

ASAS IN DUBIO PRO NATURA DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA LINGKUNGAN HIDUP: KONSEP DAN IMPLEMENTASINYA

THE PRINCIPLE OF IN DUBIO PRO NATURA IN THE CONTEXT OF ENVIRONMENT ADMINISTRATIVE DISPUTE: ITS CONCEPT AND IMPLEMENTATION

Endri^{1, a, *}

¹ Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru

^a endri_ismail_94@yahoo.com

* Corresponding author

INFO ARTIKEL

Histori Artikel

Diterima 22/06/2022

Direvisi 24/07/2022

Disetujui 30/08/2022

Kata Kunci

Indubio Pro Natura,
Sengketa
Administrasi,
Lingkungan Hidup

Keywords

Indubio Pro Natura,
Administrative Dispute,
Environment.

ABSTRAK

Selain terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagai batu uji memeriksa perkara, dalam konteks sengketa administrasi lingkungan hidup, dikenal pula asas *In Dubio Pro Natura*. Penelitian ini berupaya memaparkan konsep dan implementasi asas *In Dubio Pro Natura* sebagai salah satu asas-asas khusus yang dikenal dalam sengketa lingkungan hidup. Untuk menganalisis isu hukum tersebut, penelitian ini terlebih dahulu menjelaskan definisi dan cakupan asas *In Dubio Pro Natura* dan kemudian melihat bagaimana penerapannya dalam proses penyelesaian perkara administrasi lingkungan. Kajian ini penting dilakukan mengingat bagian terbesar dari hukum lingkungan adalah hukum administrasi, sehingga Peradilan Tata Usaha Negara berperan besar dalam proses penegakan hukum administrasi lingkungan. Pemahaman yang utuh atas konsep asas *In Dubio Pro Natura* dapat mempengaruhi proses penegakan hukum administrasi lingkungan oleh institusi peradilan tata usaha negara. Hasil penelitian ini berkesimpulan bahwa asas *In Dubio Pro Natura* dipahami sebagai sebuah konsep sekaligus pedoman bagi hakim dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Jika terdapat keraguan-raguan hakim baik dalam bentuk ketidakpastian ilmiah maupun ketidakpastian hukum, asas ini menghendaki hakim berpihak pada kepentingan lingkungan. Asas ini juga menghendaki hakim memaksimalkan keberadaan bukti ilmiah dan ahli lingkungan berkompeter pada tahap pembuktian serta melakukan penemuan hukum dengan menerapkan asas-asas kebijakan lingkungan hidup.

Besides the general principles of good governance (AAUPB) as a measuring instrument for adjudicating cases in the context of environmental administration disputes, there is also *In Dubio Pro Natura* principle. This study aims to describe the concept and the implementation of *In Dubio Pro Natura* principle as one of the particular principles known in environmental disputes. To analyze these legal issues, this study will explain the definition and scope of *In Dubio Pro Natura* principle and how it is applied in the environmental administration case process. This study is important considering that the largest part of environmental law is administrative law so that the Administrative Court plays a major role in the environmental law enforcement process. A complete understanding of the concept of *In Dubio Pro Natura* principle can influence the process of environmental administration law enforcement by the Administrative Court. The result of this study concludes that *In Dubio Pro Natura* principle is understood as a concept as well as a guide for judges in examining, deciding, and resolving environmental disputes. If there are judge's doubts whether in scientific uncertainty or legal uncertainty, then judges must side with the interests of the environment (*pro natura*). This principle also aims to maximize the existence of scientific evidence and competent environmentalists at the proof stage and make a legal invention by applying the principles of environmental policy.



<https://doi.org/10.25216/peratun.522022.117-136>



© 2022. This manuscript is licensed under a Creative Commons Attribution-Share Alike 4.0 International License.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menegaskan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.¹ Di samping itu, alinea keempat UUD NRI 1945 juga mengamanahkan negara untuk memajukan kesejahteraan umum.

Bertolak dari konsep negara kesejahteraan, dapat ditarik benang merah hubungan antara eksistensi hukum administrasi dengan pembangunan ekonomi dan kelestarian lingkungan hidup. Ketiga elemen pembangunan guna memajukan kesejahteraan umum tersebut di era globalisasi ekonomi tersebut memang tidak dapat bekerja saling berkesinambungan bila tidak didukung instrumen hukum yang tangguh dan berdaulat.² Untuk itu, pembangunan hukum yang berorientasi lingkungan hidup harus terus dilakukan secara terus menerus.

Hukum lingkungan Indonesia dapat dirunut dari UU No. 4 Tahun 1982, UU No. 23 Tahun 1997 dan yang terakhir UU No. 32 Tahun 2009 tentang PPLH (UU PPLH). Perkembangan dari aspek legislasi tersebut juga diikuti dengan perkembangan dari sisi putusan-putusan pengadilan. Sebagai contoh Putusan Nomor 820/Pdt/G/1988 antara WALHI vs PT IIU yang memperkenalkan hak gugat organisasi lingkungan hidup. Putusan lainnya ialah Putusan No. 49/Pdt.G/2003/PN.BDG yang dikenal dengan Kasus Mandalawangi, telah memperkenalkan konsep *strict liability* pemerintah dan prinsip keberhati-hatian (*precautionary principle*).

Dalam konteks global, permasalahan lingkungan- terutama dari aspek hukum dan kebijakan- mulai mendapat perhatian serius di hampir semua negara sejak

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5059).

² I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, dkk. 2019. *Hukum Administrasi Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Energi Berbasis Lingkungan*. Depok: Rajawali Pers, hlm. 17.

pertemuan Stockholm (1972) hingga Rio de Janeiro (1992). Dalam pertemuan tersebut secara global telah disepakati kebijakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).³

Sistem penegakan hukum lingkungan, termasuk di dalamnya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di pengadilan dalam UU PPLH mendayagunakan aspek hukum administrasi, perdata maupun pidana. Penegakan hukum lingkungan di bidang hukum administrasi dibagi menjadi dua, yaitu pengawasan dan penerapan sanksi. Pengawasan bersifat preventif sedangkan sanksi administratif bersifat represif. Penyelesaian sengketa lingkungan dari aspek administrasi yang merupakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara merupakan upaya pencegahan dan penanggulangan terjadinya masalah lingkungan akibat kegiatan usaha yang berdampak kepada lingkungan.

Oleh karena bagian terbesar dari hukum lingkungan adalah hukum administrasi, maka Peradilan Tata Usaha Negara berperan besar dalam rangka penegakan hukum administrasi lingkungan hidup. Untuk itulah penyelesaian sengketa tata usaha negara lingkungan hidup ke PTUN, oleh hakim tidak hanya menguji dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), namun juga asas-asas khusus yang dikenal dalam sengketa lingkungan hidup, salah satunya adalah asas *In Dubio Pro Natura (in a doubt, in favor of nature)*. Paper ini berfokus pada pembahasan mengenai definisi dan cakupan dari asas *In Dubio Pro Natura* dan melihat bagaimana penerapannya dalam pemeriksaan perkara tata usaha negara lingkungan hidup.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan tersebut, terdapat dua rumusan masalah yang diajukan:

- a. Apa yang dimaksud asas *In Dubio Pro Natura* dalam sengketa lingkungan hidup?
- b. Bagaimana implementasi asas *In Dubio Pro Natura* dalam pemeriksaan sengketa tata usaha negara lingkungan hidup?

II. PEMBAHASAN

³ Supandi. "Menyongsong Sepuluh Tahun Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: Refleksi Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia". *Makalah*. Disampaikan Dalam Konferensi Hukum dan Lingkungan, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia bekerjasama dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) dan Himpunan Pembina Hukum Lingkungan, Senin, 26 Agustus 2019, Depok, hlm. 2.

A. Cakupan Definisi Asas *In Dubio Pro Natura*

Kelahiran asas *In Dubio Pro Natura* dalam penegakan hukum lingkungan memiliki latar belakang pemikiran yang cukup panjang. Jika ditelusuri, asas *In Dubio Pro Natura* memiliki relasi erat dengan asas *in dubio pro reo* yang dikenal dalam hukum pidana, teori biosentrisme, gagasan *deep ecology*, dan di saat yang sama menjadi antitesis atas konsep antroposentrisme dan *shallow ecology*.

Jika dikaitkan dengan asas *in dubio pro reo*, konsepsi asas *In Dubio Pro Natura* sejatinya bersinggungan dengan asas *in dubio pro reo*. Sebelumnya dalam kasus-kasus lingkungan hidup tergugat seringkali lolos dari tuntutan ganti rugi karena ketika hakim mengalami keragu-raguan mengenai suatu hal maka hakim menjatuhkan hukuman yang ringan terhadap terdakwa, dengan kata lain mengimplementasikan asas *in dubio pro reo* sebagai pedoman. Seiring dengan perubahan paradigma dari homo-centris ke eco-centris maka dalam penyelesaian sengketa di pengadilan asas *in dubio pro reo* berganti menjadi asas *In Dubio Pro Natura* yang artinya ketika hakim mengalami suatu keragu-raguan terhadap alat bukti yang ada maka hakim mengedepankan perlindungan lingkungan dalam putusannya.⁴

Selama ini terdapat dualisme pemikiran di satu sisi ada pemikiran bahwa lingkungan dipandang secara dangkal (*shallow ecology*) di sisi yang lain lingkungan dilihat secara mendalam (*deep ecology*). *Shallow ecology* dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran antroposentris, utilitarisme atau konsep-konsep ekonomi bahwa lingkungan itu dieksploitasi untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya. Berlawanan dengan pandangan tersebut, *deep ecology* bermula dari pemikiran biosentrisme yang melihat lingkungan itu harus dipelihara, lingkungan harus dilestarikan demi ekologi atau tempat hidup bersama.⁵

Ekologi dalam (*deep ecology*) merupakan teori etika lingkungan yang berintikan biosentrisme. Manusia bukan sekedar makhluk sosial melainkan makhluk ekologis. Kehidupan manusia tidak dapat ditemukan hanya dalam masyarakat melainkan ditemukan dalam komunitas ekologis dalam perwujudan dirinya sebagai makhluk ekologis.⁶

⁴ Imamulhadi. "Perkembangan Prinsip Strict Liability dan Precautionary dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Pengadilan". *Jurnal. Mimbar Hukum* Vol. 25 No. 3, Oktober 2013, hlm. 429.

⁵ Meda Desi Kartikasari. 2018. "Menelusik Akar Pemikiran Asas *In Dubio Pro Natura* dalam Penegakan Hukum". *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, hlm. 24.

⁶ *Ibid*, hlm. 41.

Deep ecology merupakan salah satu varian pengembangan teori ekosentrisme dalam ragam teori etika lingkungan hidup yang sekarang ini dikenal sebagai *In Dubio Pro Natura*. *Deep ecology* diperkenalkan oleh Arne Naess, seorang filsuf Norwegia pada 1973. Dua hal mendasar dalam *deep ecology*, yaitu:

- 1) Manusia dan kepentingannya bukan lagi ukuran bagi segala sesuatu yang lain. Manusia bukan pusat dari dunia moral, tetapi memusatkan perhatian pada biosfer seluruhnya, yakni kepentingan seluruh komunitas ekologis. Perhatian bersifat jangka panjang.
- 2) Etika lingkungan hidup yang dikembangkan dirancang sebagai sebuah etika praktis, berupa sebuah gerakan yang diterjemahkan dalam aksi nyata dan konkret. Pemahaman baru tentang relasi etis yang ada di alam semesta, disertai adanya prinsip-prinsip baru yang sejalan dengan relasi etis tersebut, kemudian diterjemahkan dalam aksi nyata di lapangan.⁷

Asas *In Dubio Pro Natura* atau disebut dengan istilah ekologi dalam (*deep ecology*), dalam hukum internasional dikenal sebagai prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*). *Precautionary principle* merupakan prinsip yang diatur dalam *United Nations Conference on Environmental and Development* di Rio de Janeiro tahun 1992 termuat pada prinsip ke 15. *Precautionary principle* merupakan turunan atas prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).⁸

Konsep *In Dubio Pro Natura* awalnya merupakan bagian dari prinsip kehati-hatian yang dirumuskan dalam Deklarasi Rio. Tujuan dari prinsip kehati-hatian adalah perlindungan yang memadai untuk lingkungan, baik demi lingkungan itu sendiri maupun untuk kebaikan umat manusia. Secara umum, prinsip kehati-hatian menuntut adanya tindakan pada tahap awal sebagai respon terhadap ancaman bahaya lingkungan, termasuk pada situasi ketidakpastian. Dengan menerapkan prinsip ini berarti memberi manfaat dari keraguan pada lingkungan yakni disebut *In Dubio Pro Natura*. Prinsip kehati-hatian merupakan tindakan pencegahan. Manfaat yang diharapkan dari prinsip ini adalah menghindari kemungkinan kerusakan yang makin parah.⁹

⁷ *Ibid*, hlm. 42-43.

⁸ *Ibid*, hlm. 12.

⁹ Wahyu Risaldi, dkk. "Penerapan Asas *In Dubio Pro Natura* dan *In dubio Pro Reo* oleh Hakim Perkara Lingkungan Hidup". *Jurnal. Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 20 No. 3, hlm. 554.

Asas kehati-hatian bermakna bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.¹⁰

Dalam SK KMA No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup juga mencantumkan:

Prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dikenal pula dengan istilah *In Dubio Pro Natura*, terutama dalam penerapan untuk perkara perdata dan tata usaha negara di bidang lingkungan hidup. Prinsip ini bersumber dari prinsip ke-15 Deklarasi Rio: “Untuk melindungi lingkungan, prinsip kehati-hatian harus diterapkan di setiap negara sesuai dengan kemampuan negara yang bersangkutan. Apabila terdapat ancaman kerusakan yang serius atau tidak dapat dipulihkan, ketiadaan bukti ilmiah tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya pencegahan penurunan fungsi lingkungan”. Dalam menerapkan prinsip kehati-hatian ini, maka hakim wajib mempertimbangkan situasi dan kondisi yang terjadi dan memutuskan apakah pendapat ilmiah didasarkan pada bukti dan metodologi yang dapat dipercaya dan telah teruji kebenarannya (sah dan valid).¹¹

Per Sandin memberikan penafsiran atas konsep asas kehati-hatian melalui empat aspek:

- a. Adanya ancaman karena suatu kegiatan yang berpotensi bahaya (*potentially dangerous action*);
- b. Ketidakpastian ilmiah (*before scientific proof established*);
- c. Adanya tindakan untuk membatasi, mengatur, atau mencegah; dan
- d. Sifat wajib dari tindakan tersebut (*mandatory*).¹²

Menurut Philippe Sands, batasan pengertian prinsip kehati-hatian mengerucut pada tiga hal, yaitu sifat ancaman kerusakan lingkungan begitu serius dan bersifat tidak dapat dipulihkan (*irreversible*); terdapat ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*);

¹⁰ Penjelasan Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang PPLH.

¹¹ Keputusan KMA No. 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup, hlm. 5. Lihat juga Rio Declaration untuk versi aslinya.

¹² Wahyu Yun Santoso, dkk. “Signifikansi Pendekatan Kehati-hatian Dalam Pengaturan Organisme Transgenik di Indonesia”. *Jurnal. Jurnal Hukum Lingkungan* Vol. 4 Issue 1, September 2017, hlm. 93.

dan perlunya preventif, mencakup upaya pencegahan hingga biaya-biaya yang mendukung penanganan secara efektif (*cost effectiveness*).¹³

SK KMA No. 36/KMA/SK/II/2013 juga menambahkan bahwa yang dimaksud *precautionary principle* adalah dalam hal tidak ada alasan atau alat bukti yang cukup, maka tidak bisa menghalangi hakim untuk melakukan pencegahan adanya kerusakan lingkungan. Dalam pembuktian perkara lingkungan hidup dan tidak adanya bukti ilmiah dalam menentukan hubungan kausalitas antara kegiatan manusia dengan pengaruh pada lingkungan, maka pengadilan harus menerapkan *precautionary principle* sebagai hak konstitusi atas ekologi yang sehat. Misalnya hakim memerintahkan agar tergugat melakukan upaya perlindungan lingkungan hidup dalam putusan pokok perkara, meskipun membutuhkan biaya yang lebih besar daripada rencana awal kegiatan.¹⁴

Standard penerapan *precautionary principle* adalah:¹⁵

- Ancaman terhadap manusia atau kesehatan misalnya kegiatan pembangkit listrik tenaga nuklir;
- Pemanfaatan sumber daya alam yang tidak mempertimbangkan kelestarian fungsi lingkungan untuk generasi yang akan datang, misalnya kegiatan pembangunan jalan yang melintasi kawasan hutan lindung; atau
- Melakukan kegiatan tanpa mempertimbangkan (*prejudice*) hak-hak lingkungan dari pihak yang menerima dampak tersebut.

Precautionary principle merupakan instrumen pencegahan pencemaran atau kerusakan terkait masalah yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan, yaitu adanya ketidakpastian ilmu pengetahuan dalam memperkirakan dampak lingkungan. Dalam pengembangan kebijakan yang berwawasan lingkungan perumus kebijakan harus membuat keputusan-keputusan meskipun dihadapkan pada ketidakpastian ilmu pengetahuan dalam memprediksi dampak lingkungan. Pada kondisi inilah *precautionary principle* diimplementasikan. *Precautionary principle* mencerminkan pemikiran tentang tindakan sebelum kerugian timbul dan juga sebelum bukti ilmiah konklusif diperoleh.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Keputusan KMA No. 36/KMA/SK/II/2013, hlm. 25

¹⁵ *Ibid.*

Hal ini berarti harus menunggu adanya bukti ilmiah konklusif dan bukti tentang tingkat risiko yang pasti tetapi harus mencegah terjadinya kerugian lingkungan.¹⁶

Ketidakpastian ilmu pengetahuan meliputi ketidakpastian pragmatis, ketidakpastian teoritis, kompleksitas dalam sistem terbuka, dan ketidakpastian yang diakibatkan oleh kerugian yang tidak tampak. Ketidakpastian pragmatis yaitu bila para pakar tidak memiliki cukup waktu dan dana untuk melakukan penelitian yang wajar, sedangkan pembuat keputusan membutuhkan segera hasil-hasil atau informasi yang diperlukan dalam pembuatan keputusan. Ketidakpastian teoritis yaitu perbedaan pandangan secara teori diantara pakar-pakar ilmu lingkungan, dan terjadinya perbedaan interpretasi data dan temuan-temuan. Ketidakpastian kompleksitas dalam sistem terbuka terjadi karena alam sulit diprediksi atau diperkirakan secara pasti. Ketidakpastian kerugian yang tampak karena kerugian lingkungan sulit untuk diamati dan oleh karenanya sulit dipantau atau dipahami.¹⁷

Precautionary principle menghendaki kepentingan lingkungan (*environment legal interest*) harus selalu dipertimbangkan dalam setiap kebijakan terkait pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan, dengan demikian prinsip ini haruslah diperhatikan dalam konteks pengambilan kebijakan di pemerintah, namun juga diperhatikan hakim dalam proses penyelesaian sengketa di pengadilan. Hakim dapat menjadikan *precautionary principle* sebagai alat uji (*toetsing gronden*) dalam pemeriksaan perkara, dengan demikian prinsip kehati-hatian tidak hanya preventif tetapi juga represif. Dengan diterapkannya *precautionary principle* dalam putusan hakim, maka prinsip tersebut telah menurunkan asas *In Dubio Pro Natura*, apabila terjadi ketidakpastian ilmiah maka hakim harus mengambil keputusan yang menguntungkan lingkungan hidup.

Dengan demikian, dalam tujuan penegakan hukum lingkungan, penerapan *precautionary principle* yang awalnya berada pada tataran pengelolaan dan kebijakan bergerak ke tataran penyelesaian sengketa. Dalam tataran kebijakan (*policy*) disebut sebagai *precautionary principle*, sedangkan dalam penyelesaian sengketa di pengadilan menurunkan asas *In Dubio Pro Natura*.

¹⁶ Imamulhadi. *Op.Cit*, hlm. 428.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 429.



Sejauh pembacaan terhadap literatur, penulis berpendapat bahwa selain bermakna ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*), asas *In Dubio Pro Natura* juga dapat dimaknai dalam konteks terdapat ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Dalam proses pemeriksaan perkara, sangat mungkin hakim mengalami kesulitan atau keragu-raguan menerapkan hukum pada kasus konkret untuk menjamin tercapainya kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan secara proporsional dalam putusannya.

Asas *In Dubio Pro Natura* bermakna dalam keadaan yang meragukan, masa transisi atau adanya perubahan keadaan hukum, maka hendaknya digunakan ketentuan yang paling menguntungkan bagi lingkungan.¹⁸

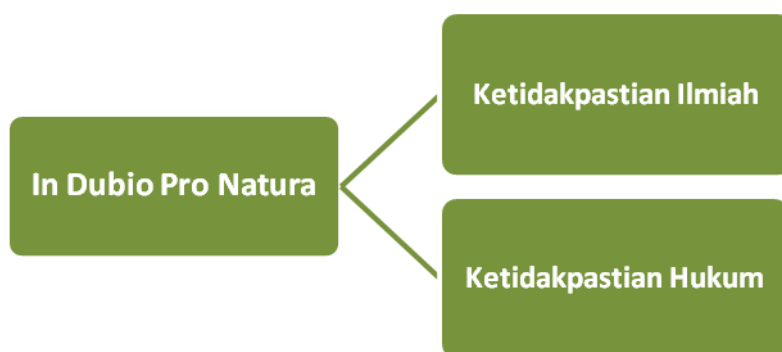
Ketidakpastian hukum tersebut dapat berbentuk: 1) norma hukum kabur (*vage normen*), 2) adanya konflik norma (*antinomi*) dan 3) norma hukum kosong (*leemtenin bet recht*).¹⁹ Yang dimaksud norma kabur adalah aturan hukum memuat rumusan yang sangat umum atau aturan yang tidak jelas, sedangkan hakim dihadapkan pada kejadian yang spesifik dan individual. Konflik norma terjadi jika terdapat beberapa peraturan yang mungkin dapat diterapkan pada suatu kasus konkret, sedangkan norma kosong berarti tidak terdapat satupun aturan yang dapat diterapkan.²⁰

Dengan demikian, hemat penulis asas *In Dubio Pro Natura* dalam sengketa lingkungan hidup dapat dimaknai dalam dua bentuk, 1) keragu-raguan hakim dalam hal adanya ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*), dan 2) keragu-raguan hakim dalam hal terdapat ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Jika dalam kondisi keragu-raguan (*in dubio*) yang demikian, asas ini menghendaki hakim memutus dengan berpihak pada kepentingan lingkungan (*pro natura*).

¹⁸ Pusdiklat Teknis Peradilan. "Modul Diklat Tahap 3 Materi Terkait Kasus Lingkungan Hidup PPC Terpadu Peradilan TUN". Modul Pusdiklat Teknis Peradilan MA RI, hlm. 6.

¹⁹ Philipus M. Hadjon. "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)". *Jurnal. Jurnal Yuridika* Fakultas Hukum Universitas Airlangga No. 6 Tahun IX/1994, hal 13.

²⁰ Pusdiklat Teknis Peradilan. Modul Diklat Tahap 3 Materi Logika Hukum PPC Terpadu Peradilan TUN. Modul Pusdiklat Teknis Peradilan MA RI.



Gambar 1: Bagan Asas *In Dubio Pro Natura*

B. Asas *In Dubio Pro Natura* dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara Lingkungan Hidup

Perkara lingkungan hidup dikategorikan sebagai perkara yang bersifat struktural yang menghadapkan secara vertikal antara pihak yang memiliki akses lebih besar terhadap sumber daya dengan pihak yang memiliki akses terbatas. Jenis perkara lingkungan hidup sendiri terdiri dari: *Pertama*, pelanggaran terhadap peraturan administrasi di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. *Kedua*, pelanggaran ketentuan perdata dan pidana di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Kedua jenis tersebut juga termasuk pelanggaran atas peraturan mengenai kehutanan, perkebunan, pertambangan, pesisir dan kelautan, tata ruang, sumber daya air, energi, perindustrian, dan konservasi sumber daya alam.²¹

Tujuan diaturnya penyelesaian sengketa lingkungan hidup antara lain adalah agar pencemaran dan kerusakan lingkungan dapat dihentikan, ganti rugi dapat diberikan, penanggung jawab usaha/kegiatan menaati peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup dan pemulihan lingkungan dapat dilaksanakan.²²

Fungsi penegakan hukum atas pelanggaran administrasi di bidang lingkungan hidup tersebut merupakan kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara lingkungan hidup yang diajukan padanya. Penyelesaian sengketa lingkungan melalui peradilan tata usaha negara bertujuan untuk mencegah atau menghentikan pencemaran lingkungan yang terjadi melalui prosedur hukum administrasi.

²¹ Supandi. *Op.Cit*, hlm. 3.

²² Handri Wirastuti, dkk. "Sengketa Lingkungan dan Penyelesaiannya". *Jurnal. Jurnal Dinamika Hukum* Vo. 10 No. 2 Mei 2010, hlm. 170.

Dalam UU PPLH, dasar hukum gugatan administratif diatur dalam Pasal 93 UU PPLH. Diaturinya mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan melalui peradilan tata usaha negara di dalam UU PPLH merupakan suatu kemajuan di bidang hukum lingkungan, mengingat sebagian besar hukum lingkungan adalah hukum administrasi.²³

Pasal 93 UU PPLH menentukan bahwa yang menjadi kompetensi absolut PTUN dalam sengketa lingkungan hidup adalah mengadili, memeriksa dan memutus sengketa TUN yang disebabkan oleh penerbitan KTUN di bidang lingkungan hidup. Pasal 93 UU PPLH menentukan bentuk-bentuk Keputusan Tata Usaha Negara di bidang lingkungan hidup yang menjadi kompetensi absolut PTUN, yaitu:

- a. Izin lingkungan yang tidak disertai dengan dokumen amdal, padahal wajib amdal;
- b. Izin lingkungan yang tidak disertai dengan dokumen UKL/UPL, padahal wajib UKL/UPL;
- c. Izin usaha/kegiatan yang tidak disertai dengan izin lingkungan.

Apabila terdapat izin-izin yang berkaitan dengan lingkungan hidup oleh Pejabat Pemerintahan yang tidak memenuhi persyaratan atau melanggar prosedur dan/atau melanggar secara substansi dalam penerbitannya dapat mengajukan gugatan untuk menyatakan batal atau tidak sah KTUN tersebut melalui gugatan tata usaha negara.

Dalam pembahasan sebelumnya, penulis sudah memaparkan bahwasannya keraguan-raguan hakim setidaknya mencakup dua hal, 1) keragu-raguan ilmiah, dan 2) keragu-raguan hukum. Dalam proses pemeriksaan sengketa, keragu-raguan tersebut idealnya haruslah diminimalisir agar hakim mampu menarik kesimpulan secara tepat atas pokok permasalahan perkara untuk selanjutnya menghasilkan putusan yang memberikan kepastian hukum, keadilan dan kebermanfaatannya secara proporsional. Untuk itu, penulis dapat menguraikan dua cara untuk meminimalisir keragu-raguan hakim tersebut.

Pertama, dalam hal meminimalisir keragu-raguan hakim ketika adanya ketidakpastian ilmiah, maka hakim dituntut untuk memaksimalkan tahapan pembuktian di persidangan. Kuncinya ada pada alat bukti ilmiah (*scientific evidence*) dan ahli lingkungan (*environmentalists*) berpengalaman khusus yang kompeten.

²³ A'an Effendi. "Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Peradilan Tata Usaha Negara". *Jurnal. Jurnal Perspektif* Volume XVIII No. 1 Tahun 2013 Edisi Januari, hlm. 15.

Meskipun alat bukti ilmiah tidak diatur dalam hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara, namun Mahkamah Agung sendiri menerbitkan SK KMA No. 36/KMA/SK/II/2013 yang menentukan bahwasannya bukti ilmiah dapat digunakan dalam perkara lingkungan. Tujuan bukti ilmiah dalam kasus lingkungan adalah untuk menambah keyakinan hakim serta memberikan panduan bagi hakim untuk menilai keotentikan suatu alat bukti.²⁴

Sebagaimana karakteristik utama perkara lingkungan hidup, pendekatan dengan *scientific evidence* sangat diperlukan. Ditambah pula keterangan ahli yang mampu menerjemahkan *scientific evidence* tadi menjadi *legal evidence*, terutama dalam tahap pembuktian di persidangan. *Scientific evidence* adalah alat bukti petunjuk tidak langsung berupa bukti-bukti ilmiah seperti hasil laboratorium, foto satelit, keterangan ahli yang menerangkan telah terjadi adanya kerusakan dan pencemaran lingkungan, yang masyarakat sendiri-pun tidak menyadari bahwa hal yang demikian telah terjadi.²⁵

Hakim perlu memiliki kemampuan untuk menilai suatu bukti ilmiah. Hakim dapat mengandalkan kemampuannya sendiri untuk menilai bukti ilmiah tersebut. Namun, dalam perkara lingkungan yang sulit dan kompleks, besar kemungkinan hakim memerlukan bantuan ahli untuk menilai bukti ilmiah. Hakim membutuhkan ahli berpengetahuan khusus yang relevan dengan perkara yang sedang diperiksa.²⁶

Pembuktian di persidangan haruslah mampu dimaksimalkan hakim dengan memperbanyak alat bukti ilmiah dan keterangan ahli yang dapat membantu hakim menerjemahkan bukti-bukti ilmiah tadi menjadi *legal evidence*. Di samping itu, bukti ilmiah dan keterangan ahli juga perlu dinilai sah dan validnya oleh hakim. Sebagai gambaran, dalam kasus pidana lingkungan perkara pencemaran Kali Surabaya, Mahkamah Agung dalam Putusannya Nomor 1479 K/Pid/1989 mendefinisikan bahwa suatu alat bukti dianggap sah apabila proses pengambilannya dilakukan dalam rangka pro justisia dengan prosedur acara yang telah ditetapkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sedangkan alat bukti dianggap valid apabila proses pengambilan dan pemeriksaannya didasarkan pada metodologi ilmu pengetahuan yang paling sah, terbaru, dan diakui oleh para ahli dalam bidang ilmu

²⁴ Keputusan KMA No. 36/KMA/SK/II/2013, hlm. 26.

²⁵ Supandi. *Op.Cit*, hlm. 4.

²⁶ Windu Kisworo. "Aplikasi Prinsip-Prinsip Terkait Bukti Ilmiah (*Scientific Evidence*) di Amerika Serikat dalam pembuktian Perkara Perdata Lingkungan di Indonesia". *Jurnal. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 5 No. 1 Tahun 2018, hlm. 24

yang bersangkutan. Ukuran sah dan valid bukti ilmiah di Peradilan Tata Usaha Negara perlu dirumuskan sebagai pegangan hakim bagaimana menilai validitas bukti ilmiah dan pendapat ahli yang di hadirkan dalam sengketa lingkungan.

Bukti ilmiah yang ada seringkali bersifat tidak lengkap (*incomplete*) dan tidak pasti (*uncertain*) sehingga menimbulkan ketidakpastian bagi hakim. Untuk itu, bukti ilmiah harus didukung dengan keterangan ahli di persidangan untuk menjadikan sebagai bukti hukum. Dalam pembuktian ilmiah tersebut, apabila ada dua keterangan ahli yang berbeda maka hakim dapat: 1) memilih keterangan berdasarkan keyakinan hakim dengan memberikan alasan dipilihnya keterangan alat bukti yang dihadirkan oleh keterangan ahli; atau 2) menghadirkan ahli lain dengan pembebanan biaya berdasarkan kesepakatan para pihak; 3) menerapkan prinsip kehati-hatian.²⁷

Perlu disadari, di satu sisi teknologi telah menjadi media yang memudahkan dilakukannya eksploitasi sumber daya alam yang berdampak pada lingkungan, di sisi lain teknologi juga harus mampu dimanfaatkan untuk mendukung upaya pelestarian lingkungan hidup. Dalam kaitannya dengan pemeriksaan sengketa lingkungan hidup di PTUN yang merupakan sarana penegakan hukum administrasi terhadap kerusakan lingkungan, pendekatan teknologi harus dapat dimaksimalkan dengan menghadirkan bukti ilmiah yang akurat pada tahap pembuktian, termasuk dikuatkan dengan keterangan ahli yang berpengetahuan khusus dan berkompeten. Hal ini sangat membantu Majelis Hakim meminimalisir ketidakpastian ilmiah yang kemungkinan muncul dalam pemeriksaan perkara sehingga membantu hakim menemukan kebenaran materiil, menilai apakah keputusan tata usaha negara lingkungan tersebut berpotensi menyebabkan kerusakan lingkungan atau tidak.

Kedua, meminimalisir keragu-raguan hakim dalam hal adanya ketidakpastian hukum, maka hakim dituntut untuk melakukan penemuan hukum (*rechsvinding*) dengan metode-metode yang dikenal dalam ilmu hukum, baik melalui interpretasi maupun konstruksi hukum. Salah satunya ialah dengan menerapkan asas-asas kebijakan lingkungan yang dikenal dalam doktrin, konvensi-konvensi internasional mengenai lingkungan hidup, dan yurisprudensi yang secara teori lebih cepat menangkap perkembangan hukum dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan.

²⁷ Keputusan KMA No. 36/KMA/SK/II/2013, hlm. 26

Sebagaimana tertuang dalam SK KMA No. 36/KMA/SK/II/2013, asas-asas kebijakan lingkungan (*principles of enviromental policy*) meliputi:²⁸

- a. Prinsip substansi hukum lingkungan (*substantive legal principles*);
- b. Prinsip-prinsip proses (*principles of process*);
- c. Prinsip keadilan (*equitable principles*).

No	Asas-Asas Kebijakan Lingkungan	Rincian Prinsip
1	Prinsip substansi hukum lingkungan	Prinsip pencegahan bahaya lingkungan
		Prinsip kehati-hatian
		Prinsip pencemar membayar
		Prinsip pembangunan berkelanjutan
2	Prinsip-prinsip proses	Prinsip pemberdayaan masyarakat
		Prinsip pengakuan terhadap daya dukung dan keberlanjutan ekosistem
		Prinsip pengakuan hak masyarakat adat dan masyarakat sekitar
		Prinsip daya penegakan
3	Prinsip keadilan	Prinsip keadilan antar generasi
		Prinsip pembagian beban tanggungjawab bersama secara proporsional
		Prinsip keadilan pemanfaatan sumber daya

Asas-asas kebijakan lingkungan tersebut dapat dijadikan dasar pengujian oleh hakim terhadap KTUN di bidang lingkungan sebagai bagian dari AUPB. Asas-asas tersebut dapat digunakan hakim sebagai batu uji dalam hal hakim ragu-ragu dalam menerapkan ketentuan perundang-undangan atas kasus lingkungan yang sedang diperiksa, baik karena norma hukum kabur, adanya konflik norma atau karena norma hukum kosong.

Penggunaan asas-asas kebijakan lingkungan dalam pertimbangan-pertimbangan hakim di satu sisi memberikan hakim alat untuk menguji keabsahan suatu keputusan,

²⁸ Keputusan KMA No. 36/KMA/SK/II/2013, hlm. 5

di sisi lain mencerminkan sikap keberpihakan terhadap lingkungan dalam penyelesaian sengketa lingkungan. Asas *In Dubio Pro Natura* menuntun hakim dalam hal ada keragu-raguan ketika akan menerapkan hukum apa yang tepat untuk menyelesaikan kasus konkret tadi, asas tersebut menghendaki hakim untuk lebih berpihak pada kepentingan lingkungan. Dapatlah dikatakan asas *In Dubio Pro Natura* menghendaki keberpihakan hakim pada lingkungan hidup.

Selain itu, SK KMA No. 36/KMA/SK/II/2013 juga menyebutkan: *"Dalam menangani perkara lingkungan hidup para hakim diharapkan bersikap progresif karena perkara lingkungan hidup sifatnya rumit dan banyak ditemui adanya bukti-bukti ilmiah (scientific evidence), oleh karenanya hakim lingkungan haruslah berani menerapkan prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup antara lain prinsip kehati-hatian (precautionary principle) dan melakukan judicial activism"*.

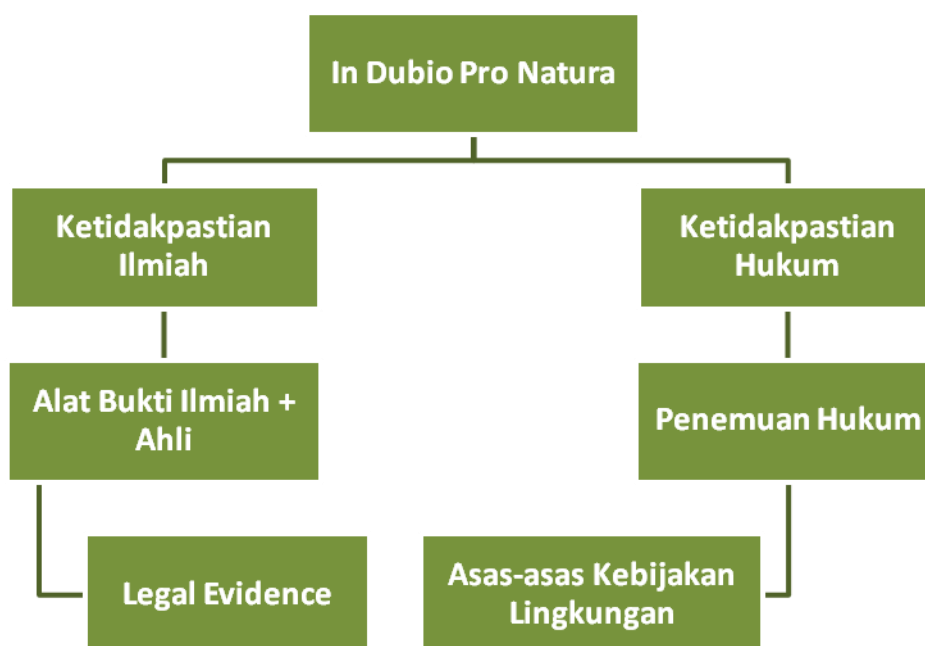
Pertanyaan berikutnya bagaimana asas *In Dubio Pro Natura* jika dihubungkan dengan Pasal 107 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengharuskan hakim memutus dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim? Bukan sekilas kedua hal tersebut saling bertentangan?

Pada praktiknya, asas *In Dubio Pro Natura* sebagai sebuah asas dapat dikatakan hampir tidak pernah digunakan sebagai batu uji dalam pertimbangan hukum putusan, hakim lebih banyak menerapkan asas-asas kebijakan lingkungan yang lain seperti *precautionary principle*. Hal tersebut menurut penulis merupakan suatu hal yang tepat, asas tersebut tidak dapat langsung digunakan sebagai batu uji karena berpotensi menunjukkan adanya keragu-raguan hakim dalam memutus perkara. Keragu-raguan hakim sebagaimana tergambar dalam asas *In Dubio Pro Natura* secara sekilas memang menegaskan ketentuan Pasal 107 tersebut.

Oleh karena itu, penulis berpendapat asas *In Dubio Pro Natura* dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara lingkungan hidup haruslah dipahami sebagai sebuah konsep sekaligus pedoman (*guideline*) bagi hakim dalam memeriksa dan memutus sengketa lingkungan. Artinya, jika terdapat keragu-raguan hakim baik dalam bentuk ketidakpastian ilmiah maupun ketidakpastian hukum ketika memeriksa sengketa lingkungan, maka hakim diarahkan untuk berpihak pada kepentingan lingkungan, dengan kata lain *pro natura* yang bertujuan mencegah terjadinya kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup.

Jika dipahami dengan cara yang demikian, maka dapat disimpulkan bahwa asas *In Dubio Pro Natura* dalam pemeriksaan sengketa di PTUN didudukkan sebagai panduan bagi hakim untuk memenuhi ketentuan Pasal 107 UU Peratun. Asas *In Dubio Pro Natura* menghendaki hakim harus memperoleh bukti-bukti yang valid selama persidangan dan berkeyakinan bahwa dengan terbitnya suatu KTUN di bidang lingkungan tersebut memang benar-benar tidak akan berdampak negatif bagi lingkungan hidup.

Jika uraian pembahasan di atas digambarkan dalam sebuah skema, maka akan terlihat sebagai berikut:



Gambar 2: Bagan Penerapan *In Dubio Pro Natura*

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Asas *In Dubio Pro Natura* dalam sengketa lingkungan hidup dapat dimaknai dalam dua bentuk, 1) keragu-raguan hakim dalam hal adanya ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*), dan 2) keragu-raguan hakim dalam hal terdapat ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*). Dalam kondisi keragu-raguan (*in dubio*) tersebut, asas ini menghendaki hakim berpihak pada kepentingan lingkungan (*pro natura*).

Ketidakpastian ilmiah dapat diminimalisir dengan memaksimalkan bukti ilmiah (*scientific evidence*) dan ahli lingkungan (*environmentalists*) berkompeten pada tahap

pembuktian. Ketidakpastian hukum diatasi dengan melakukan penemuan hukum dengan menerapkan asas-asas kebijakan lingkungan. Asas *In Dubio Pro Natura* dalam penyelesaian sengketa tata usaha negara lingkungan hidup dipahami sebagai pedoman (*guideline*) bagi hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

B. Saran

Mahkamah Agung perlu memberikan arahan dalam Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup bagaimana menilai suatu bukti ilmiah, ukuran sah dan valid bukti ilmiah dan bagaimana memastikan keterangan ahli didasarkan pada teori atau metode ilmiah. Hal tersebut membantu hakim menyeleksi validitas bukti ilmiah dan ahli yang dihadirkan di persidangan sehingga alat bukti menjadi relevan digunakan dalam menyelesaikan sengketa.

Mahkamah Agung dapat mengkodifikasikan berbagai putusan sebagai yurisprudensi perkara lingkungan hidup. Hal tersebut memudahkan hakim-hakim mencari berbagai kaidah hukum yang dapat digunakan dalam pertimbangan putusan. Mengoptimalkan pembekalan dan pendidikan/pelatihan hakim lingkungan hidup, baik mengenai pengetahuan lingkungan hidup maupun hukum acara tertentu dalam pemeriksaan perkara. Termasuk di dalamnya program sertifikasi, pendidikan dan pelatihan, dan sosialisasi yang bertujuan meningkatkan kompetensi hakim.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-undangan

- Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor 36/KMA/SK/II/2013 tentang Pemberlakuan Pedoman Penanganan Perkara Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara RI Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3344).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5059).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601).

B. Buku, Makalah dan Jurnal

- A'an Effendi. "Penyelesaian Sengketa Lingkungan Melalui Peradilan Tata Usaha Negara". *Jurnal. Jurnal Perspektif* Volume XVIII No. 1 Tahun 2013 Edisi Januari.
- Handri Wirastuti, dkk. "Sengketa Lingkungan dan Penyelesaiannya". *Jurnal. Jurnal Dinamika Hukum* Vo. 10 No. 2 Mei 2010.
- I Gusti Ayu Ketut Rahmi Handayani, dkk. 2019. *Hukum Administrasi Negara dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Energi Berbasis Lingkungan*. Depok: Rajawali Pers.
- Imamulhadi. "Perkembangan Prinsip Strict Liability dan Precautionary dalam Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di Pengadilan". *Jurnal. Mimbar Hukum* Vol. 25 No. 3, Oktober 2013.
- Philipus M. Hadjon. "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)". *Jurnal. Jurnal Yuridika Fakultas Hukum Universitas Airlangga* Nomor 6 Tahun IX/1994.
- Supandi. "Menyongsong Sepuluh Tahun Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup: Refleksi Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia". *Makalah*. Disampaikan dalam Konferensi Hukum dan Lingkungan

oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia bekerjasama dengan Indonesian Center for Environmental Law (ICEL) dan Himpunan Pembina Hukum Lingkungan, Senin, 26 Agustus 2019, Depok.

Wahyu Risaldi, dkk. "Penerapan Asas *In Dubio Pro Natura* dan *In dubio Pro Reo* oleh Hakim Perkara Lingkungan Hidup". *Jurnal. Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 20 No. 3.

Wahyu Yun Santoso, dkk. "Signifikansi Pendekatan Kehati-hatian Dalam Pengaturan Organisme Transgenik di Indonesia". *Jurnal. Jurnal Hukum Lingkungan* Vol. 4 Issue 1, September 2017

Windu Kisworo. "Aplikasi Prinsip-Prinsip Terkait Bukti Ilmiah (*Scientific Evidence*) di Amerika Serikat dalam pembuktian Perkara Perdata Lingkungan di Indonesia". *Jurnal. Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, Vol. 5 No. 1 Tahun 2018.

C. Lain-lain

Meda Desi Kartikasari. 2018. Menelusik Akar Pemikiran Asas *In Dubio Pro Natura* dalam Penegakan Hukum. *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Pusdiklat Teknis Peradilan. Modul Materi Terkait Kasus Lingkungan Hidup PPC Terpadu Peradilan TUN. *Modul*. Pusdiklat Teknis Peradilan MA RI.

Pusdiklat Teknis Peradilan. Modul Diklat Tahap 3 Materi Logika Hukum PPC Terpadu Peradilan TUN. *Modul*. Pusdiklat Teknis Peradilan MA RI.

Rio Declaration by United Nation Conference on Environment and Development 1992.

