

PRINSIP KEHATI-HATIAN DAN KERUGIAN POTENSIAL DALAM PERKARA TATA USAHA NEGARA TERKAIT LINGKUNGAN HIDUP

Kajian Putusan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT

PRECAUTIONARY PRINCIPLE AND POTENTIAL DAMAGE IN A CASE OF STATE ADMINISTRATIVE DECISION RELATED TO ENVIRONMENT

An Analysis on Decision Number 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT

Liza Farihah & Femi Angraini

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Kampus Universitas Indonesia, Depok 16424

Email: iza.farihah@yahoo.com, femi.angraini@hotmail.com

Diterima tgl 11 November 2012/Disetujui tgl 23 November 2012

ABSTRAK

Manusia sebagai makhluk hidup tidak dapat dipisahkan dengan lingkungan hidupnya karena kesinambungan kehidupan manusia tersebut bergantung pada lingkungan hidup. Oleh karena itu, setiap orang diberikan hak untuk berperan aktif dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup demi menjamin pemenuhan hak atas lingkungan tersebut. Salah satu bentuk perwujudan hak aktif tersebut adalah dengan mengajukan gugatan ke PTUN apabila terdapat Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak sesuai dengan prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Aparat penegak hukum membutuhkan prinsip kehati-hatian dalam penegakan hukum lingkungan untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan. Prinsip kehati-hatian dipergunakan dalam menetapkan kerugian potensial yang ditimbulkan oleh suatu keputusan tata usaha negara yang berkaitan dengan lingkungan.

Kata kunci: lingkungan hidup, prinsip kehati-hatian, kerugian potensial.

ABSTRACT

Human beings as living creatures cannot be separated with their environment on which our life and well-being depend. Therefore, every person is given a right to active role in environmental protection and management in order to ensure the fulfillment of his/her right to environment. One way to embrace the right is by filing a lawsuit to the state administrative court in case an administrative decision is not in accordance with the principles of environmental protection and management. The precautionary principle becomes essential for officials who enforce the environmental law to prevent any irreversible damage. Such a principle is also an instrument in determining potential damages caused by state administrative decisions related to the environment.

Keywords: environment, precautionary principle, potential damage.

I. PENDAHULUAN

UUD NRI 1945 secara tegas menjamin bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan tersebut tertuang dalam Pasal 28H UUD NRI 1945 yang menyatakan "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan*". Hal ini menunjukkan bahwa lingkungan merupakan hal yang sangat esensial bagi kehidupan manusia sehingga hak atas lingkungan tersebut diletakkan dalam kerangka hak asasi manusia. Hak atas lingkungan tersebut kemudian melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya yaitu UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang menggantikan UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH), PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL), dan peraturan lainnya.

UUPH memberikan hak yang tidak hanya berupa hak pasif sebagai hak warga negara yang menjadi kewajiban negara untuk dipenuhi tetapi juga memberikan hak aktif untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Ketentuan mengenai hak aktif maupun pasif ini tercermin dari bunyi Pasal 5-7 Bab III UUPH tersebut. Hak aktif setiap warga negara dapat terlihat dari pengaturan Pasal 5 ayat (3) UUPH yaitu setiap orang mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup yang kemudian dipertegas dalam Pasal 7 UUPH tersebut. Hak aktif masyarakat lainnya juga dapat terlihat dalam Pasal 37 UUPH yang memberikan hak kepada masyarakat untuk mengajukan gugatan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke

penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat.

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang menjadi kewajiban negara, pemerintah, dan seluruh elemen masyarakat menjadi hal penting sebagai upaya mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Upaya tersebut dilakukan melalui tindakan perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pengawasan, serta penegakan hukum. Pengelolaan lingkungan hidup memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya serta perlu dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan, sehingga lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik (Syahrin, 2011).

Manusia sebagai makhluk hidup dan lingkungan hidupnya merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan. Lingkungan hidup mencakup seluruh lingkungan alam seperti lingkungan fisik, biologi, dan sosial. Definisi lingkungan hidup menurut UUPPLH yang menyempurnakan definisi dalam UUPH sebagai "*Kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain*". Definisi lingkungan hidup yang diberikan UUPH tidak secara tegas menyebutkan pengaruh terhadap "alam itu sendiri".

Berdasarkan definisi lingkungan hidup baik yang diberikan UUPH atau UUPPLH, dapat dilihat bahwa lingkungan hidup merupakan suatu sistem yang mencakup keseluruhan

keanekaragaman hayati dan non-hayati yang keseluruhannya mempengaruhi kehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Istilah keanekaragaman hayati (*biological diversity*) merujuk pada tingkat keanekaragaman sumber daya alam yang dimiliki pada daerah tertentu. Istilah ragam hayati mencakup tiga tingkat pengertian berbeda, yaitu: keanekaragaman genetik, keanekaragaman spesies dan keanekaragaman ekosistem (Badan Lingkungan Hidup Bengkulu Utara, 2011: 1-2).

Pentingnya keanekaragaman hayati sebagai sumber daya alam bagi kehidupan manusia dan makhluk hidupnya lainnya menjadikannya sangat penting untuk dilindungi dan dilestarikan. Dengan diberikannya peran aktif pada masyarakat untuk mengajukan keberatan maka masyarakat secara tidak langsung ikut pula di dalam proses penegakan hukum, bahkan sejak tahap awal proses pengambilan keputusan. Dengan begitu masyarakat dapat lebih dekat dan terlibat dalam proses pelestarian dan pengelolaan lingkungan hidup. Selain itu, masyarakat juga ikut serta serta mempertahankan hak asasinya dari rencana kegiatan dan/atau usaha yang dapat merugikannya dan lingkungan

Salah satu kasus yang cukup mencolok mengenai penerapan hak aktif ini adalah tindakan yang dilakukan beberapa yayasan yang terlibat dalam perlindungan lingkungan dan konsumen yang mengajukan gugatan atas Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 56903 sebagai Varietas Unggul dengan Nama NuCOTN 35B (Bollgard) tertanggal 7 Februari 2001. Para Penggugat merasa bahwa surat keputusan tersebut berpotensi memberikan kerugian bagi masyarakat yang diwakili oleh yayasan-yayasan tersebut.

Kasus kapas transgenik tersebut kemudian menjadi sorotan masyarakat luas di awal tahun 2001. Surat keputusan yang menjadi objek gugatan ini menjadi permasalahan karena dikeluarkan tanpa dilengkapi dokumen AMDAL sebagai prasyarat dikeluarkan izin usaha yang seharusnya dipenuhi PT Mngro sebagai pemrakarsa kegiatan. Dokumen AMDAL ini menjadi sangat penting karena kegiatan yang akan dilakukan PT Mngro berkaitan dengan tanaman transgenik yang berpotensi menimbulkan kerugian bagi lingkungan.

Prinsip teknologi transgenik adalah pemindahan satu atau beberapa gen, yaitu potongan DNA yang menyandikan sifat tertentu dari satu makhluk hidup ke makhluk hidup lainnya sehingga makhluk hidup tersebut memiliki sifat tertentu yang tidak dimiliki sebelumnya. Teknologi yang sama digunakan pada kasus kapas transgenik yang merupakan hasil introduksi gen sehingga memiliki sifat-sifat tertentu yang menguntungkan. Terdapat empat karakteristik tanaman kapas transgenik, jenis pertama disebut “kapas Bt” yang toleran terhadap serangga hama sedangkan 3 jenis lainnya toleran terhadap herbisida, Glyphosate (Roundup), Bromoxynil (BXN), dan Sulfonylurea (SU).

Salah satu bentuk hasil rekayasa genetis pada tanaman transgenik adalah ketahanan tanaman terhadap CBW, dengan mengintroduksi gen Bt yang berhubungan dengan ketahanan serangga hama hasil isolasi bakteri tanah *Bacillus thurigiensis* yang dapat memproduksi protein kristal yang bekerja seperti insektisida (*insecticidal crystal protein*) yang dapat mematikan serangga hama. Jenis kapas yang dikembangkan di daerah Sulawesi Selatan pada awal tahun 2001 ini termasuk jenis kapas Bt yang mematikan bagi serangga hama. Teknologi kapas

Bt ini juga memiliki implikasi baik dari segi petani maupun lingkungan itu sendiri.

Petani yang menggunakan teknologi ini kemudian akan bergantung pada perusahaan besar untuk benih, pupuk, dan obat-obatan yang kemungkinan hanya dapat disediakan oleh perusahaan besar. Implikasi terhadap lingkungan berkaitan dengan risiko dampak lingkungan yang ditimbulkan karena dapat membahayakan organisme lainnya

Pada prinsipnya, tanaman kapas ini disisipi gen khusus yang dapat membunuh serangga apabila memakan tanaman tersebut. Tentunya hal ini kemudian mempengaruhi keanekaragaman hayati dan ekosistem di mana tanaman kapas tersebut berada. Hal ini dikarenakan pola hidup tanaman kapas tersebut berubah maka tempat hidupnya berpotensi untuk berubah. Usaha yang berpotensi risiko seperti inilah yang perlu didukung dengan dokumen AMDAL sebagai prasyarat dikeluarkannya izin usahanya.

Pada kenyataannya, surat keputusan yang menjadi objek gugatan dikeluarkan tanpa adanya dokumen AMDAL. Majelis hakim yang memeriksa dan memutus perkara ini menganggap bahwa surat keputusan tersebut telah dibuat sesuai dengan prinsip kehati-hatian, tidak perlu disertai dokumen AMDAL, dan tidak dimaksudkan untuk berlaku secara permanen.

Majelis hakim melihat bahwa Tergugat telah menggunakan prinsip kehati-hatian sebelum mengeluarkan surat keputusan dan kewajiban untuk AMDAL bagi Tergugat tidak dipersyaratkan. Majelis hakim berpandangan bahwa surat keputusan ditujukan untuk uji coba penanaman di lapangan dan pemanfaatan secara terbatas kapas transgenik dalam jangka waktu satu tahun, dengan disertai pemantauan

dan evaluasi. Kemudian, uji coba tersebut akan ditinjau kembali jika berdampak negatif terhadap keamanan hayati, lingkungan, dan kesehatan manusia.

Dari pertimbangan ini, majelis hakim melihat bahwa surat keputusan belum menghasilkan kerugian bagi siapapun. Mengenai dasar gugatan Penggugat mengenai kerugian potensial akibat dikeluarkannya surat keputusan tersebut, majelis hakim menimbang bahwa peradilan tata usaha negara melakukan penilaian yang bersifat *a posteriori*, yaitu setelah terjadinya akibat yang secara faktual benar-benar terjadi dan bukannya berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi. Oleh karena itu, majelis hakim memutuskan bahwa gugatan Penggugat harus ditolak seluruhnya (lihat Putusan No. 71/G. TUN/2001/PTUN.JKT halaman 174-185).

Hal inilah yang kemudian menjadi latar belakang kajian penulis karena dalam kasus ini dokumen AMDAL tidak hanya sebagai prasyarat dikeluarkannya suatu izin usaha melainkan juga sebagai wujud prinsip kehati-hatian dalam kegiatan yang memiliki kerugian potensial. Sifat kerusakan lingkungan yang sangat sulit dipulihkan (*irreversible*) menjadikan prinsip kehati-hatian dalam melihat kerugian potensial menjadi sangat penting untuk dipertimbangkan hakim dalam memutus perkara lingkungan.

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam tulisan ini adalah bagaimana penerapan *precautionary principle* (prinsip kehati-hatian) dalam hukum lingkungan sebagai alasan gugatan berupa *potential damage* (kerugian potensial) dalam perkara tata usaha negara?

III. STUDI PUSTAKA DAN ANALISIS

A. Studi Pustaka

Dalam kajian putusan ini, diperlukan studi pustaka mengenai *precautionary principle* (prinsip kehati-hatian) dalam hukum lingkungan, *potential damage* (kerugian potensial) yang menjadi dasar gugatan, dan kewajiban memiliki analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL).

1. *Precautionary Principle* (Prinsip Kehati-hatian)

Preventative principle dan *Precautionary principle* adalah prinsip yang pada awalnya diadopsi dalam deklarasi dan kemudian diadopsi dalam berbagai konvensi sebagai bentuk pengejawantahan dari prinsip pembangunan berkelanjutan. Prinsip ini merupakan perkembangan dalam kebijakan nasional maupun internasional yang bertujuan melindungi manusia dan lingkungan hidup dari bahaya yang serius dan tidak bisa dipulihkan. *Precautionary principle* atau prinsip kehati-hatian ini menekankan pada bagaimana melakukan pencegahan agar tidak terjadi penurunan kualitas lingkungan hidup akibat pencemaran. Lebih jauh lagi, prinsip ini juga mengatur mengenai pencegahan agar tidak terjadinya kerusakan lingkungan hidup (Wibisana, 2008: 214).

Pencegahan tersebut dilakukan pada kegiatan dan/atau usaha yang belum diketahui seberapa luas dan besar kerugian dan/atau kerusakannya. Pencegahan dilakukan dengan melakukan langkah nyata, meskipun belum adanya bukti ilmiah mengenai seberapa luas dan besar akibat yang mungkin terjadi. Namun prinsip ini hanya akan berlaku pada perkiraan yang berdampak serius dan kerusakan yang tidak

dapat dipulihkan kembali terhadap lingkungan hidup (Freestone dan Hey, 1996: 12). Prinsip ini berkembang begitu cepat di seluruh belahan bumi sebagai prinsip yang sudah jelas kebenarannya (*axiomatic*) sebagai prinsip dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup (Freestone dan Hey, 1996: 12).

Prinsip kehati-hatian menjadi prinsip yang penting dan diadopsi dalam berbagai kebijakan setelah dituangkan dalam Deklarasi Rio 1992 yang dihasilkan pada The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) di Rio de Janeiro, Brazil tanggal 3-14 Juni 1992. Prinsip 15 Deklarasi Rio 1992 menyatakan bahwa:

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation" (Freestone, 1994: 193-218).

Prinsip kehati-hatian menunjukkan bahwa kehati-hatian perlu dilakukan oleh negara dalam pembuatan kebijakannya. Kegiatan yang memiliki kemungkinan untuk menyebabkan dampak yang serius dan tidak dapat dipulihkan inilah yang dalam prinsip ini haruslah dicegah. Dalam hal ini, kurangnya kepastian ilmiah tidaklah dapat dijadikan alasan untuk melakukan penundaan bagi upaya pencegahan.

Secara eksplisit, laporan dari United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP) menyatakan bahwa *"Believe that, in order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary*

principle” (United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pasific (UN ESCAP, 1990: 8).

Konsep pencegahan dini ini memang telah diterima dan diterapkan secara luas dalam berbagai aspek kehidupan. Dalam kaitannya dengan prinsip kehati-hatian ini, dikemukakan bahwa “*Science does not always provide the insights needed to protect the environment effectively, and that undesirable effect may result if measures are taken only when science does provide such insights*” (Freestone and Hey, 1996: 12).

Selanjutnya, Freestone dan Hey juga mengemukakan bahwa “*The essence of precautionary concept, the precautionary principle, is that once a risk has been identified, the lack of scientific proof of cause and effect shall not be used as a reason for not taking action to protect the environment*” (Freestone dan Hey, 1996: 13).

Dari penjelasan di atas, dapat diuraikan unsur-unsur dalam penerapan prinsip kehati-hatian:

1. *Once a risk has been identified*. Apabila telah teridentifikasinya kerugian yang mungkin timbul.
2. *Where there are threats of serious or irreversible damage*. Apabila adanya ancaman yang serius atau ancaman tersebut tidak dapat dipulihkan kembali akibatnya sehingga berdampak selamanya pada lingkungan. *Serious* dan *irreversible damage* tidak menentu ukurannya dan harus dilihat kasus per kasus.
3. *Lack of scientific certainty*. Apabila terdapat kurangnya kemampuan untuk

mengukur kemungkinan akan akibat atau dampak yang akan terjadi. Sehingga terdapat *uncertainty* atau ketidakyakinan atas kepastian mengenai besar dan luasnya dampak yang akan terjadi.

2. **Potential Damage (Kerugian Potensial)**

Kerugian potensial atau yang belum terjadi dibagi menjadi dua yaitu *potential damage* dan *potential risk*. *Potential damage* diartikan bahwa kerusakan atau kerugian pada lingkungan hidup belum terjadi. Kita bisa saja tidak memiliki pengetahuan atas seberapa besar dampak yang akan terjadi dan seberapa mungkin dampak tersebut akan terjadi. Tetapi kita dapat pula memiliki pengetahuan atas besaran dampak saja, atas kemungkinan (probabilitas) munculnya dampak saja, atau atas kedua-duanya.

Apabila potensi besaran dampak dan probabilitasnya diketahui, maka *potential damage* dapat dikategorikan sebagai *potential risk*, dan bagi kondisi ini berlaku pencegahan menurut prinsip pencegahan. Dalam *potential risk* meski kerusakan atau kerugian sama-sama belum terjadi dan sangat berpotensi terjadinya hal tersebut, tetapi telah dapat diperkirakan seberapa besar dan luas dampaknya, sehingga di sini terdapat perbedaan yaitu pada pengetahuan manusia akan luas dan besarnya dampak yang akan terjadi. Apabila kita uraikan kembali mengenai unsur *potential damage* adalah:

1. Belum terjadinya kerusakan dan/atau kerugian; dan
2. Kerusakan dan/atau kerugian tersebut berpotensi untuk terjadi.

Perlu disoroti bahwa *potential damage* adalah *possible* yang bermakna kerusakan dan/

atau kerugian itu mungkin terjadi tetapi belum akurat seberapa besar dan luas akibatnya untuk terjadi. *Potential damage* bukan *probable*, yaitu kemungkinan dengan tingkat keakuratan akibat yang lebih jelas. Hal ini disebabkan dalam *potential damage* belum diketahui seberapa besar dan luas kerusakan dan/atau kerugian yang akan terjadi disebabkan keterbatasan pengetahuan, teknologi atau bukti ilmiah. Oleh karena itu, perlu adanya suatu penanganan khusus yang berbeda untuk *potential damage* dibandingkan dengan penanganan *potential risk*.

3. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

Dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup, pengaturan mengenai AMDAL terdapat dalam Pasal 1 angka 21. Dalam pasal ini dinyatakan bahwa AMDAL adalah “kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.”

Kemudian, dalam Pasal 15 ayat (1) undang-undang yang sama disebutkan bahwa “setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki analisis mengenai dampak lingkungan hidup.”

Sesuai dengan Pasal 15 ayat (2) UU Pengelolaan Lingkungan Hidup, dinyatakan bahwa tata cara penyusunan dan penilaian analisis mengenai dampak lingkungan hidup ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Berdasarkan hal ini, dibentuklah PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (selanjutnya akan disebut sebagai PP AMDAL).

Definisi AMDAL dalam peraturan pemerintah ini sama dengan definisi dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 3 ayat (1) PP AMDAL menyatakan bahwa usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup meliputi:

- a. perubahan bentuk lahan dan bentang alam;
- b. eksploitasi sumber daya alam baik yang terbaharui maupun yang tak terbaharui;
- c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pemborosan, pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, serta kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- e. proses dan kegiatan yang hasilnya akan dapat mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya dan/atau perlindungan cagar budaya;
- f. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jenis jasad renik;
- g. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan non hayati;
- h. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup;
- i. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi, dan atau mempengaruhi pertahanan negara.

B. Analisis

1. Ketiadaan Dokumen AMDAL Sebelum Penerbitan Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 107/Kpts/KB.430/2/2001

Inti dari surat keputusan yang digugat adalah mengatur pelepasan secara terbatas kapas Transgenik Bt dengan syarat dilaksanakan hanya pada kabupaten tertentu di wilayah Sulawesi Selatan, berlaku dalam jangka waktu satu tahun, kemudian dievaluasi, dan hasil penanaman varietas tersebut belum dapat digunakan untuk pangan pakan atau pakan. Prasyarat ini pada satu sisi dianggap sebagai bentuk prinsip kehati-hatian sedangkan di sisi lain persyaratan tersebut tidak dapat dianggap sebagai bentuk prinsip kehati-hatian karena tidak didukung dengan dokumen AMDAL. Pada dasarnya, pihak yang diharuskan mengeluarkan AMDAL bukanlah Pemerintah yang dalam kasus ini adalah Menteri Pertanian, melainkan pemrakarsa kegiatan, yaitu PT. Mngro yang kemudian menjadi Tergugat II Intervensi 1. Surat keputusan tersebut kemudian digugat oleh gabungan beberapa yayasan yang bergerak di bidang perlindungan lingkungan dan konsumen atas dasar *legal standing* sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yaitu:

1. Yayasan lembaga pengembangan Hukum lingkungan Indonesia/ Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL).
2. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI).
3. Yayasan Biodinamika Pertanian Indonesia/ Biotani Indonesia.
4. Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan (YLKSS).

5. Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat (LPPM).
6. Konsorsium Nasional Untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia (KONPHALINDO).
7. Yayasan Biodinamika Pertanian.

Permasalahan kemudian timbul ketika gugatan perkara lingkungan ini masuk dalam Pengadilan Tata Usaha Negara karena adanya unsur kerugian dalam Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) yaitu yang dapat menjadi pihak Penggugat di dalam perkara atau sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam ketentuan hak gugat *legal standing* pada Pasal 38 ayat (1) UUPH diatur bahwa “*untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan*”.

Tujuan pelestarian lingkungan hidup ini tentunya tidak terbatas pada segi kerugian yang telah ditimbulkan di lingkungan hidup melainkan pula usaha untuk menyelamatkan lingkungan. Akan tetapi, hak gugat ini seolah tidak sejalan dengan syarat penggugat dalam pengadilan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 1 angka 4 UU PTUN karena unsur kerugian dalam perkara lingkungan ini belum dirasakan para Penggugat. Satu hal yang dapat menjembatani hal ini adalah adanya prinsip kehati-hatian dalam melihat adanya kerusakan potensial yang akan dibahas kemudian. Salah satu bentuk diperhatikannya prinsip kehati-hatian ini adalah dengan membuat AMDAL sebelum usaha

atau kegiatan yang berpotensi mempengaruhi lingkungan dilaksanakan. Ketiadaan dokumen AMDAL inilah yang menjadi permasalahan dalam kasus ini.

Penggugat merasa bahwa surat keputusan *a quo* tidak memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam UUPLH dan PPAMDAL. Penggugat mendasarkan alasannya pada ketentuan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 14, dan Pasal 15 Undang-undang No. 23 Tahun 1999 serta Pasal 3 ayat (1) dan (2), Pasal 7 ayat (1), dan Pasal 33 Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999. Pada intinya, Penggugat merasa bahwa setiap usaha dan atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup, wajib memiliki AMDAL. Usaha dan atau kegiatan yang dimaksud khususnya adalah introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik.

Jenis usaha dan atau kegiatan tersebut wajib memiliki AMDAL yang ditetapkan Menteri setelah mendengar dan memperhatikan saran dan pendapat menteri lain dan atau Pimpinan Lembaga Non Departemen yang terkait. AMDAL tersebut merupakan syarat untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan atau kegiatan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang. Sebelum menyusun AMDAL untuk mendapatkan izin lingkungan, terlebih dahulu harus diumumkan kepada masyarakat tentang usaha dan atau kegiatan yang dimaksud.

Penggugat merasa bahwa pelepasan kapas transgenik tersebut dapat memicu menimbulkan dampak lingkungan. Kapas Bt hasil rekayasa genetika varietas Delta pine (DP) 5690 telah disisipi gen Cry1A yang mengandung endotoxin Bt (*Bacillus thuriangiensis*) yang tahan hama karena dapat membunuh jenis serangga-serangga

tertentu. Toksin yang dapat membunuh serangga-serangga tersebut memiliki potensi besar untuk menimbulkan kerugian pada keanekaragaman hayati, perpindahan gen dari tanaman transgenik ke kerabat lainnya sehingga menimbulkan gulma super yang sulit diberantas, dan pembentukan senyawa yang menimbulkan alergi atau keracunan bagi manusia. Hal tersebutlah yang menjadi alasan para Penggugat bahwa kegiatan atau usaha yang akan dilakukan PT Mngro selaku Tergugat II Intervensi 1 harus dilengkapi dengan AMDAL. Ketiadaan AMDAL dalam pemberian izin usaha tersebut mengakibatkan para Penggugat mengajukan gugatan.

Melihat definisi AMDAL dalam UUPLH, tersebut frasa “dampak besar dan penting” yang berarti perubahan lingkungan hidup yang mendasar yang diakibatkan oleh suatu usaha dan atau kegiatan. Bila kita melihat Pasal 3 ayat (1) huruf PP AMDAL, jelas bahwa salah satu usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup adalah introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik.

Bentuk dan jenis rencana usaha dan atau kegiatan yang wajib AMDAL juga dipertegas lagi dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 39 Tahun 1996 yang diperbaharui dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2000. Apabila dalam pelaksanaannya, instansi yang bertanggung jawab mempunyai keraguan tentang jenis rencana usaha atau rencana kegiatan yang tidak terdapat dalam lampiran keputusan menteri lingkungan hidup tersebut maka instansi tersebut wajib meminta kepastian penetapan wajib AMDAL kepada Menteri Lingkungan Hidup secara tertulis.

Dengan demikian tidak ada celah alasan bagi tidak dibuatkannya AMDAL atas usaha dan atau kegiatan yang berpotensi mempengaruhi lingkungan hidup termasuk juga pada perkara ini. Dalam kasus kapas transgenik, maka pemrakarsa usaha atau kegiatan wajib terlebih dahulu membuat AMDAL karena kategori kegiatan yang dilakukan adalah introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jenis jasad renik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1999.

AMDAL tidak hanya menjadi dokumen wajib pemrakarsa usaha dan atau kegiatan yang memiliki dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup melainkan juga merupakan syarat terbitnya izin usaha yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) PP AMDAL, AMDAL merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/ atau kegiatan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang. Atas AMDAL yang disetujui kemudian dikeluarkan Keputusan Kelayakan Lingkungan sebagai syarat mendapatkan izin usaha dan atau kegiatan.

Pada rentang waktu berlakunya UUPLH, tidak dikenal adanya izin lingkungan dan izin PPLH namun pada waktu berlakunya Undang-undang No. 32 Tahun 2009, izin lingkungan dan izin PPLH merupakan syarat yang harus dipenuhi setelah AMDAL untuk mendapatkan izin usaha. Secara umum, AMDAL bertujuan untuk menjaga dan meningkatkan kualitas hidup serta mengurangi dampak negatif serendah mungkin. Hal pokok yang menjadi tujuan AMDAL adalah mengidentifikasi, memperkirakan, dan mengevaluasi dampak yang mungkin terjadi terhadap lingkungan hidup sehingga dapat mengoptimalkan dampak positif dan mengurangi dampak negatif dari suatu usaha dan atau kegiatan.

Dalam kasus kapas transgenik ini, PT Mngro sebagai pemrakarsa kegiatan kapas transgenik tidak membuat AMDAL dan Menteri Pertanian yang menjabat pada waktu mengeluarkan surat keputusan tentang pelepasan terbatas kapas transgenik tanpa AMDAL tersebut.

Hal ini tentunya tidak sejalan dengan prinsip pengelolaan dan pelestarian lingkungan karena kegiatan PT Mngro tersebut berpotensi mempengaruhi lingkungan sekalipun kerugian tersebut belum terjadi. Tanpa dipenuhinya AMDAL tersebut maka sesuai Pasal 2 ayat (1) PP AMDAL, izin usaha yang dikeluarkan menteri pertanian tersebut menjadi tidak sah. Surat keputusan tersebut dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara di mana objek sengketa adalah sebuah keputusan tata usaha negara.

Pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa kegiatan pelepasan secara terbatas kapas transgenik tidak wajib dilengkapi dengan dokumen AMDAL kurang dapat diterima. Alasan dari hal ini adalah jelas bahwa kegiatan ini termasuk dalam kategori kegiatan yang wajib dilengkapi dokumen AMDAL seperti dalam Pasal 3 ayat (1) huruf f PP AMDAL, yaitu introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik. Pertimbangan majelis hakim yang melihat bahwa kegiatan introduksi tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik tidak termasuk dalam kegiatan yang wajib dilengkapi dokumen AMDAL, mengabaikan bukti tertulis berupa Surat Menteri Negara Lingkungan Hidup tanggal 29 September 2000 Nomor B.1882/MENLH/09/2000 yang ditujukan kepada Menteri Pertanian dan Kehutanan, yang pada angka 2 surat tersebut menyatakan:

“Rencana kegiatan transgenik yang dilakukan oleh PT Mngro di Sulawesi

Selatan sesuai ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 masuk dalam kategori kegiatan yang wajib dilengkapi AMDAL” (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 178).

Meskipun terdapat bukti tertulis bahwa dalam Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 39 Tahun 1996 yang diperbaharui dengan Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2000, kegiatan introduksi tumbuh-tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik, tidak termasuk sebagai kegiatan yang wajib AMDAL, kita harus mempertentangkannya dengan pertimbangan majelis hakim yang lain pada poin 2.5. Dalam poin 2.5, majelis hakim menimbang bahwa menteri yang harus menentukan perlu atau tidaknya AMDAL dalam suatu usaha dan/atau kegiatan adalah Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Hal ini sesuai dengan Pasal 1 butir 12 jo Pasal 3 ayat (1) PP AMDAL sehingga Menteri Pertanian tidak berwenang menetapkan suatu usaha dan/atau kegiatan wajib dilengkapi AMDAL atau tidak. Dari sini, dapat terlihat bahwa seharusnya majelis hakim dapat melihat bahwa berdasarkan pertimbangannya mereka sendiri dalam poin 2.5, kewenangan penentuan diperlukannya AMDAL atau tidak berada pada Menteri Negara Lingkungan Hidup.

Oleh karena itu, sesuai dengan surat Menteri Negara Lingkungan Hidup tanggal 29 September 2000, kegiatan pelepasan secara terbatas kapas transgenik wajib dilengkapi dokumen AMDAL. Seharusnya, majelis hakim tidak mengabaikan bukti tertulis ini dan tidak mempertentangkan poin pertimbangan yang satu dengan yang lain karena akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

2. Kedudukan Prinsip Kehati-hatian dan Kerugian Potensial

Saat perkara tata usaha negara ini diperiksa dan diputus pada tahun 2001, peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, PP Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, dan UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pertama, kita melihat kedudukan dari prinsip kehati-hatian di Indonesia.

Dalam UU Nomor 23 Tahun 1997, tidak ada pengaturan secara spesifik mengenai prinsip kehati-hatian. Dalam Pasal 3 UU Nomor 23 Tahun 1997 mengenai asas, tujuan, dan sasaran pengelolaan lingkungan hidup, hanya disebutkan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Dari sini, dapat dilihat bahwa dalam UU Nomor 23 Tahun 1997, prinsip kehati-hatian belum diatur secara jelas.

Kita tidak bisa menyatakan bahwa Indonesia tidak mengenal prinsip kehati-hatian hanya dengan melihat UU Nomor 23 Tahun 1997. Indonesia telah meratifikasi 2 (dua) konvensi dalam Konferensi Rio de Janeiro yang mengandung prinsip kehati-hatian, yaitu melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1995 tentang Pengesahan United Nations Convention on Biological Diversity dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Pengesahan United Nations Framework Convention on Climate Change. Ratifikasi yang dilakukan oleh Indonesia menunjukkan bahwa Indonesia menganut prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Selain itu, prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dapat dilihat dari kewajiban kepemilikan AMDAL bagi rencana usaha dan/atau kegiatan yang kemungkinan dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Pengaturan mengenai AMDAL ini menunjukkan pengaturan lebih lanjut mengenai prinsip kehati-hatian di Indonesia.

Selanjutnya, kita akan melihat mengenai kedudukan *potential damage* (kerugian potensial) dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), Pasal 53 mengatur mengenai kepentingan yang dirugikan atas suatu keputusan tata usaha negara. Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, menyatakan bahwa:

“seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu keputusan tata usaha negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang berisi tuntutan agar keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.”

Kepentingan yang dirugikan yang dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN ini adalah kepentingan yang telah terjadi secara faktual dan bukan merupakan perkiraan atas kerugian yang akan terjadi dari dikeluarkannya keputusan tata usaha negara. Dalam peradilan tata usaha negara, sifat penilaian yang dilakukan oleh badan peradilan adalah *a posteriori*, yaitu setelah terjadinya akibat yang secara faktual benar-benar terjadi dan bukannya berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi. Oleh karena

itu, kerugian potensial dalam gugatan tata usaha negara tidak dikenal karena kerugian harus sudah terjadi berdasarkan pengaturan dalam UU PTUN.

3. Penerapan Prinsip Kehati-hatian dan Kerugian Potensial

Sebagai contoh, Australia adalah salah satu negara yang mengadopsi prinsip kehati-hatian dalam proses penegakan hukum lingkungan. Australia juga memiliki pengadilan khusus untuk menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan pertanahan dan lingkungan hidup, yaitu Land and Environment Court (LEC) di negara bagian New South Wales. LEC memiliki kewenangan melakukan pemeriksaan atas keputusan izin yang dikeluarkan oleh Pemerintah Federal yang berkaitan dengan pertanahan dan lingkungan. Salah satu putusan yang berkaitan dengan pembahasan ini adalah putusan Hakim Paul Stein yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara antara *Leatch v National Parks and Wildlife Service* pada tahun 1993. Putusan ini sangat progresif karena Hakim Paul Stein di sini mengabulkan gugatan Penggugat atas dasar *precautionary principle* (prinsip kehati-hatian).

Kasus ini bermula dari dikeluarkannya izin pembangunan jalan melintasi Taman Nasional New South Wales melewati North Nowra sampai ke Princes Highway termasuk jembatan melintasi Bomaderry Creek oleh Director General of the National Parks. Atas izin tersebut, memungkinkan pemerintah daerah untuk membangun jalan dengan konsekuensi rusaknya ekosistem di area pembangunan. Oleh sebab itu Lembaga Swadaya Masyarakat setempat mengajukan gugatan atas izin tersebut karena bukti-bukti menunjukkan bahwa pada pembangunan jalan tersebut tidak ada

keyakinan ilmiah mengenai perlindungan yang diberikan pada spesies yang tinggal di daerah tersebut sehingga dapat membahayakan spesies endemik yang dilindungi di daerah tersebut yaitu Giant Burrowing Frog. Nama latin dari spesies endemik ini adalah *Heleioporus australiacus* yang merupakan spesies kodok raksasa yang tinggal di pesisir tenggara New South Wales, Australia.

Hakim Paul Stein mengatakan bahwa soal mungkin atau tidaknya menerapkan prinsip kehati-hatian dalam hukum nasional bukanlah masalah penting. Menurutnya lebih penting melakukan langkah pencegahan dengan berhati-hati pada kegiatan dan/atau usaha yang mungkin akan berdampak serius dan tidak dapat dipulihkan akibatnya, meskipun dampak atau akibat tersebut masih mengandung ketidakpastian (*uncertainty*). Pada akhirnya Stein berkeyakinan bahwa prinsip kehati-hatian adalah pilihan yang sangat relevan dan harus diterapkan dalam menangani kasus ini bahwa:

“relevant to have regard to the precautionary principle or what I refer to as consideration of whether a cautious approach should be adopted in the face of scientific uncertainty and the potential for serious or irreversible harm to the environment” (Leatch v National Parks and Wildlife Service, 1993: 6).

Dalam pertimbangannya untuk menerapkan prinsip kehati-hatian, Hakim Stein tidak melihat bagaimana kekuatan mengikat dari prinsip ini. Hakim Stein fokus bahwa prinsip ini menyediakan langkah yang harus diambil ketika adanya ketidakpastian ilmiah akan akibat serius dan tidak dapat dipulihkan yang mungkin terjadi pada lingkungan hidup.

Hal yang disoroti oleh Hakim Stein adalah *scarcity of scientific knowledge* sehingga dalam pertimbangan hukumnya, Stein menyatakan bahwa tidak adanya taksiran yang cukup mengenai besar dan luasnya kerugian yang akan terjadi akibat pembangunan tersebut dan tidak menentukan jalan alternatif dalam menanggulangi akibat dari pembangunan tersebut sangatlah berbahaya dan tidak seharusnya dilakukan. Meskipun pada akhirnya pengadilan memutuskan untuk membatalkan proyek yang telah disetujui tersebut, tidak menutup kemungkinan apabila kemudian ada proyek yang sama tetapi dengan segala prediksi yang lebih akurat, alternatif pencegahan kerusakan lingkungan yang lebih baik dengan kemajuan teknologi yang dicapai dapat dijalankan.

Namun, dalam kasus ini Hakim Stein telah mengambil langkah yang begitu progresif dengan menerapkan prinsip kehati-hatian dalam putusannya dengan membatalkan kebijakan yang telah disetujui padahal kerugian proyek tersebut belum terjadi secara nyata. Hal itu dikarenakan ia menimbang bahwa terancamnya spesies yang dilindungi adalah suatu dampak yang akan terjadi ketika proyek tersebut tidak memberikan alternatif penanggulangan yang baik dan kurangnya kepastian dari akibat yang dihasilkan. Dengan hal ini, hakim telah membentuk preseden baru sebagai bentuk kontrol bagi pembuat kebijakan agar lebih hati-hati dalam membuat suatu keputusan.

Putusan Hakim Stein menuai banyak komentar. Salah satu komentar yang dilontarkan adalah dari Brian Preston yang menyatakan bahwa:

“First, the decision was the first judicial decision to refer to the precautionary

principle, and in any detailed way. Secondly, it was also the first judicial decision tendevour to translate soft law (from international and national law) into hard law. Thirdly, not only did the decision turn soft law into hard, but Stein showed by his reasoning how courts can do so, by proper interpretation of the applicable statutory provisions. Fourthly, Stein's decision challenged the classical, declaratory theory of judicial decision-making of which Blackstone was the chief exponent. This held that judges do not, and cannot, make law; they merely discover and declare it. Under this theory, there would have been no scope for application of the precautionary principle, as the legislature had not expressly adopted it in the NPW Act or the Court Act. Fifthly, Stein's decision in Leatch began a process of demystification and familiarization with the concept of the precautionary principle. Sixthly, Stein's decision provided an illustration of how decision-makers can use, and legitimately use, the precautionary principle in exercising discretionary statutory powers, including those to determine applications for approval to carry out development that impacts on the environment" (Leatch v National Parks and Wildlife Service, 1993: 7).

Keenam hal tersebut telah mengubah cara pandang hakim khususnya mengenai bagaimana prinsip kehati-hatian diterapkan dalam usaha perlindungan atas lingkungan hidup.

Bila kita membandingkan kasus Leatch v National Parks & Wildlife Service dengan kasus kapas transgenik, kita dapat melihat kesamaan permasalahan yang menjadi pokok sengketa yaitu

gugatan atas keputusan pemerintah yang digugat ke pengadilan atas dasar kerugian potensial atau belum terjadi yang memiliki dampak besar dan serius. Penggugat dalam kasus kapas transgenik menyatakan bahwa kegiatan pelepasan bibit kapas transgenik berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan.

Hal tersebut senada dengan kasus Leatch v National Parks di mana proyek pembangunan jalan melintasi taman nasional mengakibatkan hilangnya habitat spesies endemik tertentu yang mengakibatkan terancamnya kehidupan spesies tersebut. Artinya, dalam kedua kasus ini gugatan sama-sama didasari atas kerugian potensial. Adanya kerugian potensial menyebabkan penerapan prinsip kehati-hatian menjadi pertimbangan penting dalam memutus kasus-kasus tersebut.

Pelepasan bibit kapas transgenik dan pembangunan jalan yang menjadi isi masing-masing kebijakan tentu memiliki sisi positifnya masing-masing. Pelepasan kapas transgenik diyakini dapat meningkatkan hasil produksi, meningkatkan pendapatan petani dan akhirnya pada peningkatan kesejahteraan warga (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 261). Pembangunan jalan juga memiliki sisi positif. Pembangunan infrastruktur dapat meningkatkan perekonomian dan mengurangi beban infrastruktur yang sudah ada. Artinya, kegiatan dan/atau usaha tersebut sama-sama memiliki keuntungan, namun, kesamaan adanya unsur *uncertainty* menyebabkan keuntungan-keuntungan tersebut harus menunggu kepastian mengenai akibat negatif yang ditimbulkan. Sampai hal tersebut diketahui, penerapan *precautionary action* dengan menundanya menjadi jalan terbaik.

4. Kritik Atas Pertimbangan Hakim

Terdapat tiga kritik terhadap pertimbangan majelis hakim dalam putusan ini selain masalah ketiadaan dokumen AMDAL. *Pertama*, kritik terhadap pertimbangan hakim kurang komprehensif dalam menyatakan pelepasan secara terbatas kapas transgenik aman untuk dilakukan. *Kedua*, kritik terhadap penerapan prinsip kehati-hatian dalam kasus pelepasan secara terbatas kapas transgenik ini. *Ketiga*, kritik terhadap pertimbangan hakim yang kurang memandang perkara lingkungan secara khusus dan berbeda dari perkara tata usaha negara lainnya.

- (a). Kritik terhadap Pertimbangan Hakim yang Kurang Komprehensif dalam Menyatakan Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Aman untuk Dilakukan

Dalam kasus ini, baik Penggugat, Tergugat dan Majelis Hakim pada dasarnya masih belum memahami mengenai dampak yang akan diakibatkan oleh kapas transgenik ini. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan berikut ini.

Penggugat dalam gugatannya menyatakan bahwa kegiatan ini akan berdampak negatif pada lingkungan hidup karena kapas transgenik ini akan menyebabkan dampak sebagai berikut:

1. Menimbulkan kerugian pada keanekaragaman hayati berupa terbunuhnya suatu jenis hewan atau menurunnya populasi suatu jenis tanaman yang bukan merupakan sasaran dari racun ini;
2. Terjadinya perpindahan gen dari tanaman transgenik ke kerabat lainnya sehingga menimbulkan gulma super yang sulit diberantas; dan

3. Pembentukan senyawa yang menimbulkan alergi atau keracunan bagi manusia (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 25).

Dari ketiga pernyataan tersebut ternyata tidak sepenuhnya benar. *Pertama*, apakah benar kapas transgenik ini menimbulkan terbunuhnya suatu jenis hewan atau menurunnya populasi tanaman yang bukan merupakan sasaran dari racun ini? Tergugat dalam menjawab hal ini menyatakan bahwa Tergugat melakukan kajian toksin protein yang dihasilkan oleh gen Bt terhadap organisme bukan sasaran yang hasilnya menunjukkan bahwa setelah diujikan pada 14 spesies serangga berbeda yang diberi makan toksin protein Cry1A dengan dosis 100 kali lipat dari yang ada pada tepung sari dan madu tanaman kapas transgenik hanya memiliki aktifitas biologi yang spesifik pada Lepidoptera. Hal ini menunjukkan bahwa Bt aman dan tidak ada pengaruhnya pada manusia, tikus, kelinci maupun domba. Dengan begitu Tergugat berkilah bahwa kegiatan ini aman (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 43).

Selain itu saksi ahli yang diajukan Penggugat menyatakan bahwa apabila bakteri tersebut sampai ke tanah akan merusak struktur tanah dan mengganggu ekosistem antropda pada tanah. Selain itu juga akan merusak fauna tanah. Pernyataan ini berlawanan dengan pernyataan Tergugat. Berdasarkan pendapat yang dikemukakan Ecological Society of America, seperti yang dikutip oleh Wibisana, “*if Bt toxin kills pests insects, its also has the potential to kill other insects*” (Wibisana, 2008: 438). Hal ini menunjukkan bahwa bagaimana pun pernyataan aman dikemukakan oleh Tergugat, pendekatan kehati-hatian sangat perlu untuk dilakukan. Karena hasil labolatorium mungkin saja berbeda

dengan keadaan di lapangan (Wolfenbarger dan phifer, 2000: 2090-2091).

Berbagai penelitian lain justru menunjukkan adanya kemungkinan pengaruh dari toksin Bt pada serangga lain (Ervin, 2003: 6). Dari penjelasan tersebut dapat kita lihat bahwa memang apa yang dikemukakan Penggugat adalah suatu yang mungkin terjadi. Meskipun sulit dalam memprediksikan kerugiannya, kita harus tetap hati-hati akan bahaya yang mungkin terjadi itu. Oleh sebab itu, apabila hal ini termasuk dalam kegiatan yang berpotensi menyebabkan kerusakan lingkungan. Di sisi lain, Tergugat telah menafikkan kemungkinan yang mungkin terjadi dan bertentangan dengan prinsip kehati-hatian dengan secara yakin menyatakan aman tanpa menganalisis kemungkinan negatifnya.

Kedua, Penggugat menyatakan bahwa “kegiatan ini memungkinkan terjadinya perpindahan gen dari tanaman transgenik ke kerabat lainnya sehingga menimbulkan gulma super yang sulit diberantas” (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 25). Apakah hal tersebut telah sesuai? Atas pernyataan tersebut Tergugat menyatakan bahwa “perpindahan gen dari kapas transgenik ke kerabat liarnya tidak dimungkinkan karena di Sulawesi Selatan tidak ada kerabat liar kapas dan juga kapas bukan tanaman asli Indonesia dan tidak mungkin menyerbuki tanaman yang bukan kerabatnya” (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 43).

Ketiga, apakah betul kapas transgenik tersebut dapat menimbulkan gulma super sehingga sulit diberantas seperti yang dikemukakan oleh Penggugat? Ahli dari Penggugat menyatakan bahwa “kapas transgenik akan menimbulkan toleransi pada hama, sehingga menimbulkan kekebalan yang cepat pada serangga yang

merusak daun sampai ke batang” (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 154), sedangkan Saksi Ahli yang diajukan baik oleh Tergugat maupun Tergugat II Intervensi 1 dan Tergugat II Intervensi 2 sama sekali tidak menyangkal atau membahas mengenai timbulnya toleransi terhadap hama maupun gulma. Hal tersebut juga terjadi pada pertimbangan hukum yang disampaikan oleh Majelis Hakim. Majelis hakim tidak mempertimbangkan kemungkinan terjadinya dampak gulma super dan lebih mempertimbangkan bukti bahwa Tergugat telah melakukan serangkaian analisis risiko dari kegiatan.

(b). Penerapan Prinsip Kehati-Hatian dalam Kasus Pelepasan Kapas Transgenik

Bila kita menelusuri putusan, penerapan prinsip kehati-hatian yang dibawa Penggugat dalam dasar gugatannya kurang jelas sehingga terjadi ketidakjelasan gugatan yang menyatakan Tergugat telah sewenang-wenang dengan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian. Ketidakjelasan tersebut mengakibatkan hakim kesulitan dalam memahami apa yang Penggugat maksud dengan tidak menerapkan prinsip kehati-hatian. Hal ini dapat dilihat dari pertimbangan majelis hakim bahwa Tergugat telah mempertimbangkan semua kepentingan tersangkut sehingga prinsip kehati-hatian terbukti telah cukup dilakukan dalam melakukan uji coba lapangan secara terbatas kapas transgenik (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 183). Selain itu, majelis hakim menimbang bahwa Tergugat telah memenuhi prinsip kehati-hatian sebelum menerbitkan surat keputusan *a quo*, yaitu:

“melakukan pengumuman pada masyarakat sebelum diterbitkannya keputusan ini, mendengarkan pendapat dari Ketua Komisi

Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik dan dinyatakan aman, memperhatikan rekomendasi TP2V yang memberi rekomendasi pelepasan kapas transgenik, melakukan *risk assessment* berupa uji laboratorium dan uji daya hasil” (lihat Putusan No. 71/G.TUN/2001/PTUN.JKT hal. 182-183).

Selanjutnya, kita akan melihat apakah hal tersebut telah sesuai dengan prinsip kehati-hatian yang dikenal dalam Pasal 15 Deklarasi Rio de Janeiro 1992. Merujuk pada Pasal 15 Deklarasi Rio, penerapan prinsip kehati-hatian harus memenuhi unsur sebagai berikut ini, yaitu:

1. *Once a risk has been identified.* Apabila telah teridentifikasi kerugian yang mungkin timbul.
2. *Where there are threats of serious or irreversible damage.* Apabila adanya ancaman yang serius atau ancaman tersebut tidak dapat dipulihkan kembali akibatnya sehingga berdampak selamanya pada lingkungan. *Serious* dan *irreversible damage* ini tidak menentu ukurannya dan harus dilihat kasus per kasus.
3. *Lack of scientific certainty.* Apabila terdapat kurangnya kemampuan untuk mengukur kemungkinan akan akibat atau dampak yang akan terjadi. Sehingga terdapat *uncertainty* atau ketidakyakinan.

Once a risk has been identified. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa GMO atau transgenik dengan racun Bt pasti memiliki risiko dampak kerugian. Seperti menyebabkan rusaknya ekosistem, dapat membunuh serangga lain yang bukan sasaran atau menyebabkan munculnya

serangga yang resisten terhadap racun. Kesemua risiko tersebut menjadi dampak kerugian yang mungkin terjadi apabila tidak ditangani dengan baik dan benar. Seperti misalnya menanam 30% lahan saja dengan tanaman transgenik dan sisanya dengan tanaman nontransgenik. Kurangnya pengetahuan dan teknologi akan menyebabkan risiko terjadinya kerugian semakin besar ketimbang telah teridentifikasi dampak apa saja yang akan timbul, sehingga dapat langsung dilakukan pencegahannya. Minimnya pengetahuan akan kegiatan pelepasan kapas transgenik ini, maka besar kemungkinan risiko yang ditakutkan tadi akan terjadi sehingga dapat dikatakan unsur ini terpenuhi.

Where there are threats of serious or irreversible damage. Dampak negatif yang disebutkan sebelumnya dapat dikatakan sebagai ancaman serius dan tidak dapat dipulihkan apabila hal tersebut terjadi. Kerusakan lahan pertanian atau perkebunan dapat dikategorikan sebagai ancaman yang serius. Selain itu apabila telah terjadi kondisi di mana hama sudah kebal terhadap pestisida apapun, maka kondisi tersebut adalah kondisi yang tidak dapat dipulihkan kembali. Hal inilah yang menjadi pemicu mengapa harus dilakukannya *precautionary action* atas suatu kerugian potensial dari kegiatan dan/atau usaha.

Lack of scientific certainty. Unsur ini telah terpenuhi melihat bagaimana Penggugat dan Tergugat dalam hal ini tidak terlalu memahami inti permasalahan sehingga tidak banyak perdebatan mengenai pembuktian bahwa kegiatan ini aman atau tidak. Ketidaktahuan tersebut menyebabkan *uncertainty* pada kegiatan ini. Melihat hal ini, perlu dilakukan *precautionary action* dalam menanggapi kasus ini. Tergugat sendiri menyatakan bahwa ia telah melakukan serangkaian uji yang merupakan implementasi

dari prinsip kehati-hatian. Dan menurut hakim, hal tersebut telah cukup. Namun, yang dimaksud dengan prinsip kehati-hatian di sini adalah bukan saja dengan melakukan kehati-hatian dalam membuat keputusan.

Prinsip kehati-hatian bukan hanya soal apa yang harus dilakukan sebelum mengeluarkan kebijakan agar kegiatan dan/atau usaha tersebut aman bagi lingkungan, namun juga mengambil langkah apabila terdapat ketidakyakinan akan dampak yang serius dan tidak dapat dipulihkan dari kegiatan tersebut dengan melakukan langkah pencegahan yaitu menghentikan kegiatan sampai jelas akan besar dan luas dari dampak yang ditimbulkan.

(c). Kritik terhadap Pertimbangan Hakim yang Kurang Memandang Perkara Lingkungan Secara Khusus

Pertimbangan majelis hakim menyatakan bahwa maksud dan tujuan yang melatarbelakangi diterbitkannya surat keputusan tersebut adalah untuk melakukan uji coba penanaman di lapangan dan pemanfaatan secara terbatas kapas transgenik. Hal ini dijadikan justifikasi bahwa belum ada kepentingan yang dirugikan setelah surat keputusan tersebut dikeluarkan. Seharusnya, majelis hakim dapat mengembalikan pemahaman kerugian potensial ini kepada prinsip kehati-hatian yang dianut dalam hukum lingkungan.

Majelis hakim seharusnya bisa melihat perkara ini tidak hanya terbatas pada definisi kepentingan yang dirugikan dalam UU PTUN dan sifat *a posteriori* dalam peradilan tata usaha negara tetapi juga melihat prinsip yang melandasi pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Prinsip kehati-hatian digunakan dalam melihat suatu kerugian potensial atas

dikeluarkannya suatu keputusan tata usaha negara untuk membuktikan apakah pelaku/pemrakarsa kegiatan telah menggunakan prinsip ini dalam pengelolaan lingkungan hidup. Bila prinsip ini telah terlanggar, jelas bahwa pengelolaan lingkungan hidup yang dilakukan tidak sesuai dengan tujuan pelestarian dan perlindungan lingkungan. Prinsip kehati-hatian yang telah terlanggar, mengindikasikan terjadinya kerusakan lingkungan atau dampak buruk lainnya. Seharusnya hakim dapat memperluas pandangannya akan kerugian yang akan ditimbulkan dari surat keputusan *a quo* dalam perkara ini.

Gugatan tata usaha negara tentang lingkungan, sebaiknya dipandang secara khusus karena kasus mengenai lingkungan berbeda dengan kasus mengenai keputusan tata usaha negara biasa. Bila suatu keputusan tata usaha negara tentang izin lingkungan hanya bisa digugat saat kerugian telah terjadi, kerusakan lingkungan nyata terjadi di depan mata kita. Seperti yang kita ketahui bersama, kerusakan lingkungan bukan hal yang mudah untuk dipulihkan. Oleh karena itu, jika kita harus menunggu telah terjadi kerugian nyata baru mengajukan gugatan, tidak ada gunanya lagi karena telah terjadi kerusakan lingkungan. Bila telah terjadi kerusakan lingkungan yang merupakan kerugian yang nyata, masyarakat tentunya akan lebih memilih untuk mengajukan gugatan ganti rugi melalui jalur perdata. Namun, yang pasti ganti rugi atas kerusakan lingkungan ini tidak akan bisa memulihkan kondisi lingkungan seperti sebelumnya (*irreversible*).

IV. SIMPULAN

Simpulan yang didapat setelah melakukan analisis atas permasalahan yang ada adalah:

- a. Penerapan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam hukum lingkungan sebagai alasan gugatan berupa kerugian potensial (*potential damage*) dalam perkara tata usaha negara belum dilakukan dengan baik oleh para Penggugat, Tergugat maupun Majelis Hakim. Ketiga pihak ini belum memahami dengan baik mengenai prinsip kehati-hatian dan penerapannya dalam melihat adanya suatu kerugian potensial atas diterbitkannya suatu keputusan tata usaha negara.
- b. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menolak gugatan karena sifat peradilan tata usaha yaitu *a posteriori*. Hal ini membuat majelis hakim belum dapat melakukan penilaian terhadap kegiatan dan potensi dampaknya sebelum kegiatan tersebut dilakukan atau sebelum akibat merugikan dari kegiatan tersebut benar-benar terjadi secara nyata. Di samping itu, Majelis Hakim telah lalai melihat arti prinsip kehati-hatian terhadap lingkungan karena hanya melihat serangkaian publikasi, rekomendasi, dan *risk assessment* mengenai pelepasan secara terbatas kapas transgenik.
- c. Gugatan tentang lingkungan hidup merupakan hal yang tidak bisa disamakan dengan gugatan tata usaha negara lainnya karena sifat kerugiannya jauh berbeda. Ketika terjadi kerusakan potensial terhadap lingkungan maka hal tersebut harus ditanggulangi dengan tindakan preventif sehingga kerusakan yang ditakutkan tidak akan terjadi. Hal tersebut sama dengan prinsip kehati-hatian dengan tujuan menghindari terjadinya kerusakan pada lingkungan hidup mengingat sifat

lingkungan hidup yang susah untuk dipulihkan (*irreversible*).

DAFTAR PUSTAKA

- Cameron, James & Juli Abouchar. 1996. *The Status of the Precautionary Principle in International Law*, dalam *The Precautionary Principle and International Law, The Challenge of Implementation*. Hague: Kluwer Law International.
- David Freestone. 1994. The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit. *Journal of Environmental Law* 6.
- Freestone, David & Ellen Hey. 1996. *Origins and Development of the Precautionary Principle*, dalam *The Precautionary Principle and International Law, The Challenge of Implementation*. Hague: Kluwer Law International.
- Indonesia, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 3 Tahun 2000 tentang Jenis Usaha atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
- Indonesia, Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 39 Tahun 1996 tentang Jenis Usaha atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan.
- Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3939.

- Indonesia, Undang-Undang Dasar NRI 1945.
- Indonesia, Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Nomor 68 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3699.
- Indonesia, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Nomor 140 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5059.
- Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Nomor 77 Tahun 1986.
- Indroharto. 2003. *Peradilan Tata Usaha Negara Buku II: Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Keanekaragaman Hayati, www.blhbu.net/index.php?option=com_content&view=article&id=27%3Akeanekaragaman-hayati&catid=10&Itemid=18, diunduh pada 5 November 2012 pukul 11.16 WIB
- Preston, Brian J. 2009. *Jurisprudence On Ecologically Sustainable Development: Paul Stein's Contribution*", Makalah disampaikan pada Symposium in Honour of Paul Stein AM, Sydney.
- Putusan *Leatch v National Parks & Wildlife Service* tahun 1993 di Land and Environmental Court Act, New South Wales, Australia.
- Report of the United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP) Ministerial Meeting in the Environment.
- Soemaryono & Anna Erliyana. 1999. *Tuntunan Praktik Beracara Di Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT Duta Prima.
- Syahrin, Alvi. Seminar Nasional mengenai "Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Untuk Pembangunan Berkelanjutan", 24 Mei 2011.
- Wibisana, M.R.A.G. 2008. *Law and Economic Analysis of the Precautionary Principle*. Desertasi Doktor Maastricht University, Maastricht.
- Wolfenbarger, L.L & P.R. Phifer. 2000. *The Ecological Risks and Benefits of Genetically Engineered Plants*, Science, Vol. 290.