

KETIDAKCERMATAN DALAM PERTIMBANGAN PUTUSAN KASUS KAPAS TRANSGENIK

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

INACCURATE LEGAL CONSIDERATION ON THE CASE OF TRANSGENIC COTTON

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

Loura Hardjaloka

Kantor Hukum Bahar & Partners

Jl. DR. Ide Anak Agung Gde Agung Blok 6.2

Kawasan Mega Kuningan, Jakarta Selatan 12950

E-mail: loura.hardjaloka@gmail.com/loura@baharandpartners.com

Naskah diterima: 21 Juni 2014; revisi: 6 Agustus 2014; disetujui: 8 Agustus 2014

ABSTRAK

Hakim di dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara memiliki peran yang sangat sentral untuk menegakkan hukum dan keadilan. Agar itu bisa tercapai maka hakim tersebut harus memiliki kapasitas yang memadai dan harus selalu cermat ketika menangani sebuah perkara. Akan tetapi, hal tersebut tidak kita temukan di dalam penanganan kasus kapas transgenik oleh Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta. Pada kasus itu majelis hakim tidak cermat dalam menganalisis tindakan tergugat yang menerbitkan izin tanpa memperhatikan aman atau tidaknya kapas transgenik sebagai produk GMos. Selain itu, hakim juga tidak cermat dalam melihat pelanggaran penerapan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dan pengkajian risiko (*risk assessment*) dalam pelepasan organisme transgenik. Ketidackermatan tersebut terjadi karena hakim tidak menelusuri penerbitan izin penggunaan organisme transgenik oleh tergugat selaku Menteri Pertanian melalui SK Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul dengan Nama NuCOTN 35B (Bollgard), kepada tergugat II intervensi I.

Kata kunci: ketidackermatan hakim, organisme transgenik, prinsip kehati-hatian, hak gugat.

ABSTRACT

The role of judges in analyzing and deciding a case is of a great significance in the framework of law enforcement and justice. It means that judge must be highly qualified in handling a case. However, this is not reflected in the judge's conduct when deciding the case of transgenic cotton in the Jakarta Administrative Court. In this case, the judges did not scrupulously analyze the defendant's actions to issue the license regardless of the safety of transgenic cotton as a GMos product. In addition, the judges are also negligent in scrutinizing the violations of the precautionary principles and risk assessment in the release of genetically modified organisms. This happened because the judges did not discover any further information on the issuance of licenses of using the genetically modified organisms by the defendant, occupying as Minister of Agriculture, through Decree Number 107/Kpts/KB.430/2/2001 on Limited Release of Transgenic Cotton Bt DP 5690B as Quality Seed Named NuCOTN 35B (Bollgard), to the defendant II intervention I.

Keywords: negligent judges, genetically modified organisms, precautionary principle, the right to sue.

I. PENDAHULUAN

Pada tulisan ini, penulis mengangkat mengenai ketidakcermatan hakim mengenai kasus kapas transgenik yang terjadi dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT yang mana para penggugat antara lain: ICEL (*Indonesian Center for Environmental Law*), YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia), KONPHALINDO (Yayasan Konsorsium Nasional Untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia), Yayasan Biodinamika Pertanian Indonesia, Yayasan Lembaga Konsumen Sulawesi Selatan, Yayasan Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat melawan Menteri Pertanian RI sebagai tergugat dan PT. MK (tergugat II intervensi I) serta para petani dan PNS (para tergugat II intervensi II).

Dalam kasus ini, ketidakcermatan hakim dalam menjatuhkan putusan terlihat saat hakim tidak menelusuri penerbitan izin penggunaan organisme transgenik oleh tergugat selaku Menteri Pertanian melalui SK Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul dengan nama NuCOTN 35B (Bollgard) kepada tergugat II intervensi I. Padahal, dalam menjatuhkan putusan hakim memiliki peran penting untuk menelusuri alur penerbitan izin oleh tergugat yang mana sebenarnya tergugat menerbitkan izin tanpa mengetahui aman tidaknya produk organisme transgenik serta tanpa AMDAL terlebih dahulu.

Ketidakcermatan hakim atas hal tersebut juga menunjukkan bahwa hakim tidak cermat melihat bahwa tindakan yang dilakukan tergugat masih lebih mengarah ke prinsip pencegahan dan belum mencerminkan prinsip kehati-hatian. Padahal, pada kasus kapas transgenik ini terdapat

unsur ketidakpastian ilmiah dan ancaman serius berupa risiko bagi lingkungan hidup yang tidak dapat diperkirakan. Ketidakcermatan hakim terhadap kedua hal tersebut ditambah lagi dengan pertimbangan hukumnya terkait terhadap hak gugat dari para penggugat. Berkenaan dengan hak gugat penggugat, hakim kurang tepat dalam memberikan pertimbangan hukum mengenai *ius standi* dan *persona standi in judicio* dari organisasi lingkungan hidup sebagai penggugat.

Berdasarkan penjabaran di atas, penting untuk mengetahui lebih lanjut mengenai aman tidaknya produk GMOs, penerapan prinsip kehati-hatian dan pengkajian risiko terhadap GMOs serta hak gugat terkait kasus lingkungan hidup sebagaimana akan menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini sebagai letak ketidakcermatan hakim dalam memutuskan kasus ini.

Dalam gugatannya, para penggugat antara lain mendalilkan bahwa pelepasan izin bagi produk transgenik tanpa melalui proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) akan mengganggu optimalisasi upaya penerapan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) pada usaha atau kegiatan yang berkaitan dengan produk transgenik, pengelolaan, dan pelestarian lingkungan, perlindungan keanekaragaman hayati, perlindungan konsumen dan sebagainya, yang dapat mengakibatkan menurunnya partisipasi masyarakat dan kemampuan pemerintah untuk melindungi keanekaragaman hayati serta daya dukung lingkungan.

Alasan pengajuan gugatan adalah sebagai berikut:

1. Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan tergugat bertentangan dengan ketentuan mengenai AMDAL dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 dan PP

Nomor 27 Tahun 1997. Pelepasan kapas transgenik "Bollgard" tersebut termasuk dalam "usaha dan/atau kegiatan introduksi jenis tumbuhan, jenis hewan, dan jasad renik" yang dapat menimbulkan kerugian terhadap lingkungan hidup harus didahului dengan proses AMDAL akan tetapi hal tersebut tidak dilakukan. Oleh karena itu, SK ini melanggar undang-undang. Selain itu terdapat perbedaan pendapat antara lembaga pemerintah dan masyarakat mengenai perlu tidaknya pelepasan kapas transgenik yang mana menurut Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor Kep-39/MENLH/08/1996, bila ada keragu-raguan seharusnya meminta kepastian penetapan wajib AMDAL pada Menteri Negara Lingkungan Hidup secara tertulis, namun kenyataannya tergugat tidak melakukan hal tersebut.

2. Tergugat setelah mempertimbangkan semua kepentingan seharusnya tidak sampai pada keputusan *a quo* (Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN) atau tindakan tergugat mengandung unsur sewenang-wenang (*willekeur*). Hal ini disebabkan SK tidak mempertimbangkan isi dari *United Nations Convention on Biological Diversity* yang sudah diratifikasi melalui UU Nomor 5 Tahun 1994 mengenai penerapan *precautionary principle* dan *Cartagena Protocol on Biosafety* terkait kegiatan/usaha yang berkaitan dengan produk transgenik dilakukan dengan cara yang aman bagi lingkungan maupun kegiatan manusia. SK ini dianggap menyimpang dari visi pemerintah Indonesia untuk mengadopsi *precautionary principle* dalam penanganan produk transgenik, oleh karenanya dianggap

mengandung unsur sewenang-wenang.

3. Tergugat telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain (Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN) atau tindakan tergugat mengandung unsur penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) karena pelepasan produk transgenik itu tidak mencerminkan prinsip kehati-hatian.
4. Tergugat setelah mempertimbangkan semua kepentingan seharusnya tidak sampai pada keputusan *a quo* (Pasal 53 ayat (2) huruf c UU PTUN) atau tindakan tergugat mengandung unsur sewenang-wenang (*willekeur*). SK tersebut dikeluarkan dengan tidak mempertimbangkan saran mengenai perlunya pelaksanaan AMDAL dari Menteri Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal, *Convention on Biological Diversity*, *Cartagena Protocol on Biosafety*, serta usulan dari DPRD Sulawesi Selatan sebagai wakil rakyat.
5. Tindakan tergugat pada proses pembentukan surat keputusan *a quo* bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik, yaitu asas *fair play* (kejujuran). Tergugat dianggap selalu menutup informasi yang sebenarnya mengenai pelepasan kapas transgenik dan uji keamanan hayati kapas transgenik Bt.
6. SK tersebut dikeluarkan dengan tidak mempertimbangkan pelanggaran yang dilakukan oleh PT. MK sebagai pihak pengusul dalam pelepasan kapas Bt, yaitu tidak melakukan AMDAL.

Berdasarkan dalil gugatan para penggugat, dalam pertimbangan hakim, hakim menyatakan sebagai berikut:

1. Objek gugatan: SK Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul dengan nama NuCOTN 35B (Bollgard).
2. Gugatan terdaftar tanggal 4 Mei 2001 yang berarti belum melebihi jangka waktu 90 hari masa tenggang.
3. Terdapat putusan sela hakim yang mendudukan PT. MK sebagai pihak tergugat II intervensi I serta S dkk sebagai para tergugat II intervensi II.

DALAM EKSEPSI

1. Menimbang tentang eksepsi kualitas mengajukan gugatan (*ius standi*):
 - a. Pasal 53 ayat (1) UU PTUN sesuai dengan asas *point d' interest point d' action*.
 - b. Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung, S.H., yang membagi kepentingan menjadi kepentingan umum dan kepentingan kolektif contohnya kepentingan organisasi lingkungan hidup dalam kasus ini.
 - c. Indroharto, S.H. dalam bukunya yang berjudul *Usaha Memahami UU PTUN* memuat perihal kepentingan yang dijadikan dasar gugatan harus sesuai dengan tujuan yang diperjuangkan sesuai yang tercantum di dalam AD/ART.
 - d. Menimbang kepada AD/ART para tergugat.
 - e. Menurut Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung, S.H., bahwa *legal standing*

dikatakan juga sebagai *actiopopularis* yang sejalan dengan apa yang dikatakan Rene Van Acht perihal hak subjektif yang diberikan tiap orang atas lingkungan yang bersih.

- f. Perihal hak gugat LSM yang diatur di dalam Pasal 38 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 1997.
- g. Kewajiban memelihara lingkungan hidup yang diatur di dalam Pasal 6 UU Nomor 23 Tahun 1997.
- h. Pendapat dari Mas Achmad Santosa dkk perihal perbedaan antara hak gugat organisasi lingkungan hidup.

Berdasarkan pertimbangan poin a-h, maka para penggugat dianggap memiliki *persona standi in iudicio*.

2. Eksepsi mengenai salah alamat dianggap keliru:
 - a. Perihal salah pihak diterbitkan SK yang menjadi objek gugatan memang diterbitkan oleh pejabat TUN yang berwenang dalam hal ini adalah para penggugat merujuk pada Pasal 1 butir 6 UU PTUN.
 - b. Perihal ketentuan dalam Pasal 6 UU PTUN.
3. Perihal gugatan yang bersifat individual dan final merujuk pada Pasal 1 butir 3 UU PTUN. Hakim hanya mempertimbangkan sifat final dari SK yang artinya bisa langsung dilaksanakan begitu terbit.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dari poin 1-3, maka eksepsi ditolak dalam pokok perkara. Perihal gugatan para penggugat agar SK

dinyatakan batal disertai alasan dari penggugat.

DALAM POKOK PERKARA

1. PTUN hanya menilai keabsahan hukum dari KTUN.
2. Perihal keharusan KTUN yang digugat apakah harus AMDAL atau tidak:
 - a. Pasal 7 ayat (2) PP Nomor 27 Tahun 1999: AMDAL adalah bagian dari proses perizinan usaha.
 - b. Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 1999: Usaha atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar.
 - c. Penjelasan Pasal 3 PP Nomor 27 Tahun 1999 perihal potensi dampak besar yang ditimbulkan, dikaji apakah SK tersebut bagian dari proses perizinan yang menimbulkan dampak besar atau tidak.
 - d. SK berisi tindakan berdasarkan kewenangan. Jadi, SK merupakan norma hukum konkret dan individual.
 - e. Pasal 3 ayat (2) PP Nomor 27 Tahun 1999 mengenai usaha wajib AMDAL ditetapkan oleh menteri, jadi tidak serta-merta usaha yang berdampak besar harus wajib AMDAL.
 - f. Pihak yang berwenang menetapkan adalah Menteri Lingkungan Hidup merujuk pada Pasal 1 butir 12 jo. Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 1999.
 - g. Lampiran Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 39/MenLH/08/1996.
 - h. Jika ada keraguan, maka instansi tersebut wajib meminta kepastian AMDAL kepada Menteri Negara Lingkungan Hidup.
 - i. Surat Menteri Lingkungan Hidup Nomor B.1882/MenLH/09/2000 bahwa diwajibkan AMDAL sama seperti pendapat saksi ahli penggugat.
 - j. Diputuskan untuk dilakukan masa uji coba selama satu tahun bila memang berdampak negatif baru diwajibkan AMDAL. Jadi, SK yang menjadi objek gugatan tidak bertentangan dengan AMDAL.
3. Perihal fakta tindakan tergugat:
 - a. Melakukan pengumuman kepada masyarakat sebelum KTUN *in litis* diterbitkan.
 - b. Memenuhi ketentuan SKB Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan dan perkebunan, Menteri Kesehatan, dan Menteri Negara Pangan dan Holtikultura tanggal 29 September 1999.
 - c. Memperhatikan Rekomendasi Tim Penilai dan Pelepas Varietas (TP2V).
 - d. Pelaksanaan uji laboratorium dan uji daya hasil/uji adaptasi.

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini dengan mencermati pertimbangan hakim dan juga putusan hakim yang kurang cermat adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah ketidakcermatan hakim dalam menganalisis tindakan tergugat yang menerbitkan izin tanpa memperhatikan aman atau tidaknya organisme transgenik (*Genetically Modified Organisms*)?
2. Bagaimana ketidakcermatan hakim dalam melihat pelanggaran penerapan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dan pengkajian risiko (*risk assessment*) dalam pelepasan organisme transgenik (*Genetically Modified Organisms*) oleh tergugat?
3. Bagaimana kekeliruan serta ketidaktepatan hakim terhadap hak gugat dalam kasus pelepasan organisme transgenik (*Genetically Modified Organisms*)?

III. STUDI PUSTAKA

A. Produk GMOs

Secara umum, pelepasan *Genetically Modified Organisms* (GMOs) ke lingkungan memang sulit untuk diprediksi mengenai risiko dan dampak jangka panjangnya terhadap lingkungan. Sejak pertama kali penciptaannya yakni pada awal tahun 1970-an hingga sekarang, GMOs telah memunculkan perdebatan mengenai risiko yang akan timbul daripadanya. Pada awalnya memang penciptaan GMOs yang menghasilkan zat berupa toksin Bt ialah untuk mengatasi masalah penggunaan pestisida oleh petani terhadap tanaman yang diusahakannya sehingga hasil panen dapat meningkat. Dengan begitu, kebutuhan manusia yang populasinya semakin bertambah banyak dapat terpenuhi (Lee, 2009: 27).

Akan tetapi, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, penciptaan GMOs ini sudah

memunculkan perdebatan sejak awal, yang diawali pada tahun 1982 yang mana *US Environmental Protection Agency* (EPA) dan *The Oak Ridge National Laboratory* mengemukakan mengenai risiko dari transgenik. Hal tersebut juga dibahas dalam pertemuan para ahli ekologi dan biologi di *The Cold Springs Harbor Laboratories* yang mendiskusikan mengenai risiko terhadap lingkungan hidup pada tahun 1984.

Perdebatan pertama pada tahun 1980-an berfokus pada dua isu, yaitu apakah ada risiko lingkungan potensial dari organisme transgenik yang layak dinilai dan jika ada, seberapa umum atau spesifik (kasuistis) penilaian tersebut seharusnya dilakukan. Sharples dan Gillett menyimpulkan bahwa untuk setiap tipe organisme transgenik yang dipertimbangkan, ada risiko lingkungan potensial (Sharples, 1982: 43-56). Seralini menyatakan bahwa setiap argumen yang diakui menunjukkan bahwa tidak ada risiko lingkungan substantif dari organisme transgenik, adalah cacat secara logika (Seralini et.al., 2012: 1823-1826). Oleh karena itu, pada pertengahan 1980-an telah jelas bahwa terdapat risiko lingkungan potensial dari tanaman transgenik yang membutuhkan penilaian.

Hasil penelitian juga mengimplikasikan bahwa penilaian risiko seharusnya dilakukan dengan landasan kasuistis (*case-by-case basis*). *National Research Council* (NRC), komite ilmiah dari *US National Academy of Sciences*, menyimpulkan bahwa penilaian risiko yang spesifik untuk per kasus perlu mempertimbangkan sumber daya dan target lingkungan, karakteristik biologis dan ekologis dari organisme transgenik, dan skala serta frekuensi pengenalan lingkungan (Khan, 2011: 199-213). Harapan dari ide ini adalah organisme transgenik sudah siap diklasifikasikan ke berbagai jumlah kecil kategori risiko yang

mana setiap kategori memiliki asosiasi dengan praktik manajemen risiko yang tetap dan *pre-specified* yang mampu mengurangi risiko level yang cocok (Seralini et.al., 2012: 1823-1826). Pada kenyataannya, klasifikasi organisme transgenik ke berbagai jumlah kecil kategori risiko tidak realistis sehingga menurut *Ecological Society of America*, penilaian risiko lingkungan dari tanaman transgenik tetap diperlukan dan harus dilakukan dengan landasan kasuistis (*case-by-case basis*).

Implikasi-implikasi dari penciptaan GMOs yang menyebar pada suatu ekosistem yang pada dasarnya bukan habitatnya, secara tidak langsung dapat menyebabkan degradasi atas fungsi dan struktur ekosistem asli tersebut (Boskovic et.al., 2010: 95). Pelepasan produk GMOs juga dapat mengakibatkan timbulnya ledakan populasi spesies yang tidak diharapkan sebelumnya karena perkembangan signifikan dari spesies tersebut telah dikategorikan sebagai salah satu dari tiga masalah utama lingkungan, selain dari perubahan iklim global dan musnahnya habitat.

Kandungan toksin Bt juga mempunyai implikasi terhadap ekosistem tanah dari tanaman transgenik itu ditanam, yakni berupa penurunan gas karbon dan nitrogen yang dapat merusak kesuburan tanah serta penurunan keanekaragaman hayati di bawah tanah. Selain itu, kandungan zat toksin Bt yang ada di GMOs pun secara cepat mengikat partikel-partikel dalam tanah dan menyebabkan ekosistem spesies non-target ikut rusak bahkan mati (Bahagiawati, 2001: 58-59).

Sebelum tahun 1997, kebanyakan penelitian ditujukan pada risiko terhadap spesies yang bukan sasaran dan tidak ada efek apapun dari tanaman transgenik terhadap keanekaragaman hayati, hanya satu penelitian yang menunjukkan

kemungkinan bertahan dari suatu spesies yang bukan sasaran, yaitu *Folsomia Candida* yang diberi makan jagung dengan konsentrasi Bt yang tinggi (Herman, 2001: 1-13). Meskipun demikian, kebanyakan peneliti dan ilmuwan percaya bahwa spesies yang bukan sasaran tidak terkena risiko signifikan dari tanaman transgenik (OECD, 2013: 25).

Kemudian, penelitian pun dilakukan kembali oleh Zwahlen pada 2003 terhadap cacing bumi/*Lumbricus Terrestris L* menunjukkan bahwa setelah 200 hari diberi makan jagung Bt, cacing bumi akan mengalami turun berat yang signifikan, dibandingkan dengan cacing bumi yang tidak diberi makan jagung Bt (Hilbeck et.al., 2011: 1200-1222). Penelitian yang dilakukan seputar penggunaan Bt atau tanaman transgenik pun banyak dilakukan, hingga sampai pada kesimpulan bahwa terdapat kebutuhan signifikan untuk mengembangkan dan meningkatkan metodologi pengkajian risiko yang telah ada untuk membuat lebih jelas pengkajian risiko potensial terhadap spesies yang bukan sasaran (Miao et.al., 2011: 743-748).

Implikasi lain dari penciptaan GMOs adalah terjadinya perpindahan gen (hibridisasi). Perpindahan gen ini dapat terjadi, antara lain dari (Hilbeck et.al., 2011: 1223-1225):

1. Penyebaran benih dan propagul;
2. Transfer horizontal; dan
3. Penyebaran serbuk sari (*pollen dispersal*).

Pada akhir tahun 1980-an dipercaya bahwa risiko perpindahan gen tidak akan signifikan terhadap tanaman transgenik namun, pada tahun 1997 disimpulkan dari berbagai penelitian bahwa perpindahan gen melalui penyebaran benih

dan serbuk sari dari tanaman signifikan secara evolusioner dan di mana-mana (*ubiquitous and evolutionary significant*) bagi populasi tanaman di seluruh dunia (Oliver et.al., 2013: 43).

Intinya, pada tahun 1980-an pendapat yang berkembang adalah bahwa tidak ada bahaya atau risiko signifikan dari tanaman transgenik terhadap spesies yang bukan sasaran dan juga bagi organisme lainnya, namun pada akhir tahun 1990-an ditemukan bahwa terdapat risiko yang signifikan dari penggunaan tanaman transgenik pada organisme bawah tanah dan juga spesies yang bukan sasaran, seperti cacing bumi dan lain sebagainya (OECD, 2013: 26). Penelitian dan penilaian yang harus dilakukan tidaklah secara umum, melainkan harus berlandaskan pada setiap kasus (*case-by-case basis*) atau landasan kasuistis karena pengaruh dari masing-masing penggunaan tanaman transgenik berbeda-beda (Koch, 2010: 855).

B. Prinsip Kehati-hatian (*Precautionary Principle*) dan Pengkajian Risiko (*Risk Assessment*)

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

Prinsip kehati-hatian merupakan “*The Golden Rule*” yang dianut dalam hukum lingkungan. Prinsip ini pertama kali muncul di Jerman pada awal 1980-an, dalam konteks perdebatan ekologi yang terjadi di sana. Penggunaan prinsip kehati-hatian sebagai paradigma meningkat jumlahnya dalam berbagai peraturan perundang-undangan, baik nasional maupun internasional, untuk melindungi lingkungan dari dampak antropogenik. Prinsip kehati-hatian ini merupakan pendekatan yang berfungsi untuk menangani permasalahan atas keterbatasan bukti ilmiah sebagai usaha dalam

melindungi lingkungan. Prinsip kehati-hatian ini mendapatkan definisinya pada tahun 1992 dalam Pasal 3 Deklarasi Rio 1992 yakni, “*Dalam rangka untuk melindungi lingkungan, pendekatan kehati-hatian harus diterapkan secara luas oleh negara-negara sesuai dengan kemampuan mereka. Di mana adanya ancaman atau kerugian yang tidak dapat dipulihkan, kurangnya kepastian bukti ilmiah yang memadai, tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menunda tindakan efektif untuk mencegah degradasi lingkungan.*” Dari pengertian prinsip kehati-hatian, terdapat tiga elemen penting untuk penerapannya, yaitu ancaman kerusakan (*threats of harm*), ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*), dan tindakan pencegahan (*precautionary action*).

Jadi, ukuran kapan harus diterapkan prinsip kehati-hatian ini adalah apabila terdapat kombinasi antara ancaman kerusakan dengan ketidakpastian ilmiah (Cooney & Dickson, 2012: 45-46). Pada tahun 1996, Gray dan Bewers mengusulkan pendefinisian kembali terhadap prinsip kehati-hatian namun penerimaan atas usulan tersebut akan mengakibatkan penggunaan pendekatan berbasis risiko untuk perlindungan lingkungan daripada pendekatan kehati-hatian yang sesungguhnya (Gray & Bewers, 1996: 768-771). Masih ada kesenjangan besar dalam pemahaman terhadap wujud racun yang dihasilkan ke lingkungan dan juga sifat racun yang bersifat individu atau gabungan kimia yang dihasilkan ke lingkungan.

Cara yang paling tepat untuk menentukan dampak terhadap ekosistem pun belum teridentifikasi. Asumsi toksikologi klasik yang diterapkan juga tidak bisa lagi diterapkan secara universal. Akibatnya, timbullah ketidakpastian yang tidak terpecahkan. Dengan demikian, jelaslah bahwa aplikasi prinsip kehati-hatian

sebagai paradigma untuk sarana mengenali dan menghitung keterbatasan bukti ilmiah adalah pendekatan yang mampu menjamin perlindungan lingkungan pada level yang tinggi.

Harremoes mengemukakan bahwa konsep prinsip kehati-hatian seharusnya tidak hanya mencakup masalah kimia tetapi sebaiknya hingga mencakup dampak fisik (Harremoes et.al., 2013: 58-60). Sering terjadi bahwa data-data yang ada tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk mengambil keputusan dikarenakan data-data tersebut masih dianggap kurang. Dengan prinsip kehati-hatian, diharapkan data-data yang belum lengkap masih dapat diperhitungkan khususnya dalam menangani kasus lingkungan, sehingga memungkinkan pengambilan keputusan apabila diperlukan.

Berdasarkan MINDNEC 1987, pada intinya menyatakan prinsip melindungi Laut Utara, yaitu dengan mengurangi emisi yang ada (pencemaran zat-zat beracun yang muncul) serta bertanggung jawab atas penggunaan teknologi (MINDNEC, 1987: 2). Konsep tersebut diterapkan terutama saat munculnya kerusakan dikarenakan zat-zat yang pada kenyataannya tidak dapat dibuktikan hubungan kausalitas antara zat dengan kerusakan tersebut. Deklarasi MINDNEC tidak hanya mendefinisikannya akan tetapi memasukkan prinsip kehati-hatian ke dalam regulasi. Prinsip awal dirumuskan dan dimasukkan ke dalam peraturan sehingga memungkinkan peraturan menyelesaikan kasus yang masih belum memiliki hubungan kausal antara faktor yang dianggap penyebab dengan dampak yang muncul.

Selain itu, ada juga ketentuan OSPAR yang cukup mempengaruhi ketentuan Laut Utara (OSPAR, 1992: 5). Kementerian menegaskan komitmen mereka untuk memasukkan prinsip

kehati-hatian ke dalam regulasi (penerapannya). Selain itu, mereka juga menyetujui untuk mengurangi input dari kandungan-kandungan berbahaya sekitar 50-70%. Deklarasi tersebut juga merekomendasikan agar prinsip kehati-hatian dapat diterapkan dalam pengelolaan perikanan.

Menurut Munthe, prinsip kehati-hatian tidak boleh menjadi bagian dari ilmu pengetahuan karena definisi prinsip kehati-hatian sendiri tidak harus bergantung pada bukti ilmiah namun pendapat ini salah arah (Munthe, 2011: 205-210). Prinsip kehati-hatian harus dilihat bukan sebagai pengganti pendekatan ilmiah, tetapi lebih sebagai prinsip menyeluruh untuk menuntun pengambilan keputusan ketika tidak adanya kepastian analisis atau prediksi. Peran penelitian ilmiah dalam deteksi ancaman dini terhadap kesehatan manusia dan lingkungan secara eksplisit diakui dalam definisi inti prinsip kehati-hatian. Dengan demikian, kemungkinan peran penelitian ilmiah akan meningkat, bukan menurun, melalui peraturan perundang-undangan prinsip kehati-hatian.

Kurangnya hubungan kausal pasti sering dijadikan alasan untuk menunda keputusan regulasi sampai saat penelitian lebih lanjut tersedia. Penundaan tersebut berdasarkan asumsi bahwa:

1. Pemahaman yang lebih besar dari sistem yang diteliti akan menghasilkan sesuatu yang lebih jelas sehingga risiko menjadi lebih jelas dan terukur akan tetapi yang terjadi pada faktanya sering sebaliknya.
2. Risiko yang timbul dari tindakan pencegahan yang diambil sekarang lebih besar daripada risiko jika tidak mengambil tindakan sampai hasil penyelidikan lebih lanjut menjadi tersedia. Akan tetapi, dengan

keputusan untuk menunda tindakan berarti bahwa diterimanya segala akibat yang mungkin terjadi.

2. Pengkajian Risiko (*Risk Assesment*)

Kerangka umum pengkajian risiko terdiri dari identifikasi bahaya dan kemungkinan dari bahaya itu sendiri. Keluaran dari kedua elemen ini kemudian digunakan untuk melakukan pengkajian risiko yang komprehensif sehingga agar risiko dapat ditanggulangi, hal yang harus dilakukan pertama kali adalah mengidentifikasi dan menentukan kuantitasnya, apa yang muncul dan apa yang tidak muncul, setelah itu barulah diidentifikasi lebih rinci. Dua hal yang mendasar dan penting yang akan muncul adalah:

- a. Pertama, apakah semua akibat yang mungkin akan muncul dapat diidentifikasi dan dimasukkan dalam pengkajian? Apakah faktor seperti kumulasi efek dari suatu bahan kimia dengan yang lain atau efek adiktif kimia yang lain? Jika tidak, berarti suatu risiko ditimbulkan dari aktivitas atau hal-hal lain yang belum diketahui.
- b. Kedua, dapatkah semua dampak yang telah diidentifikasi sepenuhnya dihitung? Terkait pengkajian risiko, setidaknya terdapat empat tahapan yaitu:
 - a. Identifikasi bahaya (*hazard identification*);
 - b. Penilaian paparan (*exposure assessment*);
 - c. Penilaian dampak (*effects assessment*); dan
 - d. Karakterisasi risiko (*risk characterization*).

Risiko adalah kemungkinan timbulnya beberapa efek buruk dari bahaya lingkungan, dan terdiri dari:

- a. Kemungkinan lingkungan terkena bahaya (*exposure assessment*); dan
- b. Kemungkinan kondisional bahwa efek buruk akan timbul (*effects assessment*).

Identifikasi bahaya melingkupi identifikasi sebab yang mungkin dari efek buruk potensial, namun biasanya juga mencakup identifikasi konsekuensi buruk yang mungkin terjadi sebagai hasil dari identifikasi bahaya. Karakterisasi risiko menampilkan informasi untuk mengestimasi risiko yang akan muncul.

Haritz menekankan bahwa para pembuat kebijakan hampir selalu diminta untuk bertindak dalam kondisi adanya beberapa ketidakpastian atau keraguan (Haritz, 2011: 123-124). Perihal ini, harus diakui bahwa meskipun penyelidikan ilmiah dan penafsiran adalah penyedia informasi, ketidakpastian akan selalu ada. Analisis ilmiah mungkin dapat menyediakan para pembuat kebijakan dengan informasi berharga yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi bahaya dan untuk memprioritaskan serta menuntun pengambilan keputusan, tetapi informasi tersebut tidak dapat menggantikan proses pengambilan keputusan itu sendiri (Haritz, 2011: 123-124).

Kemudian menurut Renn, ukuran keputusan dan konsekuensi potensial menjadi salah satu pertimbangan penting juga ketika tiba pada keputusan kebijakan (Renn, 2011: 231-246). Selanjutnya, meskipun ilmu murni dan terapan memiliki peran penting dalam identifikasi masalah, gambaran sistem, dan dampak bahaya, mereka sendiri tidak bisa

menyetir kebijakan, sehingga hal inilah yang menjadi dasar dan perlunya pendekatan alternatif, khususnya dalam kaitannya dengan masalah lingkungan global, secara luas dibahas oleh Renn, di bawah istilah '*post-normal science*.'

Pada pendekatan ini melekat keterlibatan 'perluasan komunitas' dalam evaluasi yang tidak hanya dari kualitas data ilmiah, tetapi juga penerapan data tersebut dan pertimbangan nilai yang terkait dalam perumusan kebijakan. Intinya, prinsip kehati-hatian tidak dapat dan tidak boleh dimasukkan di bawah mekanisme pengkajian risiko (Clayton, 2012: 635-636) melainkan pengkajian risiko tidak harus dilihat sebagai alat untuk melaksanakan prinsip kehati-hatian.

C. Hak Gugat

1. Hak Gugat Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 1997 (UUPH)

Dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, masalah lingkungan hidup yang merugikan baik bagi masyarakat maupun lingkungan hidup dapat menjadi dasar dilayangkannya suatu gugatan kepada pihak yang terkait permasalahan lingkungan hidup tersebut. Khususnya dalam Pasal 37 dan Pasal 38 UUPH, sedikitnya terdapat tiga pihak yang memiliki hak tersebut, yaitu:

- a. Masyarakat;
- b. Pemerintah;
- c. Organisasi Lingkungan Hidup.

Ad 1. Masyarakat

Pasal 37 ayat (1) UUPH menyatakan bahwa, "Masyarakat berhak mengajukan gugatan

perwakilan ke pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan perikehidupan masyarakat." Berdasarkan Pasal 37 ayat (1) UUPH dapat diketahui bahwa masyarakat memiliki hak untuk menggugat dan melapor berdasarkan gugatan perwakilan (*class action*). Menurut Penjelasan Pasal 37 ayat (1) UUPH, *class action* adalah hak kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Class action atau lebih dikenal dengan sebutan gugatan perwakilan kelompok merupakan jenis gugatan yang relatif baru dalam sistem hukum Indonesia saat itu. Gugatan ini, selain diakui secara hukum dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, juga diakui dalam UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU Nomor 18 Tahun 1999 tentang Jasa Konstruksi. Dalam perkembangannya, Mahkamah Agung mengatur gugatan ini dalam PERMA Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Ad 2. Pemerintah

Selain *class action*, pemerintah juga memiliki hak gugat dengan persyaratan tertentu, seperti yang tercantum dalam Pasal 37 ayat (2) UUPH bahwa, "Jika diketahui bahwa masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup sedemikian rupa sehingga mempengaruhi perikehidupan pokok masyarakat, maka instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup

dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.” Berdasarkan Pasal 37 ayat (2) tersebut, maka pemerintah dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat dengan syarat, antara lain:

- a. Masyarakat menderita karena akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup tersebut;
- b. Pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang sedemikian rupa sehingga mempengaruhi perikehidupan pokok masyarakat.

Meskipun demikian, dalam pasal tersebut beserta dengan penjelasannya tidak ada keterangan tindakan apa saja yang dapat dilakukan instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup tersebut.

Ad 3. Organisasi Lingkungan Hidup

Dalam Pasal 38 UUPPLH, terdapat hak gugat organisasi lingkungan hidup, yakni:

1. Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan pola kemitraan, organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.
2. Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan untuk hak melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi, kecuali biaya atau pengeluaran riil.
3. Organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila memenuhi persyaratan:

- a. berbentuk badan hukum atau yayasan;
- b. dalam anggaran dasar organisasi lingkungan hidup yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
- c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Hal tersebut tidak banyak berubah dalam UUPPLH yang baru karena hanya persyaratan ketiga saja yang berubah, yaitu bahwa organisasi lingkungan hidup telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya dalam waktu paling singkat dua tahun.

Dalam Pasal 38 tersebut, jelas diuraikan bahwa organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Dengan demikian, gugatan dapat juga diajukan oleh organisasi lingkungan hidup yang meskipun bukan sebagai pihak yang mengalami kerugian nyata (sebagai korban yang konkret atau riil) melainkan hanya pihak yang mewakili kepentingan lingkungan hidup karena lingkungan hidup tidak dapat memperjuangkan kepentingannya sendiri yang karenanya perlu ada pihak yang memperjuangkannya. Gugatan yang dapat diajukan oleh organisasi lingkungan hidup tersebut tidak dapat berupa tuntutan membayar ganti rugi yang biasa dituntut oleh korban, melainkan hanya terbatas gugatan lain yang berdasarkan Penjelasan Pasal 38 ayat (2) UUPPLH yaitu:

- a. memohon kepada pengadilan agar seseorang diperintahkan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yang berkaitan

dengan tujuan pelestarian fungsi lingkungan hidup;

- b. menyatakan seseorang telah melakukan perbuatan melanggar hukum karena mencemarkan atau merusak lingkungan hidup;
- c. memerintahkan seseorang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan untuk membuat atau memperbaiki unit pengolahan limbah.

Penjelasan Pasal 38 ayat (2) UUPPLH tersebut di atas sebenarnya sangat membatasi organisasi lingkungan hidup yang membuat seakan-akan organisasi lingkungan hidup hanya dapat mengajukan gugatan dengan petitum seperti tersebut di atas. Selain itu, yang dimaksud dengan biaya atau pengeluaran riil dalam Pasal 38 ayat (2) UUPPLH adalah biaya yang nyata-nyata dapat dibuktikan telah dikeluarkan oleh organisasi lingkungan hidup.

Kemudian, hanya organisasi lingkungan hidup yang memenuhi persyaratan dalam Pasal 38 ayat (3) UUPPLH saja yang memiliki hak gugat untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Selain agar terdaftar sebagai suatu badan hukum atau yayasan serta mencantumkan tujuan didirikannya badan hukum atau yayasan tersebut ialah untuk kepentingan pelestarian lingkungan hidup, organisasi tersebut pun harus memenuhi tujuan didirikannya tersebut dengan kegiatan-kegiatan terkait.

Adanya persyaratan ditujukan agar kedudukan hukum organisasi lingkungan hidup yang telah diseleksi melalui persyaratan tersebut, diakui memiliki *ius standi* untuk mengajukan gugatan atas nama lingkungan hidup ke pengadilan, baik ke peradilan umum ataupun peradilan tata usaha negara sesuai dengan kompetensi absolut

dari gugatan yang hendak diajukan.

2. Hak Gugat Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2009

Undang-undang tentang lingkungan yang paling baru, yakni UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup telah mengatur perihal hak gugat organisasi lingkungan hidup dalam Pasal 92:

1. Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup organisasi lingkungan hidup berhak mengajukan gugatan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup.
2. Hak mengajukan gugatan terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu tanpa adanya tuntutan ganti rugi kecuali biaya atau pengeluaran riil.
3. Organisasi lingkungan hidup dapat mengajukan gugatan apabila memenuhi persyaratan:
 - a. berbentuk badan hukum;
 - b. menegaskan di dalam anggaran dasarnya bahwa organisasi tersebut didirikan untuk kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup;
 - c. telah melaksanakan kegiatan nyata sesuai dengan anggaran dasarnya paling singkat 2 (dua) tahun.

Dalam Pasal 93 UUPPLH yang baru telah mengatur perihal hak gugat organisasi lingkungan hidup, antara lain:

1. Setiap orang dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara apabila:

- a. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen AMDAL;
 - b. badan atau pejabat tata usaha negara menerbitkan izin lingkungan kepada kegiatan yang wajib UKL-UPL, tetapi tidak dilengkapi dengan dokumen UKL-UPL, dan/atau;
 - c. badan atau pejabat tata usaha negara yang menerbitkan izin usaha dan/atau kegiatan yang tidak dilengkapi dengan izin lingkungan.
2. Tata cara pengajuan gugatan terhadap keputusan tata usaha negara mengacu pada Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Pengaturan secara khusus tentang gugatan administratif yang bisa dilakukan terkait seputar permasalahan lingkungan baru ditemukan dalam UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Apabila dibandingkan dengan Pasal 39 UUPPLH yang menyatakan bahwa tata cara pengajuan gugatan dalam masalah lingkungan hidup oleh orang, masyarakat, dan atau organisasi lingkungan hidup mengacu pada Hukum Acara Perdata yang berlaku.

Dengan adanya ketentuan baru perihal diperbolehkannya ada gugatan administratif seputar masalah lingkungan yang tata caranya mengikuti Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, bisa dikatakan merupakan suatu wujud perluasan objek gugatan yang tadinya hanya seputar masalah perdata dan tunduk pada tata cara Hukum Perdata namun sekarang bisa menyentuh sendi-

sendi Peradilan Tata Usaha Negara dikarenakan dimungkinkannya gugatan terhadap KTUN yang merugikan seputar permasalahan lingkungan.

IV. ANALISIS

A. Ketidacermatan Hakim dalam Menganalisis Tindakan Tergugat yang Menerbitkan Izin Tanpa Memperhatikan Aman atau Tidaknya Kapas Transgenik Sebagai Produk GMOs

Sebagaimana dipaparkan dalam studi pustaka, pada akhir tahun 1990-an ditemukan bahwa terdapat risiko yang signifikan dari penggunaan tanaman transgenik pada organisme bawah tanah dan juga spesies yang bukan sasaran, seperti cacing bumi dan lain sebagainya (OECD, 2013: 26). Dengan demikian, maka jika didasarkan Pasal 23 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) dan juga Pasal 15 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), yang berkaitan dengan kasus ini ialah bahwa kriteria usaha yang berdampak penting yang wajib AMDAL terdiri dari poin:

- a. Proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya;
- b. Proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya;
- c. Proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya;

- d. Penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup.

Berdasarkan keempat poin ini, maka menurut UUPPLH usaha kapas transgenik harus ditetapkan AMDAL. Dalam pertimbangan hakim mengenai aman tidaknya produk GMOs yang kemudian berkaitan erat dengan wajib tidaknya disertai dokumen AMDAL disebutkan berdasarkan kajian terhadap AMDAL dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) PP Nomor 27 Tahun 1999 bahwasanya AMDAL merupakan bagian dari proses perizinan melakukan usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup.

Menurut Penjelasan Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 1999 menyatakan bahwa usaha dan/atau kegiatan yang berdampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup ialah yang merupakan kategori usaha dan/atau kegiatan yang berdasarkan pengalaman dan tingkat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang mempunyai potensi dampak besar dan penting bagi lingkungan hidup. Meskipun Penjelasan Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 1999, kegiatan seperti kasus *a quo* wajib AMDAL, namun berdasarkan peraturan kebijaksanaan dari Menteri Negara Lingkungan Hidup yang menyatakan bahwa kegiatan introduksi tumbuh-tumbuhan, jenis hewan dan jasad renik tidak termasuk kegiatan wajib AMDAL (terdapat dalam Lampiran Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor KEP-39/MENLH/08/1996).

Berdasarkan ketentuan tersebutlah yang menjadi dasar pertimbangan bagi majelis hakim yang mana dalam putusnya menyatakan bahwa kapas transgenik ini bukan merupakan bagian dari proses untuk melakukan usaha dan/

atau perizinan untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan yang wajib AMDAL. Dalam hal ini, majelis hakim hanya melihat Lampiran Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup ini saja tanpa mencermati kembali adanya Pasal 15 UUPPLH serta Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 1999 dan Pasal 7 ayat (1) PP Nomor 27 Tahun 1999 bahwa AMDAL merupakan syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang.

Dalam hal ini, meskipun di dalam KEPMEN dikatakan bahwa kegiatan introduksi tumbuh-tumbuhan tidak termasuk kegiatan yang wajib AMDAL, peraturan tersebut tidak dapat mengesampingkan PP Nomor 27 Tahun 1999. Hal ini disebabkan oleh hierarki perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa PP lebih tinggi daripada KEPMEN, sehingga berlaku asas *lex superior derogat lex inferiori* dan dalam hal ini, transgenik (GMOs) termasuk ke dalam introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, sehingga dikategorikan sebagai kegiatan/usaha yang menimbulkan dampak besar dan penting. Sehingga, tindakan tergugat untuk memberikan izin usaha tanpa AMDAL sangat menyalahi aturan dan majelis hakim tidak mencermatinya.

B. Ketidacermatan Hakim dalam Melihat Pelanggaran Penerapan Prinsip Kehati-hatian (*Precautionary Principle*) dan Pengkajian Risiko (*Risk Assessment*) dalam Pelepasan Organisme Transgenik

Sebagaimana telah dijabarkan dalam studi pustaka, melihat signifikannya dampak yang ditimbulkan oleh kapas transgenik maka tergugat harus memperhatikan prinsip kehati-

hatian dan melakukan pengkajian risiko sebelum memberikan izin dengan menerapkan wajib AMDAL terlebih dahulu untuk menghindari adanya kerusakan lingkungan hidup. Akan tetapi, pada kenyataannya, tergugat justru mengabaikan prinsip kehati-hatian dan pelaksanaan kajian risiko dengan memberikan izin tanpa mengetahui dampak kapas transgenik dan tanpa AMDAL.

Berdasarkan tindakan tergugat, jika dilakukan analisis terhadap pertimbangan hakim tentang kasus kapas transgenik yang menyatakan bahwa PTUN hanya sebatas menilai keabsahan hukum (aspek legalitas) dari suatu KTUN menurut penulis kurang tepat. Menurut Pasal 53 ayat (2) UU PTUN, KTUN dapat digugat dengan alasan bertentangan dengan undang-undang (dalam hal ini UU Nomor 23 Tahun 1997).

Dalam pertimbangan hakim terlihat bahwa hakim tidak mau melakukan penilaian terhadap tahapan sebelum diterbitkannya SK Menteri Pertanian Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama NuCOTN 35B (BOLLGARD) tertanggal 7 Februari 2001. Padahal seharusnya dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, hakim memosisikan diri sebagai pembuat keputusan, sehingga harus mempertimbangkan semua aspek, dorongan, latar belakang yang menyebabkan pejabat tata usaha negara menerbitkan suatu keputusan. Oleh karena itu, alasan bahwa pemeriksaan proses sebelum penerbitan SK adalah aspek kebijaksanaan tidak dapat diterima. Hakim wajib memeriksa proses yang melatarbelakangi keluarnya SK tersebut, dalam hal ini adalah diwajibkan dilakukannya AMDAL terkait izin pelepasan terbatas kapas transgenik. Pelepasan kapas transgenik ini, merupakan kegiatan yang termasuk dalam kategori usaha dan/

atau kegiatan yang menimbulkan dampak besar terhadap lingkungan hidup sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) UUPPLH dan Pasal 23 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan huruf i UUPPLH. Selain itu, berdasarkan literatur *Assessing Environmental Risks of Transgenic Plants*, transgenik berisiko berdampak penting terhadap lingkungan yang dapat merusak ekosistem tanah dan membunuh makhluk lain yang bukan merupakan target dari biopestisida ini sehingga kegiatan introduksi tanaman transgenik diwajibkan AMDAL untuk menghindari risiko tersebut.

Selanjutnya, meskipun uji laboratorium, uji lapangan terbatas, dan uji multilokasi merupakan bentuk instrumen sukarela untuk dilaksanakan namun tidak menghapuskan kewajiban untuk melakukan AMDAL, sehingga baru akan mencerminkan prinsip kehati-hatian dalam penerbitan SK ini, maka tetap harus dilakukannya AMDAL. Uji laboratorium, uji lapangan terbatas, dan uji multilokasi mungkin dapat dikatakan sebagai bagian dari pengkajian risiko (*risk assessment*) namun berdasarkan jurnal *The Precautionary Principle: Protecting Against Failures of Scientific Method and Risk Assessment*, pengkajian risiko tidak selalu dilihat sebagai alat untuk melaksanakan prinsip kehati-hatian.

Kemudian, disebutkan juga bahwa pelepasan kapas transgenik Bt DP 5690B Sebagai Varietas Unggul dengan nama NuCOTN 35B (Bollgard) di daerah Sulawesi Selatan dilakukan secara terbatas untuk jangka waktu satu tahun. Dalam hal apabila dalam jangka waktu satu tahun ternyata berdampak terhadap lingkungan yang sifatnya merugikan, maka dapat dilakukan peninjauan kembali dan baru diterbitkan AMDAL. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan adanya pengakuan bahwa pelepasan kapas transgenik tersebut memang mempunyai dampak yang

merugikan terhadap lingkungan. Oleh karena itu, dengan keluarnya SK berupa pelepasan secara terbatas kapas transgenik Bt DP 5690B di tujuh kabupaten di Sulawesi Selatan, tergugat telah menerima risiko yang akan muncul di kemudian hari yang mana hal ini berarti sudah jelas prinsip kehati-hatian tidak diterapkan. Intinya, upaya-upaya yang dilakukan tergugat masih lebih mengarah ke prinsip pencegahan dan belum mencerminkan prinsip kehati-hatian. Padahal, pada kasus kapas transgenik ini terdapat unsur ketidakpastian ilmiah dan ancaman serius berupa risiko bagi lingkungan hidup yang tidak dapat diperkirakan.

C. Kekeliruan Serta Ketidaktepatan Hakim dalam Hak Gugat terhadap Kasus Lingkungan Hidup, Utamanya Pelepasan Organisme Transgenik

Sehubungan dengan hak gugat dalam kasus lingkungan hidup khususnya dalam pelepasan organisme transgenik, terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan hukum bagi majelis hakim untuk memutus atas *ius standi/persona standi in judicio* adalah, yaitu:

- a. Asas *point d'interest point d'action* sehingga kepentingan para penggugat harus diteliti lebih lanjut sebagai dasar utama dalam mengajukan suatu gugatan;
- b. Pasal 6 dan Pasal 38 (1) UUPH;
- c. Pendapat dari Prof. Dr. Paulus Effendie Lotulung, S. H., bahwa setiap orang memiliki hak subjektif atas lingkungan hidup yang bersih yang sejalan dengan Pasal 38 ayat (1) UUPH;
- d. Pendapat Indroharto, S. H., bahwa kepentingan organisasi-organisasi

kemasyarakatan (pencinta lingkungan hidup) dapat merasa berkepentingan karena keluarnya suatu KTUN yang dianggap bertentangan dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga organisasi-organisasi tersebut;

- e. Pendapat Mas Achmad Santosa bahwa *class action* berbeda dengan hak gugat Lembaga Swadaya masyarakat;
- f. Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga para penggugat yang sesuai dengan persyaratan dalam Pasal 38 ayat (3) UUPH.

Pertimbangan hukum ini kurang tepat yang mana *ius standi* organisasi lingkungan hidup sebagai penggugat itu sendiri terdapat dalam penjelasan Pasal 38 ayat (3) UUPH serta Pasal 53 ayat (1) UU PTUN, yang mana untuk kepentingan yang dilanggar dapat mengacu kepada Pasal 5 UUPH yang sejalan dengan Pasal 28 H ayat (1) UUD 1945 yang saat itu telah diamandemen untuk kedua kalinya. Selain itu, terdapat kekurangan pertimbangan hukum, yaitu adanya kegiatan-kegiatan organisasi-organisasi lingkungan hidup tersebut yang sesuai dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga masing-masing organisasi yang mana tanpa kegiatan-kegiatan tersebut, organisasi-organisasi lingkungan hidup tidak berhak mengajukan gugatan.

Selanjutnya, dalam pertimbangan hukum putusan tersebut terdapat kekeliruan pencantuman kepentingan. Pertimbangan hukum atas eksepsi tersebut menjelaskan bahwa para penggugat memiliki *persona standi in judicio* dan karenanya dapat bertindak sebagai penggugat dengan mengatasnamakan kepentingan umum. Akan tetapi, sebenarnya para penggugat yang *notabene*

adalah organisasi-organisasi lingkungan hidup, mengatasmakan kepentingan lingkungan hidup sesuai dalam Penjelasan Pasal 38 ayat (3) UUPH dan atas dasar itulah para penggugat memiliki kedudukan hukum/*legal standing* untuk mengajukan gugatan, selain karena kepentingannya dilanggar.

Ius standi organisasi-organisasi lingkungan hidup ada karena pemenuhan syarat-syarat dalam Pasal 38 ayat (3) UUPH sehingga memiliki hak gugat sebagaimana tercantum dalam Pasal 38 ayat (1) UUPH, sedangkan dalam sengketa Tata Usaha Negara, organisasi-organisasi lingkungan hidup juga harus memiliki *ius standi* atas kepentingan yang dilanggar, yaitu yang berkaitan dengan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga masing-masing organisasi tersebut yang juga harus memenuhi persyaratan dalam Pasal 38 ayat (3) UUPH tersebut. Oleh karena itu, *ius standi* organisasi-organisasi lingkungan hidup sebagai para penggugat ini, terkait dalam dua undang-undang, yaitu UUPH dan UU PTUN yang tidak dapat dipisah satu sama lain.

Berbeda halnya dengan organisasi-organisasi perlindungan konsumen yang mengacu kepada UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mana kepentingannya dalam Pasal 53 ayat (1) UU PTUN berbeda dengan organisasi-organisasi lingkungan hidup. Hal inilah yang menjadi salah satu kekurangan dalam pertimbangan hukum karena hanya organisasi-organisasi lingkungan hidup saja yang dicantumkan di dalamnya. Dengan demikian, eksepsi tergugat pada poin 2 dan tanggapan dalam eksepsi para tergugat II intervensi II pada poin 1, tidak terjawab dalam pertimbangan hukum ini. Pertimbangan hukum atas eksepsi kedua, yaitu surat gugatan salah alamat dan pihak, dipaparkan alasan penolakan

eksepsi tersebut, yaitu:

- a. Objek gugatan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 107/KPTS KB.430/2/2001 diterbitkan oleh tergugat sebagai pejabat dalam Pasal 1 butir 6 UU PTUN;
- b. Gugatan para penggugat telah sesuai dengan Pasal 56 UU PTUN.

Terdapat kekeliruan dalam pertimbangan tersebut, yaitu bahwa Pasal 56 UU PTUN adalah untuk hal yang lebih teknis bila surat gugatan tidak salah alamat. Oleh karena itu, lebih tepat bila dasar dari penolakan eksepsi tentang salah alamat adalah mengacu kepada Pasal 1 butir 5 UU PTUN, yaitu bahwa gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan diajukan untuk mendapatkan putusan. Dalam penjelasannya, diterangkan bahwa gugatan ini diperuntukkan bagi kasus tertentu yang mana KTUN mengakibatkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata tertentu dan karenanya memerlukan koreksi serta pelurusan dalam segi penerapan hukumnya. Dengan demikian, hal ini terkait dengan Pasal 53 ayat (1) yang telah diuraikan sebelumnya sehingga penggunaan Pasal 56 UU PTUN tidak tepat untuk penolakan eksepsi kedua ini.

Penolakan eksepsi ketiga, pertimbangan hukum hanya menguraikan permasalahan final saja namun untuk individual dan konkret hanya sekedar dicantumkan bersamaan dengan final yang mana pertimbangannya tentu berbeda segi. Pertimbangan hukum antara individual, konkret, dan final berbeda sehingga bila diuraikan, maka sebagai berikut:

- a. Individual, yaitu SK ditujukan untuk seseorang atau sekelompok orang tertentu.

Dalam hal kasus kapas transgenik, maka SK ini ditujukan kepada petani pekebun khusus di kabupaten tertentu di Sulawesi Selatan;

- b. Konkret, yaitu jelas dan riil hal-hal yang diatur di dalamnya, seperti izin pelepasan kapas transgenik Bt DP 5690B sebagai varietas unggul dengan nama NuCOTN 35 B (BOLLVGARD) yang diusulkan PT. MK;
- c. Final, yaitu SK ini sudah definitif dan dapat langsung menimbulkan akibat hukum, tanpa perlu menunggu SK lain untuk melaksanakannya.

Dengan demikian, dalam pertimbangan hukum untuk penolakan eksepsi dari tergugat terdapat hal-hal yang kurang tepat atau bahkan keliru yang mana hal ini menunjukkan ketidakcermatan hakim dalam perkara ini. Meskipun demikian, penulis berpendapat sama dengan majelis hakim, yaitu bahwa eksepsi tergugat patut ditolak karena dalil-dalilnya tidak terbukti.

V. SIMPULAN

A. Kesimpulan

1. Bahwa tanaman transgenik memiliki nilai keuntungan dan kerugian, yakni dapat menghasilkan biopestisida, sehingga pengguna dapat mengurangi penggunaan pestisida dari bahan kimiawi, namun di sisi lain biopestisida kemungkinan dapat menimbulkan dampak yang buruk, yakni selain dapat membunuh hama, ironisnya dapat membunuh hama non-target dan dapat merusak ekosistem tanah. Sehingga, semua argumen yang menyatakan tidak

ada risiko lingkungan dari organisme transgenik adalah cacat, dikarenakan untuk setiap tipe organisme transgenik pasti ada risiko lingkungan yang potensial, dengan demikian setiap pengkajian risiko harus dilakukan dengan *case-by-case basis*. Pengkajian risiko sendiri terdiri dari 4 langkah, yaitu *hazard identification*, *exposure assessment*, *effect assessment*, dan *risk characterization*.

2. Dalam kasus pelepasan secara terbatas kapas transgenik Bt DP 5690b sebagai varietas unggul pada dasarnya tidak memenuhi prinsip kehati-hatian karena prinsip tersebut mengandung pendekatan bahwa selama terdapat ancaman serius yang *irreversible*, ada atau tidak adanya bukti ilmiah tidak menjadi alasan untuk menunda tindakan efektif untuk mencegah degradasi lingkungan. Sedangkan, dalam kasus ini sudah jelas ada ancaman risiko dari penggunaan kapas tersebut walaupun sebelumnya pada saat penelitian tidak ditemukan ancaman tersebut. Ancaman yang timbul dari penggunaan kapas adalah bersifat tidak terduga. Dengan demikian, perlu tindakan pencegahan berupa tidak dikeluarkannya SK (pada saat itu) apalagi pengeluaran SK tersebut tanpa disertai pengkajian risiko yang mencukupi.

3. Sebenarnya para penggugat dikategorikan dalam dua kelompok, yaitu: kelompok organisasi lingkungan hidup dan kelompok organisasi perlindungan konsumen yang mana untuk *legal standing* keduanya mengacu pada UUPTUN, sedangkan khusus organisasi lingkungan hidup juga harus mengacu pada UU PPLH dan organisasi perlindungan konsumen mengacu pada

UU Perlindungan Konsumen. Akan tetapi, dalam pertimbangan hukum, majelis hakim hanya mempertimbangkan *legal standing* dari organisasi lingkungan hidup saja. Selain itu, banyak ketidakcermatan hakim dalam menangani perkara ini karena ketidakmengertian dan tidak mau melihat berbagai aspek yang terkait lebih lanjut mengenai kasus lingkungan khususnya terkait kapas transgenik.

B. Saran

1. Dibutuhkan penelitian yang lebih banyak terkait dengan pengkajian risiko yang menitikberatkan pada data yang tidak lengkap. Dalam hal ini, pemerintah harus mampu menekan pemrakarsa untuk lebih terbuka atas informasi yang berkaitan dengan dampak yang mungkin muncul. Dalam pengaturan tersebut lebih ditekankan unsur pencegahan sebagai penangkal ketidakpastian serta adanya sistem pemantauan yang memadai dari pemerintah di mana di dalamnya terdapat perangkat regulasi, metode pengawasan, dan adanya strategi manajemen dalam menanggapi permasalahan-permasalahan terkait lingkungan.
2. Dibutuhkan sebuah penegakan peraturan baru dan kerangka kepatuhan bagi seluruh pihak yang terkait, meliputi masyarakat, pemerintah, dan LSM/organisasi terkait. Dalam hal ini bisa dilakukan dengan memusatkan kewenangan atau otoritas regulasi dalam satu badan. Dengan pemusatan tersebut diharapkan dapat dilakukan koordinasi atas kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan lingkungan dan

adanya suatu kepemimpinan yang dapat mengimplementasikan peraturan tersebut sehingga dapat berfungsi dengan baik.

3. Diharapkan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk lebih memahami substansi dari jenis dan tingkatan peraturan perundang-undangan yang telah ada, agar tidak terjadi pertentangan pengaturan dari peraturan perundang-undangan yang baru dengan peraturan perundang-undangan yang lama agar jika digunakan sebagai dasar hukum dalam persidangan, maka tidak terjadi pertentangan pengaturan. Selain itu, dibutuhkan juga kecermatan serta kemauan dari pihak hakim untuk melihat berbagai aspek yang terkait serta hal-hal baru yang belum diketahui atau dipahami oleh hakim dalam kasus yang sedang ia tangani sehingga dapat menangani kasus secara menyeluruh dan dapat memutuskan dengan benar kasus yang ditangani.

DAFTAR PUSTAKA

- Bahagiawati. 2001. "Manajemen Resistensi Serangga Hama pada Pertanaman Tanaman Transgenik Bt." *Jurnal Tinjauan Ilmiah Riset Biologi dan Bioteknologi Pertanian*, Vol. 4, Nomor 1, Hal. 58-59.
- Boskovic, Jelena V, et.al. 2010. "Assessing Ecological Risks and Benefits of Genetically Modified Crops." *Journal of Agriculture Sciences*, Vol. 55 Nomor 1, Hal. 95.
- Clayton, Susan D. 2012. *Environmental and Conservation Psychology*. United Kingdom: Oxford University Press.

- Cooney, Rosie & Barney Dickson. Ed. 2012. *Biodiversity & The Precautionary Principle*. United Kingdom: Earthscan Publications Ltd.
- Gray, J.S. & J.M. Bewers. 1996. Towards a Scientific Definition of The Precautionary Principle. *Marine Pollution Bulletin*, Vol. 32 Nomor 11, Hal. 768-771.
- Haritz, Miriam. 2011. *An Inconvenient Deliberation: The Precautionary Principle's Contributing to the Uncertainties Surrounding Climate Change Liability*. Belanda: Kluwer Law International BV.
- Harremoes, Poul, et.al. 2013. *The Precautionary Principle in the 20th Century*. United Kingdom: Earthscan Publications Ltd.
- Herman, Muhammad. 2001. "Perakitan Tanaman Tahan Serangga Hama Melalui Teknik Rekayasa Genetik." *Buletin AgroBio*, Vol. 5 Nomor 1, Hal. 1-13.
- Hilbeck, Angelika, et.al. 2011. "Environmental Risk Assessment of Genetically Modified Plants - Concepts And Controversies." *Environmental Sciences Europe*, Vol. 23 Nomor 3, Hal. 1200-1225.
- Khan, Mohammad Sayyar. 2011. "Future Challenges. In Environmental Risk Assessment Transgenic Plants with Abiotic Stress Tolerance." *Biotechnology and Molecular Biology Review*, Vol. 6 Nomor 9, Hal. 199-213.
- Koch, Bernhard A. 2010. *Damage Caused by Genetically Modified Organisms: Comparative Survey of Redress Options for Harm to Persons, Property or the Environment*. Vienna: Austrian Academy Science, Institute for European Tort Law.
- Lee, Maria. 2009. *EU Regulation of GMOs: Law and Decision Making for a New Technology*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.
- Miao, Jin, et.al. 2011. "The Impact of Transgenic Wheat Expressing GNA". *Environmental Entomology*, Vol. 40 Nomor 3, Hal. 743-748.
- MINDNEC. 1987. *Ministerial Declaration of the Second International Conference on the Protection of the North Sea*. London, UK, 24-25 November 1987.
- Munthe, Christian. 2011. *The Price of Precaution and The Ethics of Risk*. New York: Springer.
- OECD. 2013. "Low Level Presence of Transgenic Plants In Seed and Grain Commodities: Environmental Risk/Safety Assessment, and Availability and Use of Information". Akses 29 September 2014. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/jm/mono\(2013\)19&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/jm/mono(2013)19&doclanguage=en).
- Oliver, Melvin J, et.al. 2013. *Plant Gene Containment*. United States: John Wiley & Sons, Inc.
- OSPAR. 1992. *Final Declaration on the Ministerial Meetings of the Oslo and Paris Commissions*. Oslo and Paris Conventions for the Prevention of Marine Pollution, Paris, 21-22 September 1992.
- Renn, Ortwin. 2011. "Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis." *Ambio*, Vol. 40 Nomor 2, Hal. 231-246.
- Seralini, Gilles-Eric, et.al. 2012. "Impacts of Genetically Engineered Crops on Pesticide Use in the U.S. -- The First Sixteen Years." *Environmental Sciences Europe*, Vol. 26 Nomor 2, Hal. 1823-1826.
- Sharples, FE. 1982. Spread of Organisms with Novel Genotypes: Thoughts from an Ecological Perspective. *Technology Bulletin*, Vol. 6 Nomor 1, Hal. 43-56.