lingkungan hidup di India. Variasi putusan ini dalam amar MC Mehta I, antara lain: (1) Mewajibkan usaha-usaha penyamakan kulit untuk setidaknya membuat IPAL utama, tanpa mempertimbangkan kapasitas finansial dari usaha-usaha tersebut; (2) Memberikan waktu enam bulan bagi penyamakan kulit yang belum memiliki IPAL utama untuk membangun IPAL utama; (3) Penyamakan kulit yang tidak memasang IPAL utama pada batas waktu yang ditentukan akan dihentikan operasinya; (4) Penyamakan kulit yang telah memiliki IPAL utama diizinkan untuk terus beroperasi dengan syarat IPAL difungsikan dengan baik; (5) Memerintahkan Pemerintah Pusat, Badan Pelaksana Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran Air Uttar Pradesh, serta pemerintah distrik untuk mengeksekusi putusan tersebut.

Lebih lanjut, dalam MC Mehta II, MA India juga memerintahkan pemerintah untuk menolak semua aplikasi izin usaha untuk industri baru, *kecuali jika* ketentuan-ketentuan yang cukup telah dibuat untuk pengelolaan air limbah yang mengalir ke Sungai Gangga. Selain itu, MA India juga memerintahkan pemerintah, dalam hal ini Nagar Mahapalika of Kanpur (pemerintah daerah) untuk: (1) mempercepat konstruksi pekerjaan-pekerjaan umum yang berhubungan dengan pengendalian pencemaran, khususnya untuk memperbaiki sistem tata kelola air dan mencegah pencemaran ke Sungai Gangga; dan menyelesaikan konstruksi-konstruksi tersebut dalam waktu yang ditentukan dalam target-target tanggal yang disebutkan dalam affidavits mereka; dan (2) menyerahkan rencana pekerjaan umum pengelolaan air limbah kota kepada State Board sebagaimana dimaksud dalam UU Air 1974 dalam tenggat waktu enam bulan.²⁹

28 Perlu dipahami bahwa ini kontekstual dalam litigasi Gangga mengingat permasalahan sungai ini adalah banyaknya industri penyamakan kulit yang membuang langsung limbah cairnya ke Sungai Gangga tanpa mengolah limbah cair terlebih dahulu. Lih: Supreme Court of India, *Op.Cit.*

29 Bahkan, beberapa hal terkait sanitasi hewan ternak, hingga pendirian fasilitas mandi cuci

Alasan dikabulkannya petitum-petitum di atas adalah adanya hak yang terlanggar karena pencemaran air Sungai Gangga, yang menurut majelis, telah menjadi gangguan publik, dan lebih jauh, disebabkan karena tidak cukupnya tindakan yang Pemerintah dan pencemar lakukan untuk mencegah pencemaran air tersebut.

Dalam MC Mehta I, penggugat merujuk pada Artikel 48-A Konstitusi India, yang menyatakan bahwa “Negara wajib berusaha untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan hidup dan untuk menjaga hutan dan flora/fauna liar negara.” Selain itu, Artikel 51-A Konstitusi India menetapkan, sebagai salah satu tugas fundamental warga negara, tugas untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan hidup termasuk hutan, danau, sungai dan flora/fauna liar dan untuk memiliki kasih bagi makhluk hidup.”³⁰ Kedua hak inilah yang menjadi dasar argumen para penggugat dalam mendalilkan adanya hak konstitusional yang dilanggar, yang kemudian diterima hakim dalam putusannya.

Dalam mendalilkan kelalaian pemerintah, Penggugat, juga menunjuk, antara lain, Undang-undang Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran Air 1974 (“UU Air 1974”)³¹ dan Undang-undang Lingkungan Hidup 1986 (“UULH 1986”). UU Air 1974 memberikan tugas dan kewenangan kepada pemerintah pusat maupun negara bagian dalam perlindungan kualitas air. Dalam UU ini diatur secara komprehensif tata kelola air yang baik yang dapat dilakukan oleh Pemerintah. Sementara, UULH 1986 memberikan aturan umum mengenai pengendalian pencemaran lingkungan. Selain kedua UU tersebut, Penggugat juga mendalilkan terjadinya gangguan publik (*public nuisance*) akibat pencemaran Sungai Gangga.³²

MA India dalam pertimbangannya menyatakan bahwa “tidak banyak yang telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk menghentikan gangguan publik (*public nuisance*) yang disebabkan oleh industri-industri penyamakan kulit di Jajmau, Kanpur.” Kewajiban-kewajiban pemerintah dan industri tidak dielaborasi secara detail dan dipertimbangkan satu per satu, sekalipun MA India menyatakan

kakus untuk mencegah orang-orang buang air secara langsung ke sungai, penghentian praktek pembuangan mayat ke Sungai Gangga, serta edukasi publik melalui kurikulum sekolah-sekolah juga termasuk dalam putusan MA India dalam Mehta II. Lih: *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Union of India, Water Prevention and Control of Pollution Act 1974

32 Singhal A.K., *Op.Cit.*

bahwa telah ada pengaturan komprehensif mengenai apa yang harus dilakukan para tergugat. yang menurut MA India “telah terjadi, dan lembaga pemerintahan yang berwenang tidak mengambil tindakan yang cukup untuk mengurangi kerugian yang timbul.”³³

Dalam putusannya terkait dengan kewajiban pemerintah, MA India menyatakan bahwa putusan MA India berlaku *mutatis mutandis* terhadap semua mahapalika dan wilayah administrasi di mana Sungai Gangga mengalir.

B. *Mendoza, et.al. vs. the National State of Argentina and others (2008)*

Seperti India, gugatan warga negara di Argentina berakar dari jaminan prosedural yang diberikan oleh konstitusi untuk menjamin adanya akses keadilan bagi pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat.³⁴ Artikel 43 konstitusi Argentina merupakan dasar hukum dapat diajukan gugatan ini, di mana teks konstitusi secara jelas menyatakan,³⁵

“Setiap orang harus mengajukan secara cepat ringkasan kertas proses mengenai jaminan konstitusional, apabila tidak ada upaya hukum lainnya; melawan tindakan atau kelalaian otoritas publik atau individu yang sedang atau dalam waktu dekat dapat merusak, membatasi, mengubah atau mengancam hak-hak dan jaminan-jaminan yang diakui oleh Konstitusi ini, perjanjian internasional atau undang-undangan, dengan kesewenangan atau ketidaksahan yang terbuka.”

Singkat kata, konstitusi memberikan kewenangan bagi pengadilan untuk menjamin perlindungan (dalam bahasa Spanyol, “*amparo*”) dalam rangka membela individu atau hak-hak lingkungan atau masyarakat yang diturunkan dari undang-undang, perjanjian internasional atau dari konstitusi sendiri.³⁶

Sebelum kasus ini diajukan ke pengadilan, tercemarnya sungai Matanza-Riachuelho, serta dampak kesehatan serta lingkungan yang ditimbulkan ke pemukiman di bantaranya – termasuk Villa Infamable, dari mana para penggugat

33 Supreme Court of India, *Op.Cit.*

34 *Lih:* James Getz, “Argentina,” Sumber: <http://www.globalenvironmentallaw.org/Site/Argentina.html>, diakses pada 30 Maret 2017, pukul 20:08 *Central Standard Time*.

35 Pasal 43 Konstitusi Argentina 1994.

36 *Ibid.*

berasal, sudah cukup dikenal di Argentina.³⁷ Sepanjang sungai tersebut, arsenik, krom, merkuri dan timbal ditemukan dalam level yang berbahaya. Penduduk Villa Inflammable mengalami diare, permasalahan pernafasan, penyakit kulit, alergi dan anemia; dan sampel darah penduduk kota tersebut menunjukkan kadar timbal yang tinggi.³⁸ Bahkan, saat perkara ini diadili Mahkamah Agung di tahun 2008, BlackSmith Institute memasukkan sungai Matanza-Riachuelo sebagai salah satu dari 30 (tiga puluh) tempat paling tercemar di bumi, atau dikenal sebagai "Dirty Thirty," bersama Sungai Gangga.³⁹

Memahami tata kelola pemerintahan, khususnya efektivitas pemerintah (eksekutif), di Argentina, juga penting dalam memperjelas konteks dipilihnya CLS sebagai salah satu instrumen untuk menuntut pemulihan sungai di Argentina. Dengan skala permasalahan di atas, pengelolaan dan pengendalian pencemaran di sungai ini tidak menunjukkan perbaikan selama bertahun-tahun, dan kualitas air di sungai Riachuelo tidak kunjung membaik.⁴⁰ Kompleksitas yurisdiksi pengelolaannya – yang melingkupi 17 yurisdiksi pada level yang berbeda-beda di pemerintahan, menyebabkan lambatnya tindakan riil dilakukan, dan koordinasi yang buruk menyebabkan tindakan yang komprehensif dan tuntas tidak kunjung diambil sekalipun tekanan publik sudah cukup banyak.⁴¹

Gugatan atas pencemaran Sungai Riachuelo diajukan oleh enam belas warga negara yang menuntut pemenuhan hak personalnya dalam kapasitas sebagai korban pencemaran lingkungan dari sungai Matanza-Riachuelo. Beberapa penggugat juga menuntut pemenuhan hak dari anak-anak mereka yang masih di bawah umur.⁴² Para penggugat mengajukan gugatan terhadap 44 (empat puluh empat) perusahaan pencemar dan Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Buenos Aires, Pemerintah Kota Buenos Aires dan Badan Lingkungan Federal (*Federal Environmental Council*, "Cofema"). Para tergugat perusahaan digugat

37 CMI Brief, "Can Litigation Clean Rivers? Assessing the Policy Impact of the Mendoza Case in Argentina," Mei 2012, Vol. 11 No. 3., hlm. 1.

38 *Ibid.*

39 Lindsay Hoshaw, "Troubled Waters: the Matanza-Riachuelo River Basin," 23rd May 2008.

40 *Ibid.*

41 CMI Brief, *Op.Cit.*, hlm. 2. Ke-17 yurisdiksi tersebut adalah: Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi Buenos Aires, Pemerintah Kota Buenos Aires dan 14 kotamadya.

42 Argentina Supreme Court (2008) Mendoza, et.al. v. Argentina

baik untuk penghentian pencemaran, transparansi mengenai zat pencemar yang dibuang ke sungai dan penggantian kerugian yang ditimbulkan pencemaran Sungai Riachuelho. Sementara, pemerintah digugat untuk secara bersama-sama menyelesaikan permasalahan pencemaran Riachuelho sesuai dengan kewenangannya masing-masing, dengan petitem melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dalam hubungannya dengan pemulihan kualitas air.

Dasar hak warga negara yang mendasari diterimanya gugatan ini adalah Pasal 117 Konstitusi Argentina, serta Pasal 41 dan 43 dari Hukum Fundamental dan Pasal 30 dari UU 25.675. Ketentuan tersebut, jika dibaca bersama-sama, menyatakan Negara (pemerintah pusat) dan pemerintah provinsi Buenos Aires memiliki tugas untuk memastikan penggunaan bersama lingkungan hidup dan kesejahteraan kolektif yang dibentuk oleh lingkungan, perwalian lingkungan yang diwujudkan melalui pencegahan, restorasi dan terutama, melalui kompensasi terhadap kerugian kolektif, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28 dari UU 25.675.⁴³

Pengadilan memutuskan mengabulkan sebagian petitem yang diminta Penggugat, yaitu yang terkait pelaksanaan kewajiban-kewajiban hukum penggugat. Sementara, sekalipun para penggugat merupakan pihak yang mengalami kerugian dari pencemaran tersebut, permintaan ganti rugi atas kerugian yang diderita para penggugat atas aset-aset pribadinya yang secara tidak langsung disebabkan oleh pencemaran dinyatakan bukan yurisdiksi dari pengadilan.

Sementara, bagi tergugat Pemerintah, Mahkamah Agung Argentina menghukum pemerintah nasional, provinsi Buenos Aires, dan Cofema untuk membuat rencana terintegrasi yang membahas situasi lingkungan area tersebut, pengendalian mengenai aktivitas antropogenik, AMDAL perusahaan-perusahaan tergugat, program edukasi lingkungan hidup, dan program lingkungan internasional. Terkait dengan Rencana Terintegrasi Pembersihan Sungai Matanza-Riachuelho (*Integral Plan for the Clean-up of the Matanza-Riachuelho River Basin*) tersebut, pengadilan memerintahkan pemerintah pusat, pemerintah provinsi Buenos Aires, dan kota otonom Buenos Aires untuk menginformasikan semua upaya-upaya yang telah diambil dan diselesaikan dalam hal pencegahan kontaminasi, restorasi, dan audit lingkungan hidup, serta upaya-upaya terkait dengan AMDAL para tergugat perusahaan.

43 *Ibid.*

Petitum terkait informasi publik, yang juga dikabulkan oleh MA Argentina, juga menarik untuk dicatat. Dalam perkara ini, Pengadilan meminta para tergugat perusahaan untuk memberikan informasi terkait *semua* limbah yang dibuang ke sungai; apakah para tergugat perusahaan memiliki sistem pengelolaan air limbah; dan apakah mereka telah memiliki kontrak asuransi untuk aktivitasnya, sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 22 dari UU 25.675. Sebagaimana disebutkan di atas, Pengadilan juga memutuskan bahwa para tergugat wajib melakukan audiensi publik (*public hearing*) di muka pengadilan agar para pihak, secara lisan dan terbuka, dapat memberikan laporan tindak lanjut dari informasi yang diminta.

IV. Mereplikasi Kesuksesan: Mendorong Pemulihan Kualitas Air di Indonesia dengan *Citizen Suit*

A. Memahami CLS di Indonesia

Di Indonesia, CLS dipahami sebagai salah satu bentuk hak gugat (*standing*) yang diterima dalam pengadilan umum kamar perdata. Sejak diterima pertama kali oleh PN Jakarta Pusat dalam perkara *Munir cs. vs. Presiden RI, et.al.* (2003)⁴⁴ CLS telah mengalami perkembangan yang cukup pesat dan telah menjadi bagian hukum positif Indonesia. Bahkan, dalam bidang lingkungan hidup, keberadaan CLS diperkuat dengan adanya bagian yang cukup komprehensif mengenai CLS dalam Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup bagi Hakim Bersertifikasi Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut "SK KMA 36/2013").⁴⁵

Namun, berbeda dengan rasional CLS di Amerika Serikat yang menekankan pada ketidakcukupan institusional lembaga eksekutif dalam melaksanakan perintah Undang-Undang, CLS Indonesia menekankan pada pemenuhan hak konstitusional yang terlanggar karena kelalaian pemerintah.⁴⁶ Dalam SK KMA 36/2013, Mahkamah Agung mendefinisikan CLS sebagai:

44 PN Jakarta Pusat (Putusan No: 28/PDT.G/2003/PN) pada tingkat pertama; yang kemudian ditolak oleh PT DKI Jakarta (PT DKI Jakarta (Putusan No: 480/PDT/2005/PT DKI). Kasus ini dikenal sebagai kasus Nunukan, sebagaimana pokok perkara terkait dengan kasus penelantaran negara terhadap tki migran yang dideportasi di nunukan.

45 SK Ketua Mahkamah Agung RI No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 160.

46 Mas Achmad Santosa dan Margaretha Quina, *Op. Cit.*

“Gugatan warga negara adalah suatu 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”⁴⁷

Terdapat konsekuensi hukum atas definisi ini – dapat diargumentasikan, tergugat dalam CLS di Indonesia masih terbatas pada “pemerintah,” belum mencakup perusahaan seperti CLS di Argentina dan India di atas. Hal ini diperkuat dengan praktek yang selama ini terjadi melalui putusan-putusan perkara lingkungan hidup, di mana belum ada satupun perkara yang menerima CLS yang menggugat entitas privat yang melakukan dan/atau menyebabkan pencemaran. Sayangnya, perkara yang menggugat perusahaan pencemar tersebut juga – sepanjang pengetahuan penulis – belum pernah diajukan dengan mekanisme CLS. Hal ini akan berpengaruh terhadap kemungkinan perbedaan subjek yang digugat dibandingkan dua dari tiga perkara di atas, yang akan diuraikan lebih jauh di bagian selanjutnya.

Selain itu, baru ada beberapa kasus yang telah berkekuatan hukum tetap dalam konteks CLS lingkungan hidup. Di antara kasus-kasus tersebut, belum ada satupun gugatan yang diajukan dengan tuntutan pemulihan kualitas air secara komprehensif. Setidaknya terdapat satu perkara CLS terkait pencemaran air yang saya ketahui, yaitu *Zunianto v. Bupati Mojokerto c.q. Kepala BLH Kab. Mojokerto* yang diajukan 2014 oleh warga dan LSM setempat. Dalam perkara ini, Penggugat meminta Bupati Mojokerto memastikan salah satu pencemar Sungai Porong ditindak, serta memulihkan Sungai Porong yang sudah tercemar. Poin pemulihan hanya menjadi salah satu petitem dan tidak diuraikan secara rinci, sebagai berikut “mendorong agar Pencemar segera melakukan pemulihan/penanggulangan pencemaran terhadap ekosistem Kali Porong sehingga terbebas dari warna keruh dan busa (pasal 53, 54, 87 UU No. 32 Tahun 2009).” Namun, informasi mengenai putusan perkara tersebut belum diketahui, dan putusan akhir belum ditemukan dengan pencarian daring.

47 SK Ketua Mahkamah Agung RI No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 20.

Perkara lainnya yang dapat dipelajari adalah *Ecological Observation and Wetlands Conservation (ECOTON) v. Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jawa Timur, dkk.*, yang akta mediasinya dikukuhkan oleh Pengadilan Negeri Surabaya pada tahun 2010.⁴⁸ Dalam perkara ini, ECOTON menggugat Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jatim dan Kepala Badan Lingkungan Hidup (BLH) Jawa Timur karena lalai melakukan penghitungan dan penetapan kelas air dan daya tampung beban pencemaran Sungai (Kali) Surabaya.⁴⁹ Penetapan kelas air dan Daya Tampung Beban Pencemaran Air (DTBPA) merupakan langkah penting dalam pengelolaan kualitas air yang sudah tercemar, agar instrumen pencegahan dapat dioptimalkan dan pengambilan keputusan (termasuk pemberian izin) didasarkan informasi ilmiah yang mumpuni.

Sekalipun berakhir dengan mediasi, terdapat beberapa poin penting patut dicermati dalam perkara ini, khususnya terkait dengan petitum yang diminta penggugat dan disepakati oleh tergugat. Dalam perjanjian perdamaian, Pemerintah Provinsi Jawa Timur berkomitmen untuk melakukan hal-hal sebagai berikut: (1) Membuat, menyusun dan menetapkan Peraturan Gubernur tentang penetapan peruntungan Sungai (Kali) Surabaya dan pedoman penghitungan daya tampung beban pencemaran air Sungai (Kali) Surabaya dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak ditetapkannya akta perdamaian; (2) Menyusun penetapan DTBPA Sungai (Kali) Surabaya secara bertahap, dimulai dari menyusun daftar masukan sumber beban pencemar tertentu (*point sources*) dan sumber tak tentu (*non-point sources*) melalui proses konsultasi dengan masyarakat, PERUM Jasa Tirta I Malang dan pihak industri dengan menyediakan neraca air; pengumpulan data primer dan pemodelan penghitungan DTBPA; sosialisasi terhadap hasil penghitungan DTBPA; serta penetapan perhitungan DTBPA; (3) menetapkan Peraturan Gubernur tentang Penetapan DTBPA Kali Surabaya, yang dalam proses penyusunannya melibatkan penggugat, selambat-lambatnya 24 (dua puluh empat) bulan (1 Januari 2013); (4) Pemasangan iklan layanan masyarakat untuk menjaga Kali Surabaya; dan (5) Melakukan pengawasan secara aktif di sepanjang Kali Surabaya sebagai salah satu upaya konkrit pengendalian pencemaran dengan melibatkan partisipasi

48 Pengadilan Negeri Surabaya, Putusan No. 105/Pdt.G/2010 PN.Sby, tanggal 6 Mei 2010, dalam perkara antara *Ecological Observation and Wetlands Conservation (ECOTON) v. Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jawa Timur, dkk.*

49 *Ibid.*, hlm. 3-4.

masyarakat.⁵⁰

B. Menyasar Tergugat yang Tepat dalam CLS Pemulihan Kualitas Air

Pelajaran pertama yang dapat ditarik dari kedua gugatan di atas terkait dengan subjek yang berhubungan dengan pemulihan kualitas air. Secara umum, kedua kasus di atas hanya menyasar lembaga eksekutif yang memiliki tugas pokok dan fungsi terkait *pengendalian pencemaran* pada sumber air tertentu. Namun, baik dalam gugatan Sungai Gangga maupun Sungai Riachuelho, tampak jelas bahwa institusi yang terlibat terdapat di berbagai level wilayah administrasi, yaitu pemerintah di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota – atau ketiganya secara bersama-sama.

Pendekatan ini tepat digunakan karena dalam kedua perkara di atas Penggugat meminta tindakan yang sangat spesifik dalam kerangka pemulihan. Hal ini mungkin dilakukan dalam konteks Indonesia, karena peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan kualitas air telah ada mulai dari tataran norma⁵¹ serta standar, prosedur dan kriteria (“NSPK”) yang diatur dalam beberapa Peraturan Menteri,⁵² sekalipun masih dalam cakupan yang sederhana. Untuk dapat menentukan subjek yang digugat dengan tepat, harus diketahui terlebih dahulu siapa yang memiliki tugas dan kewenangan atas sumber air tersebut.

Dalam konteks Indonesia, tugas pokok dan fungsi terkait pengelolaan kualitas dan pengendalian pencemaran air terbagi di tingkat pusat dan daerah berdasarkan letak sumber air. Berdasarkan PP 82/2001, Pemerintah (Pusat) bertanggungjawab melakukan pengelolaan kualitas air pada sumber air lintas provinsi dan/atau lintas batas negara dan Pemerintah Kabupaten/Kota bertanggungjawab melakukan pengelolaan kualitas air di sumber air dalam satu Kabupaten/Kota. Sementara, untuk sumber air lintas kabupaten/kota namun masih dalam satu provinsi, “dikoordinasikan” oleh Pemerintah Provinsi.⁵³ Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota ini dimaknai sebagai lembaga eksekutif (Menteri atau Badan) yang ditugasi untuk mengelola lingkungan

50 *Ibid.*

51 Antara lain, Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air

52 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Laksana Pengelolaan Kualitas dan Pengendalian Pencemaran Air

53 Lih: Pasal 5 PP 82/2001

hidup dan pengendalian dampak lingkungan.⁵⁴ Di tingkat nasional, lembaga yang bertanggungjawab adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan tugas dan fungsi sebagaimana dimuat dalam PermenLHK No. 18 Tahun 2015 yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja KLHK.⁵⁵ Di tingkat daerah, terdapat Badan Lingkungan Hidup di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, dengan nomenklatur yang berbeda-beda bergantung pada kebijakan daerah.

Melihat peta kewenangan di atas, terdapat dua hal yang perlu diperhatikan penggugat dalam menentukan lembaga mana yang akan digugat. Pertama, penggugat harus mengetahui letak sumber air – apakah sumber air tersebut berada di bawah kewenangan Pemerintah (Pusat), Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kab/Kota. Hal ini penting untuk memahami siapa penanggungjawab utama pengelolaan kualitas air tersebut. Kedua, penggugat juga harus dapat merujuk suruhan peraturan perundang-undangan sekonkrit mungkin serta hubungannya dengan tugas dan fungsi lembaga eksekutif yang bersangkutan. Dalam hal ini, jika ternyata kewenangan berada di Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota, maka penggugat perlu memeriksa nomenklatur institusi tersebut di tingkat lokal beserta dasar hukum organisasi dan tata laksanaanya.

Terdapat alternatif lain yang tidak muncul dalam kedua gugatan di atas, yang dapat digunakan dalam hal permasalahan yang ada cenderung disebabkan oleh institusi-institusi eksekutif non-lingkungan hidup, misal lembaga yang bertanggungjawab dalam hal keuangan atau justru kepala daerah sendiri. Contoh yang cukup komprehensif memang tidak dibahas dalam kedua perkara di atas, namun salah satu rujukan yang cukup komprehensif adalah CLS Teluk Manila di Filipina,⁵⁶ dimana para penggugat melakukan inventarisasi terhadap seluruh lembaga eksekutif yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang berkontribusi terhadap buruknya kualitas air di Teluk Manila.⁵⁷

54 Lih: Pasal 1 angka 18 PP 82/2001

55 PermenLH No. 18 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia

56 Mahkamah Agung Filipina, *Concerned Resident of Manila Bay vs. Metropolitan Manila Development Authority, et.al.*

57 Para tergugat meliputi: Metropolitan Manila Development Authority, Department of Environment and Natural Resources, Metropolitan Waterworks and Sewerage System, Local Water Utilities Administration, Philippines Port Authority, Department of Education, Culture and Sports, Department of Health, Department of Agriculture, Department of Public Works and Highways, Department of Budget and Management, Coast Guard, National Police Maritime Group serta Department of the Interior Local Government. *Lih: Ibid.*

Pendekatan yang dipilih dalam menentukan tergugat tentu tidak lepas dari tujuan yang ingin dicapai gugatan. Dalam pendekatan pertama, sekalipun berfokus pada sedikit aktor, bukan berarti petitum yang dimintakan tidak dapat melahirkan serangkaian rencana aksi yang komprehensif. Hal ini akan dialami dalam bagian yang membahas konsekuensi dari putusan pengadilan terhadap kebijakan yang diambil pemerintah (eksekutif) dalam memulihkan sungai.

C. Apa yang Diminta dalam “Pemulihan”?

Setidaknya, terdapat lima kategori tindakan yang dimohonkan dalam petitum kedua perkara di atas:

1. Mewajibkan tergugat pemerintah membuat rencana pemulihan sumber air terintegrasi, sebagaimana diuraikan dalam gugatan Riachuelo. Hal ini mencakup antara lain, pembersihan (*clean-up*) sungai yang telah tercemar; dan melakukan tindakan teknis yang diperlukan untuk menghilangkan pencemar yang ada dalam air sungai, bantaran sungai, serta tempat pembuangan akhir limbah;
2. Mencegah pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan yang lebih parah di masa mendatang – dengan variasi sbb:
 - a. Meminta penangguhan pembuangan limbah hingga pencemar memasang instalasi pengolahan air limbah (“IPAL”) yang dibutuhkan, sebagaimana dikabulkan MA India dalam perkara Sungai Gangga – yang mencakup kewajiban bagi pencemar untuk memasang teknologi pengelolaan air limbah yang layak, masing-masing disertai dengan tenggat waktu pemasangan dan operasi IPAL;
 - b. Mewajibkan tergugat pemerintah mengambil langkah konkrit untuk memastikan pengawasan terhadap kinerja para tergugat industri dalam pengendalian pencemaran air sesuai perundang-undangan, serta pengawasan atas kewajiban pemasangan IPAL sebagaimana dimaksud no (a), sebagaimana dikabulkan MA India dalam perkara Gangga. Bahkan, dalam perkara tersebut, MA memerintahkan pemerintah untuk segera mengambil langkah untuk membuat kebijakan dan skema pengendalian pencemaran air dan mengajukan rencana kegiatan terkait pembuatan

- pengelolaan air limbah domestik di area sekitar Sungai Gangga yang disertai jangka waktu;
- c. Membuat saluran drainase dan sistem pengelolaan limbah domestik yang layak, sebagaimana dikabulkan dalam perkara Riachuelho;
3. Melakukan peningkatan kesadaran masyarakat dan edukasi lingkungan hidup, sebagaimana dikabulkan MA India, dengan:
 - a. Mewajibkan Pemerintah Pusat untuk memastikan kurikulum lingkungan hidup ada dalam pembelajaran formal;
 - b. Menyediakan publikasi buku secara gratis untuk edukasi LH;
 4. Mewajibkan tergugat pemerintah menginformasikan kepada publik mengenai tindakan-tindakan yang diambil dalam menjalankan putusan pengadilan, sebagaimana dimintakan dan dikabulkan dalam gugatan Riachuelo; dan
 5. Membuat rencana darurat kesehatan masyarakat, sebagaimana dimintakan dan dikabulkan dalam perkara Riachuelho

Kelima kategori petitum ini dapat menjadi panduan bagi penggugat CLS pemulihan sungai di Indonesia maupun belahan dunia lainnya dalam menentukan apa yang ingin dicapai dalam suatu litigasi pemulihan sungai. Beberapa petitum, seperti pemberian informasi lingkungan hidup, memiliki dasar hukum yang solid dan dapat langsung berlaku. Namun, petitum-petitum lain membutuhkan argumentasi yang kuat agar tampak hubungannya dengan norma suruhan dalam perundang-undangan.

Referensi lain dari perkara CLS di Indonesia yang telah diuraikan di bagian sebelumnya menunjukkan bahwa di Indonesia sendiri telah terdapat beberapa inovasi yang juga patut dicatat, yaitu memintakan penetapan kelas sungai dan DTBPA serta beberapa perundang-undangan untuk menjadi pedoman penetapannya.⁵⁸ Hal lain yang termaktub dalam CLS Kali Surabaya adalah pelibatan masyarakat dan pemberian informasi dalam penyusunan kelas sungai dan DTBPA, serta himbauan publik di media massa untuk menjaga lingkungan hidup.

58 PN Surabaya, *Op.Cit.*

Dalam kaitannya dengan norma suruhan, bagian terakhir tulisan ini saya dedikasikan untuk merangkum beberapa norma suruhan dalam peraturan perundang-undangan Indonesia yang terkait dengan pemulihan kualitas air.

Pertama, bahwa pencemar harus melakukan penanggulangan dan pemulihan. Baik dalam PP 82/2001 maupun UU 32/2009, terdapat suruhan bagi pencemar yang mengakibatkan pencemaran untuk melakukan tindakan pemulihan kualitas air.⁵⁹ Kedua peraturan ini juga mengatur bahwa dalam hal pencemar tidak melakukan tindakan pemulihan, pemerintah dapat melaksanakan atau menugaskan pihak ketiga untuk melaksanakan pemulihan atas beban biaya pencemar. Secara substantif kedua peraturan ini relatif sama, sekalipun PP 82/2001 menggunakan bahasa hukum yang lebih lunak⁶⁰ dan UU 32/2009 memberikan ancaman yang lebih tegas, bahkan menggunakan kata “pemerintah dapat memaksa”⁶¹ pencemar untuk melakukan pemulihan.

Kedua, pencemar harus siap dengan dana jaminan lingkungan hidup, dan Pemerintah perlu memastikan hal tersebut. Pasal 55 ayat (1) UU 32/2009 menyatakan, “Pemegang izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) wajib menyediakan dana penjaminan untuk pemulihan fungsi lingkungan hidup.” Dalam ayat (3), dinyatakan juga, “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dapat menetapkan pihak ketiga untuk melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup dengan menggunakan dana penjaminan.” Namun, hingga naskah artikel ini selesai dibuat, belum ada

59 Pasal 54 ayat (1) UU 32/2009 menyatakan, “Setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup.” Sementara, dalam PP 82/2001, Pasal 26 menyatakan, “Dalam hal terjadi keadaan darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, maka penanggung jawab usaha dan atau kegiatan wajib melakukan penanggulangan dan pemulihan.”

60 Pasal 82 ayat (1) UU 32/2009 menyatakan, “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang untuk memaksa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya.” Dan Pasal 82 ayat (2) menyatakan “Menteri, gubernur, atau bupati/walikota berwenang atau dapat menunjuk pihak ketiga untuk melakukan pemulihan lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang dilakukannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan.”

61 Pasal 28 PP 82/2001 menyatakan, “Dalam hal penanggung jawab usaha dan atau kegiatan tidak melakukan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dan Pasal 27 ayat (5) Bupati/Walikota/Menteri dapat melaksanakan atau menugaskan pihak ketiga untuk melaksanakannya atas beban biaya penanggung jawab usaha dan atau kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini senada dengan

peraturan pelaksana yang mengatur dana jaminan lingkungan hidup, sekalipun hal ini telah dimandatkan UU 32/2009 sejak ia diundangkan.

Ketiga, jika sumber air berada dalam status cemar, Pemerintah yang berwenang harus melakukan upaya pemulihan. Dalam PP 82/2001, juga terdapat suruhan bagi pemerintah untuk melakukan upaya penanggulangan pencemaran dan pemulihan kualitas air dengan menetapkan mutu air sasaran.⁶² Lebih jauh, Pasal 46 UU 32/2009 menyatakan, "Selain ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45, dalam rangka pemulihan kondisi lingkungan hidup yang kualitasnya telah mengalami pencemaran dan/atau kerusakan pada saat undang-undang ini ditetapkan, Pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran untuk pemulihan lingkungan hidup."

Bagaimanapun, patut diakui terminologi "pemulihan" merupakan terminologi yang luas dan kabur, terutama bagi masyarakat awam. Di Indonesia, PP 82/2001 menyebutkan "pemulihan" sebagai bagian dari pengendalian pencemaran air bersama dengan pencegahan dan penanggulangan,⁶³ yang kerangkanya dipertahankan dalam UU 32/2009.⁶⁴ Namun UU 32/2009 hanya memberikan sedikit petunjuk dalam menginterpretasikan apa artinya "pemulihan" dalam tindakan nyata. Pasal 54 ayat (2) UU 32/2009 hanya menyatakan, "Pemulihan fungsi lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan tahapan: (a) penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar; (b) remediasi; (c) rehabilitasi; (d) restorasi; dan/atau (e) cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi." Sekalipun terdapat penjelasan terhadap masing-masing terminologi ini, perundang-undangan tidak memberikan panduan mengenai apa saja kebijakan dan/atau program yang harus ada dalam kerangka besar peningkatan kualitas air.

Alternatif praktis untuk menghadapi permasalahan di atas adalah dengan mengambil acuan "pemulihan" dari level yang lebih detail seperti kebijakan di

62 Pasal 15 PP 82/2001 menyatakan, "Dalam hal status mutu air menunjukkan kondisi cemar, maka Pemerintah dan Pemerintah Propinsi, Pemerintah Kabupaten/ Kota sesuai dengan kewenangan masing-masing melakukan upaya penanggulangan pencemaran dan pemulihan kualitas air dengan menetapkan mutu air sasaran."

63 Pasal 1 angka 4 PP 82/2001

64 Lih: Bab V, Pengendalian, serta Pasal 13 ayat (2) yang menyatakan pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pencegahan, penanggulangan dan pemulihan.

tingkat nasional. Dokumen “Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup 2015-2019” menjabarkan beberapa langkah-langkah konkrit yang akan diambil KLHK dalam memulihkan sungai yang berstatus cemar. Beberapa dari langkah ini sebetulnya merupakan amanat perundang-undangan yang belum terlaksana, termasuk amanat dari Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air (“PP 82/2001”). Beberapa hal yang dapat dicontoh dari Renstra KLHK adalah: (1) capaian penurunan beban pencemaran air dalam persentase tertentu; (2) peningkatan kualitas parameter kunci (mis: BOD, COD, E-coli) atau parameter lainnya pada sumber air; (3) penetapan Daya Tampung Beban Pencemaran dan alokasi beban untuk semua parameter kunci atau parameter lainnya; serta (4) adanya sistem pemantauan kualitas air yang tersedia dan beroperasi secara kontinyu.

Dengan mengombinasikan petitum dalam perkara Sungai Gangga dan Riachuelo dengan konteks suruhan yang diberikan peraturan perundang-undangan Indonesia bagi pemerintah, memaknai “pemulihan” menjadi lebih konkrit, sehingga, diharapkan petitum yang dimintakan dapat lebih tajam, spesifik dan terarah.

V. Simpulan dan Rekomendasi

Kelalaian eksekutif di India dan Argentina yang berdampak pada parahnya pencemaran air yang tidak kunjung teratasi telah menjadi motivasi masyarakat sipil di kedua negara tersebut untuk mengajukan gugatan warga negara atau CLS. Kedua gugatan CLS yang dianalisis menunjukkan bahwa CLS dapat menjadi suatu alat untuk mendorong eksekutif melakukan kewajiban-kewajiban yang dilalaikannya, di mana dari paparan putusan terlihat bahwa kelalaian tersebut berkontribusi cukup besar terhadap tercemarnya air sungai dan wilayah sekitarnya. CLS dapat berperan dalam mendorong pemerintah (eksekutif) melakukan tugas pokok dan fungsi yang lalai dilaksanakan, atau meminta pemerintah mengeluarkan kebijakan lain yang penting ada untuk melindungi kualitas air sungai.

Namun, logika di atas hanya dapat terlaksana dengan baik apabila penggugat mampu mengidentifikasi institusi yang tepat sebagai tergugat berikut tugas pokok dan fungsi yang dilalaikannya. Perkara Sungai Gangga maupun Sungai

Riachuelho mampu melakukan identifikasi ini dengan baik, sehingga petitum yang dimintakan tajam dan spesifik pembagian pertanggungjawabannya, dan menghasilkan putusan yang juga detail. Tingkat kedetailan ini akan berpengaruh terhadap dampak putusan pengadilan terhadap perubahan kebijakan yang dapat dihasilkan dalam implementasi putusan.

Dalam konteks Indonesia, sekalipun sudah diakui dan pernah dilakukan di Indonesia, belum ada perkara yang melitigasi pemulihan sungai dengan tingkat komprehensivitas sebagaimana litigasi Sungai Gangga dan Riachueho. Sekalipun demikian, ada juga pembelajaran yang sangat baik yang tidak dimiliki kedua perkara luar negeri tersebut – yaitu petitum penetapan kelas air dan DTBPA. Dengan identifikasi institusi yang bertugas pokok dan fungsi, serta delegasi kewajiban pemerintah yang cukup jelas dalam kerangka hukum pengendalian pencemaran air Indonesia, Penulis meyakini CLS pemulihan sungai di Indonesia dapat dilakukan – bahkan, dengan tingkat kedetailan mandat yang ada, mungkin saja berdampak lebih besar dari litigasi Sungai Gangga dan Riachuelho.

DAFTAR PUSTAKA

- Arbuckle, J. Gordon, *et. al.* *Environmental Law Handbook*. Rockville, M.D.: Government Institute, Inc., 1993.
- Argentina. *Konstitusi Argentina 1994*.
- CMI Brief. "Can Litigation Clean Rivers? Assessing the Policy Impact of the Mendoza Case in Argentina." Vol. 11 No. 3, Mei 2012.
- Dembowski, Hans. *Taking State to Court: Public Interest Litigation and the Public Sphere in Metropolitan India*.
- Getz, James. "Argentina." Sumber: <http://www.globalenvironmentallaw.org/Site/Argentina.html>.
- Helmer, Richard dan Ivanildo Hespanhol. *Ed. Water Pollution Control – A Guide to the Use of Water Quality Management Principle*. London: Thomson Science & Professional, 1997.
- Hoshaw, Lindsay. "Troubled Waters: the Matanza-Riachuelo River Basin." 23 May 2008.
- India. *Konstitusi India 1949*. Disahkan 26 November 1949.
- India. *Water Prevention and Control of Pollution Act 1974*.
- Indonesian Center for Environmental Law. *Catatan Akhir Tahun 2015*. Desember 2015.
- Islam, Mohammed Nasimul. "Challenges for Sustainable Water Quality Improvement in Developing Countries." Presentasi dalam International Water Week. Stockholm, Swedia: Asian Development Bank, 8 September 2010.
- Johnston, Craig N., William F. Funk, dan Victor B. Flatt. *Legal Protection of the Environment*, 3rd Edition. St. Paul: Thompson Reuters, 2010.
- K., Chandra. "Pollution from wastes of Industries Manufacturing Nitrogenous Fertilizer: A Case Study from River Gangga at Varanasi." *Journal of the Indian Association of Sedimentologists*, Vol. 9, 1990.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Indonesia. "Atlas Status Mutu Air Indonesia." 2015.

- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan, Indonesia. "Catatan Akhir Tahun KLHK 2016: Lingkungan Hidup yang Sehat untuk Rakyat." 2016.
- KL, Saxena, Chakraborty AK, Khan AQ, Chattopadhyay RN, Chandra H. "Pollution study of river near Kanpur." *Indian Journal of Environment Health*, Vol. 8, 1966.
- Mahkamah Agung Argentina. *Mendoza, et.al. v. Argentina*. Diputus tahun 2008.
- Mahkamah Agung Filipina. *Concerned Resident of Manila Bay vs. Metropolitan Manila Development Authority, et.al.*
- Mahkamah Agung India. *M.C. Mehta vs. Union of India and Others*. Diputus tanggal 22 September 1987. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8803.pdf>
- Mahkamah Agung India. *M.C. Mehta vs. Union of India and Others*. Diputus tanggal 12 Januari 1988. Sumber: <http://www.ielrc.org/content/e8804.pdf>
- Mahkamah Agung India. *State of Uttaranchal v. Balwant Singh Chaufal & Ors*, Civil Appeal Nos. 1134-1135 of 2002. Diputus tanggal 18 Januari 2010.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. SK Ketua Mahkamah Agung RI No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup. 2013.
- Mas Achmad Santosa dan Margaretha Quina. "Perkembangan Hak Gugat Warga Negara di Indonesia" Dalam buku *Alam Pun Butuh Hukum dan Keadilan*. Jakarta: Asa Prima, 2016.
- Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Putusan No: 28/PDT.G/2003/PN.
- Pengadilan Negeri Surabaya. Putusan No. 105/Pdt.G/2010 PN.Sby dalam perkara antara Ecological Observation and Wetlands Conservation (ECOTON) melawan Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Gubernur Jawa Timur, dkk. 6 Mei 2010.
- Pengadilan Tinggi DKI Jakarta. Putusan No: 480/PDT/2005/PT DKI.
- Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. PermenLH No. 18 Tahun 2015.

Indonesia. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup tentang Tata Laksana Pengelolaan Kualitas dan Pengendalian Pencemaran Air. PermenLH No. 1 Tahun 2010.

Indonesia. Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air. PP No. 82 Tahun 2001.

Sax, Joseph L. "The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law : Effective Judicial Intervention," *Michigan Law Review*, Vol. 68, 1969.

Singhal, A.K. "Some Legal Cases on Ganga River Pollution." *Jurnal Researcher*, Vol. 4, Issue 2, 2012. Sumber: <http://sciencepub.net>

"M.C. Mehta vs. Union of India." *The Enviro-Litigators, Environmental Law and Activism in India*. Sumber: <http://www.cla.auburn.edu/envirolitigators/litigation/ganga-pollution-case-mehta/m-c-mehta-vs-union-of-india/>