

Penerapan Prinsip Kehati-hatian dalam Kebijakan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Bidang Pertanian Untuk Keunggulan Varietas Produk Rekayasa Genetik

By: La Ode Angga**

Abstract

Study the application of the precautionary principle in environmental protection and management in agriculture for excellence varieties of genetically modified products get answers: First; Ignoring the principle of prudence in Environmental Protection and Management in the Regulation of the Minister of Agriculture Policy No. 61 / Permentan / OT.140 / 10/2011 on Testing, Assessment, Waiver and Withdrawal varieties, there is a tendency to Regulation is made only for the sake of short-term and to mengakomodir interests of investors and entrepreneurs, as well as ignoring the precautionary principle in the product of genetic engineering. The Second; Due to Neglect Law Precautionary Principle in Agricultural Policy Regulation No. 61 / Permentan / OT.140 / 10/2011, causing chaos or legal uncertainty, so the validity ineffective and inefficient. The Third; Results Formulation Formulation of Policy Regulation of the Minister of Agriculture No. 61 / Permentan / OT.140 / 10/2011 on Testing, Assessment, Waiver and Withdrawal varieties responsive and accommodating to the precautionary principle in environmental protection and management in Indonesia, done with the precautionary principle as set out in Article 2f UUPPLH with description and Article 3 of Regulation No. 21 of 2005 and an explanation, and as the implementation of the precautionary principle before melakukakn assessment activities, Waiver and Withdrawal varieties must pass the ELA, Environmental Permits and Environmental Risk Analysis.

Abstrak

Penelitian penerapan prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dibidang pertanian untuk keunggulan varietas produk rekayasa genetik mendapatkan jawaban: Pertama; Pengabaian Prinsip Kehati-Hatian Dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Peraturan Kebijakan Menteri Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas, ada kecenderungan Permentan ini dibuat banya demi kepentingan jangka pendek dan untuk mengakomodir kepentingan investor dan pengusaha, serta mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam produk rekayasa genetik. Kedua; Akibat Hukum Pengabaian Prinsip Kehati-Hatian Dalam Peraturan Kebijakan Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011, menimbulkan kekacauan atau ketidak pastian hukum, sehingga keberlakuannya tidak efektif dan efisien. Ketiga; Hasil Formulasi Rumusan Peraturan Kebijakan Menteri Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan

**Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang.

dan Penarikan Varietas yang responsif dan akomodatif terhadap prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, dilakukan dengan mengedepankan prinsip kehati-hatian seperti yang telah diatur pada Pasal 2f UUPPLH beserta penjelasannya dan Pasal 3 PP Nomor 21 tahun 2005 beserta penjelasannya, dan sebagai implementasi dari prinsip kehati-hatian sebelum melakukan kegiatan Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas harus sudah lulus AMDAL, Izin Lingkungan dan Analisis Resiko Lingkungan.

Kata Kunci: prinsip kehati-hatian, keunggulan varietas, produk rekayasa genetik.

A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 mengamanatkan pemerintah, pengusaha, dan seluruh unsur masyarakat wajib melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dalam pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.¹ Ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1-5) UUD NRI 1945 merupakan norma dasar dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.²

Kewenangan negara dalam UUD NRI 1945 sebagai dasar hukum tertinggi memiliki nilai luhur yang dalam pembukaannya disebutkan antara lain: Atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan kebangsaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial.

Sebagai landasan konstitusional Negara Republik Indonesia UUD NRI 1945 lebih lanjut mengatakan agar sumber daya alam dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemakmuran tersebut haruslah dapat dinikmati baik oleh generasi masa kini maupun generasi mendatang. UUD NRI 1945 menetapkan bahwa pembangunan tidak hanya mengejar kemakmuran lahiriah atau kepuasan batinia saja akan

¹ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), p. 1.

² Pasal 28H ayat (1) UUD NRI menyatakan: Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pasal 33 ayat (1-5) UUD NRI 1945 menyatakan; (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarakan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, dan berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

tetapi juga keseimbangan antara keduanya. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut keseimbangan suatu sistem dengan keterpaduan sebagai ciri utamanya. Ini berarti perlu ada suatu kebijaksanaan nasional dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang komprehensif.

Hak menguasai sumber daya alam dan lingkungan hidup dipertegas dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2034) selanjutnya disebut UUPA.³ Sebagai implementasi dari hak menguasai negara terhadap lingkungan hidup maka diberlakukan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia No. 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5059) yang selanjutnya disebut UUPPLH. Ketentuan mengenai asas dan tujuan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diatur dalam Pasal 2 dan 3 UUPPLH, sedangkan ketentuan tentang AMDAL diatur pada Pasal 22 dan 33 UUPPLH. Sebagai implementasi dari UUPPLH maka pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No. 48), UUPPLH mengatur lingkungan hidup secara keseluruhan sedangkan PP No. 27 Tahun 2012 khusus mengatur tentang Izin lingkungan. Pengaturan tentang AMDAL diatur dalam Pasal 3 ayat (1 dan 2) PP No. 27 Tahun 2012 menyatakan:

- (1) *Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL.*
- (2) *Setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak termasuk dalam kriteria wajib AMDAL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memiliki UKL-UPL.*

Sebagai operasional dari PP No. 27 Tahun 2012, Menteri Negara Lingkungan Hidup mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 05 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No.

³Pasal 2 UUPA menyatakan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diberikan kewenangan untuk: (1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa. (2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa. (3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan peraturan-peraturan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

408). Pasal 2 ayat (1 dan 2) Peraturan Menteri Negara lingkungan hidup No. 5 Tahun 2012 menyatakan:

- (1) *Setiap Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL.*
- (2) *Jenis rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib memiliki AMDAL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.*

Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup termasuk di dalamnya bidang pertanian perlu dilakukan secara dini agar pembangunan yang semakin gencar dilaksanakan dapat menjamin kelestarian fungsi lingkungan hidup. Tanpa ada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup secara dini, yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan akan mudah terjadi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, konflik atau sengketa lingkungan baik antara lingkungan dan pembangunan, antara manusia dan lingkungan, maupun antara manusia dengan manusia yang lain karena kurangnya sumber daya alam yang tersedia.⁴

Sebagai implementasi hak menguasai Negara dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup termasuk dibidang pertanian dan produk rekayasa genetika saat ini sudah ada prinsip kehati-hatian atau prinsip pencegahan dini. Prinsip kehati-hatian atau pencegahan dini bertujuan untuk mengantisipasi dan melakukan pencegahan awal terhadap suatu dampak dari suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh manusia. Kegiatan tersebut berkaitan dengan instrumen pencegahan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dalam Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan hidup seperti; Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (RPPLH), Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), Baku Mutu Lingkungan Hidup, Kriteria Baku Kerusakan Lingkungan Hidup, Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL)/UKL-UPL, Izin Lingkungan, Audit Lingkungan, Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup, dan Analisis Risiko Lingkungan.

Selain UUPPLH prinsip kehati-hatian menyangkut perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup khususnya produk rekayasa genetika diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 21 Tahun 2005 tentang Produk Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika (Lembaran Negara Tahun 2005 No. 44, Tambahan Lembaran Negara No. 4498). Pasal 3 dan penjelasannya mengatur tentang pendekatan kehati-hatian. Pasal 3 PP No. 21 Tahun 2005 menyatakan:

⁴Herry Suoryono, *Pengelolaan Konflik Dan Penyelesaian Sengketa Lingkungan (Environmental Dispute Setlemen)* Makalah, 2006, p. 5.

Pengaturan yang diterapkan dalam Peraturan Pemerintah ini menggunakan pendekatan kehati-hatian dalam rangka mewujudkan keamanan lingkungan, keamanan pangan dan/atau pakan dengan didasarkan pada metode ilmiah yang sah serta mempertimbangkan kaidah agama, etika, sosial budaya, dan estetika.

Penjelasan Pasal 3 PP No. 21 Tahun 2005 menyatakan:

Pendekatan kehati-hatian adalah suatu pendekatan dalam pengambilan keputusan untuk melakukan tindakan pencegahan atas adanya kemungkinan terjadinya dampak merugikan pada lingkungan dan kesehatan manusia yang signifikan, bahkan sebelum bukti-bukti ilmiah konklusif mengenai dampak tersebut muncul. Dalam Peraturan Pemerintah ini pendekatan kehati-hatian diimplementasikan dalam ketentuan bahwa sebelum suatu PRG dapat dimanfaatkan perlu dilakukan terlebih dahulu pengkajian dan pengelolaan risiko keamanan lingkungan, pangan dan/atau pakan dengan metode ilmiah yang sah dan pertimbangan faktor sosial, ekonomi, dan etika, untuk menjamin bahwa risiko pemanfaatan PRG terhadap lingkungan dan kesehatan manusia dapat diterima berdasarkan persyaratan peraturan yang ada. Pertimbangan dari kaidah agama, etika, sosial budaya dan etika, antara lain adalah gen yang ditransformasikan ke PRG harus berasal dari organism yang tidak bertentangan dengan kaidah agama tertentu, bentuk atau fenotipe hewan PRG harus sepadan dengan tetuanya dan sesuai dengan estetika yang berlaku.

Prinsip kehati-hatian selain yang diatur dalam Pasal 2 huruf f UUPPLH dan penjelasannya, Pasal 3 PP No. 21 Tahun 2005 dan penjelasannya, juga diatur dalam berbagai kesepakatan internasional, dalam Principle 15 dari *the 1992 United Nation Conference on Environment and Development* (Deklarasi Rio Tahun 1992), sebagai berikut:

Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.

Asas kehati-hatian juga diadopsi dalam *The 2000 Cartagena Protocol on Biosafety*, sebagai arahan (*guidance*) bagi pengambilan keputusan terkait dengan organisme hasil rekayasa genetika (GMOs). Pasal 11 ayat 8 dari Protokol Cartagena menyatakan:

Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of that living modified organism intended for direct use as food or feed, or for processing, in order to avoid or minimise such potential adverse effects.

Selanjutnya Asas kehati-hatian diatur dalam Pasal 5 Piagam Lingkungan Perancis yang menyatakan:

Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Pada tanggal 1 Maret Tahun 2005, *National Assembly* Perancis mengadopsi Piagam Lingkungan Hidup (*the Charter for the Environment*) Tahun 2004 dan mengintegrasikan Piagam ini ke dalam Konstitusi Perancis (*the Constitution of the French Fifth Republic*). Pengadopsian Piagam Lingkungan ini secara jelas terlihat dalam Pembukaan Konstitusi Perancis.⁵

Sebagai landasan berpijak mengenai prinsip kehati-hatian selain yang telah dikemukakan di atas baik pengaturan pada level nasional maupun internasional dalam penulisan ini penulis juga mengutip beberapa pendapat ahli di bidang hukum yaitu:

M. Geistfeld, berpendapat bahwa:

“Dalam hal ini, asas kehati-hatian dianggap berperan besar untuk mengubah arah kebijakan dalam menghadapi bahaya yang serius tetapi masih bersifat tidak pasti. Apabila selama ini para pengambil kebijakan seringkali enggan melakukan tindakan pencegahan terhadap bahaya seperti itu, maka dengan adanya asas kehati-hatian, potensi bahaya tidak lagi dapat diabaikan hanya berdasarkan alasan bahwa bahaya tersebut masih belum jelas dan diliputi oleh ketidakpastian ilmiah.”⁶

⁵D. Marrani, “*Human Rights and Environmental Protection: The Pressure of the Charter for the Environment on the French Administrative Courts*”, *Sustainable Development Law and Policy* Vol. 10, 2009: p. 52. Lihat pula: W. Pedersen, “*European Environmental Human Rights and Environmental Rights: A Long Time Coming?*”, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 21, 2008: hlm. 108-109; J.R. May, “*Constituting Fundamental Environmental Rights Worldwide*”, *Pace Environmental Law Review*, Vol. 23, 2005-2006: p. 113; dan B.W. Cramer, “*The Human Right to Information, the Environment and Information about the Environment: From the Universal Declaration to the Aarhus Convention*”, *Communication Law and Policy*, Vol. 14, 2009: p. 89. Meski demikian, Asshiddiqie menyebut bahwa pengadopsian Piagam Lingkungan 2004 ke dalam Konstitusi Perancis terjadi pada tahun 2006. Lihat: J. Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), p. 60-61. Andri G. Wibisana, Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004, *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011 ISSN 1829-7706 p. 208-209.

⁶ M. Geistfeld, seperti dikutip oleh Andri G. Wibisana, *Konstitusi Hijau Prancis: Komentar Atas Asas Kehati-Hatian Dalam Piagam Lingkungan Prancis*, *Jurnal Konstitusi* Vol 8 Nomor 3, 2011, p. 241.

Mas Achmad Santosa mengemukakan:

“Bahwa dalam menerapkan prinsip kehati-hatian, pengambilan keputusan harus dilandasi oleh: (1) evaluasi yang sungguh-sungguh untuk mencegah seoptimal mungkin kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan (2) penilaian (assessment) dengan melakukan analisis resiko dengan menggunakan berbagai opsi.⁷ Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa asas kehati-hatian ini digunakan sebagai upaya untuk “mengantisipasi dan merespons kekhawatiran yang timbul sebagai akibat possible harmful effect of technologies (kemungkinan akibat buruk dari penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi) yang mencemarkan atau membahayakan lingkungan hidup”.⁸

Andri G. Wibisana mengatakan:

“In short the precautionary principle stems from growing concern for environmental protection, which in turn urges states to take measures to prevent environmental degradation even if the deleterious effects of this degradation remain unprove”.⁹

Lebih lanjut Andri G. Wibisana mengatakan:

“Bahwa asas kehati-hatian seharusnya tidak dibuktikan semata-mata dengan menunjukkan adanya izin, konsultasi dengan para ahli, atau risk assessment, tetapi seharusnya dengan menunjukkan bahwa pengambilan keputusan termasuk pemberian izin dan studi risk assessment tersebut telah mempertimbangkan semua potensi dampak (termasuk dampak jangka panjang), telah mempertimbangkan ketidakpastian ilmiah, telah memperhatikan berbagai alternatif kegiatan yang lebih baik berdasarkan best available technology, serta telah dengan sangat seksama memperhatikan pendapat dari berbagai kalangan, termasuk mereka yang tidak menyetujui kegiatan yang diusulkan dan mereka yang berpotensi akan terkena dampak dari kegiatan tersebut”.¹⁰

Pencegahan tersebut dilakukan pada kegiatan dan/atau usaha yang belum diketahui seberapa luas dan besar kerugian dan/atau rusaknya.

⁷Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta, 2001) p. 166.

⁸ J. Asshiddiqie, Asshiddiqie, J. *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Press, 2009, p. 65.

⁹ Wibisana, G. Andri, *Three Principles of environmental law: The Polluter-Pays Principle, The Principle of Prevention, and the Precautionary Principle*, dalam Michael & Nicole Niessen (udited) *environmental law in Development*, Lesson from the Indonesia Experience, Cheltenham UK-Nothampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc, 2006, p. 41.

¹⁰ Wibisana, G. Andri, *Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011 ISSN 1829-7706 p. 242-243.

Pencegahan dilakukan dengan melakukan langkah nyata, meskipun belum adanya bukti ilmiah mengenai seberapa luas dan besar akibat yang mungkin terjadi. Namun prinsip ini hanya akan berlaku pada perkiraan yang berdampak serius dan kerusakan yang tidak dapat dipulihkan kembali terhadap lingkungan hidup.¹¹ Prinsip ini berkembang begitu cepat di seluruh belahan bumi sebagai prinsip yang sudah jelas kebenarannya (*axiomatic*) sebagai prinsip dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup.¹²

Dari pembahasan di atas baik pengaturan Pasal 2f UUPPLH dan penjelasannya, Pasal 3 PP No. 21 Tahun 2005 dan penjelasannya, Pasal 5 Undang-Undang Lingkungan Hidup Perancis, Principle 15 Deklarasi Rio, dan *The 2000 Cartagena Protocol on Biosafet* keputusan terkait dengan organisme hasil rekayasa genetika (GMOs), serta pendapat beberapa pakar hukum mengenai prinsip kehati-hatian atau pencegahan dini, maka penulisan disertasi ini difokuskan pada pengertian prinsip kehati-hatian sebagai tindakan antisipatif atau pencegahan dini terkait dengan penerapan prinsip kehati-hatian dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 No. 623).

Kegiatan Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas yang diatur dalam Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tidak ada kewajiban penyusunan AMDAL/UKL-UPL, Analisis Risiko Lingkungan, dan Izin lingkungan, sebagai imlementasi dari prinsip kehati-hatian. Calon varietas yang diusulkan untuk dilepas dapat berasal dari pemuliaan di dalam negeri atau berasal dari introduksi.

Pada tataran empirik Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 mendapat reaksi keras dari berbagai pihak, ada yang mengatakan Menteri Pertanian dinilai tidak memperdulikan dampak serius produk rekayasa genetika pada lingkungan dan kesehatan masyarakat. Selanjutnya Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 bertentangan dengan Pasal 2f UUPPLH dan penjelasannya, dan Pasal 3 PP Nomor 21 Tahun 2005 dan penjelasannya.

Secara filosofi Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011, yang mengabaikan prinsip kehati-hatian dengan kewajiban penyusunan AMDAL/UKL-UPL, Analisis Risiko Lingkungan, dan Izin lingkungan dalam kegiatan Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas,

¹¹Freestone, David & Ellen Hey. 1996. *Origins and Development of the Precautionary Principle*, dalam *The Precautionary Principle and International Law*, The Challenge of Implementation. Hague: Kluwer Law International, p. 12.

¹² *Ibid*, p.12.

mencerminkan kurangnya keberpihakan Menteri Pertanian terhadap perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia, khususnya dalam bidang produk rekayasa genetika. Selain itu juga Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011, tidak selaras dengan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, sebagai dasar filosofi dalam perlindungan dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia. Secara teoritik keberlakuan Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 mengabaikan prinsip kehati-hatian sebagai salah satu prinsip dasar dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Secara Yuridis Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 bertentangan dengan Pasal 22 ayat (1), Pasal 36 ayat (1) dan Pasal 47 ayat (1 dan 2) UUPPLH, serta disinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya yaitu Pasal 2 huruf f UUPPLH serta penjelasan mengenai asas kehati-hatian, dan Pasal 3 dan penjelasan PP No. 21 Tahun 2005 tentang Produk Rekayasa Genetika.

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan, mengapa peraturan Menteri Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang pengujian, penilaian, pelepasan dan penarikan varietas mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan?

B. Norma Dasar dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia

Ketentuan Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 33 ayat (1-5) UUD NRI 1945 merupakan norma dasar dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia. Pasal 28H ayat (1) UUD NRI menyatakan:

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, Pasal 33 ayat (1-5) UUD NRI 1945 menyatakan: Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, dan berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam Undang-Undang.

Selanjutnya Pemerintah Republik Indonesia dengan persetujuan DPR mengundangkan UUPPLH Nomor 32 Tahun 2009. Dalam UUPPLH pengaturan mengenai prinsip kehati-hatian dapat dijumpai dalam Pasal 2f UUPPLH dan penjelasannya. Sebagai implementasi dari Pasal 2f UUPPLH tentang asas kehati-hatian maka selanjutnya dalam UUPPLH diatur mengenai ketentuan tentang kewajiban melaksanakan Amdal. Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup diatur pada Pasal 22 ayat (1 dan 2), Pasal 23 ayat (1 dan 2) Pasal 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 dan 32 UUPPLH. Pasal 22 ayat (1 dan 2) menyatakan: (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki amdal. (2) Dampak penting ditentukan berdasarkan kriteria: a. besarnya jumlah penduduk yang akan terkena dampak rencana usaha dan/atau kegiatan; b. luas wilayah penyebaran dampak; c. intensitas dan lamanya dampak berlangsung; d. banyaknya komponen lingkungan hidup lain yang akan terkena dampak; e. sifat kumulatif dampak; f. berbalik atau tidak berbaliknya dampak; dan/atau g. kriteria lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pasal 23 ayat (1 dan 2) menyatakan: (1) Kriteria usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting yang wajib dilengkapi dengan amdal terdiri atas: a. perubahan bentuk lahan dan bentang alam; b. eksploitasi sumber daya alam, baik yang terbarukan maupun yang tidak terbarukan; c. proses dan kegiatan yang secara potensial dapat menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup serta pemborosan dan kemerosotan sumber daya alam dalam pemanfaatannya; d. proses dan kegiatan yang hasilnya dapat mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, serta lingkungan sosial dan budaya; f. proses dan kegiatan yang hasilnya akan mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi sumber daya alam dan/atau perlindungan cagar budaya; g. introduksi jenis tumbuh-tumbuhan, hewan, dan jasad renik; h. pembuatan dan penggunaan bahan hayati dan nonhayati; h. kegiatan yang mempunyai risiko tinggi dan/atau mempengaruhi pertahanan negara; dan/atau i. penerapan teknologi yang diperkirakan mempunyai potensi besar untuk mempengaruhi lingkungan hidup. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis usaha dan/atau kegiatan yang wajib dilengkapi dengan amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

Pasal 24 Dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 merupakan dasar penetapan keputusan kelayakan lingkungan hidup. Pasal 25 Dokumen AMDAL memuat: a. pengkajian mengenai dampak rencana usaha dan/atau kegiatan; b. evaluasi kegiatan di sekitar lokasi rencana usaha dan/atau kegiatan; c. saran masukan serta tanggapan masyarakat

terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan; d. prakiraan terhadap besaran dampak serta sifat penting dampak yang terjadi jika rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut dilaksanakan; e. evaluasi secara holistik terhadap dampak yang terjadi untuk menentukan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup; dan f. rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup.

Pasal 26 ayat (1) Dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat. Ayat (2) Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan. Ayat (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. yang terkena dampak; b. pemerhati lingkungan hidup; dan/atau c. yang terpengaruh atas segala bentuk d. keputusan dalam proses amdal. Ayat (4) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan keberatan terhadap dokumen amdal. Pasal 27 Dalam menyusun dokumen amdal, pemrakarsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dapat meminta bantuan kepada pihak lain. Pasal 28 ayat (1) Penyusun amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 27 wajib memiliki sertifikat kompetensi penyusun amdal. Ayat (2) Kriteria untuk memperoleh sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. penguasaan metodologi penyusunan amdal; b. kemampuan melakukan pelingkupan, prakiraan, dan evaluasi dampak serta pengambilan keputusan; dan c. kemampuan menyusun rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Ayat (2) Sertifikat kompetensi penyusun amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh lembaga sertifikasi kompetensi penyusun amdal yang ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sertifikasi dan kriteria kompetensi penyusun amdal diatur dengan peraturan Menteri. Pasal 29 ayat (1) Dokumen amdal dinilai oleh Komisi Penilai Amdal yang dibentuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. (2) Komisi Penilai Amdal wajib memiliki lisensi dari Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. (3) Persyaratan dan tatacara lisensi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri. Pasal 30 ayat (1) Keanggotaan Komisi Penilai Amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 terdiri atas wakil dari unsur: a. instansi lingkungan hidup; b. instansi teknis terkait; c. pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji; d. pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan dampak yang timbul dari suatu usaha dan/atau kegiatan yang sedang dikaji; e. wakil dari masyarakat yang berpotensi terkena dampak; dan f.

organisasi lingkungan hidup. (2) Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Penilai Amdal dibantu oleh tim teknis terdiri atas pakar independen yang melakukan kajian teknis dan sekretariat yang dibentuk untuk itu. (3) Pakar independen dan sekretariat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Pasal 31 Berdasarkan hasil penilaian Komisi Penilai Amdal, Menteri, gubernur, atau bupati/walikota menetapkan keputusan kelayakan atau ketidaklayakan lingkungan hidup sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 32 ayat (1) Pemerintah dan pemerintah daerah membantu penyusunan amdal bagi usaha dan/atau kegiatan golongan ekonomi lemah yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup. (2) Bantuan penyusunan amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa fasilitasi, biaya, dan/atau penyusunan amdal. (3) Kriteria mengenai usaha dan/atau kegiatan golongan ekonomi lemah diatur dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 33 Ketentuan lebih lanjut mengenai amdal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 32 diatur dalam Peraturan Pemerintah. Pengaturan Pasal 22-32 UUPPLH adalah merupakan implementasi prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang bersumber dari Pasal 2f UUPPLH.

Kemudian Pemerintah mengeluarkan PP No. 27 Tahun 2012 khusus mengatur tentang Izin lingkungan. Dalam PP No. 27 Tahun 2012 pengaturan tentang AMDAL diatur dalam Pasal 3 ayat (1 dan 2) PP Nomor 27 Tahun 2012 menyatakan: (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL; (2) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang tidak termasuk dalam kriteria wajib amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memiliki UKL-UPL.

Sebagai operasional dari PP No. 27 Tahun 2012, Menteri Negara Lingkungan Hidup mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 05 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No. 408). Pasal 2 ayat (1 dan 2) Peraturan Menteri Negara lingkungan hidup No. 5 Tahun 2012 menyatakan:

- (1) Setiap Usaha dan/atau Kegiatan yang berdampak penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki Amdal.
- (2) Jenis rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang wajib memiliki Amdal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri.

Berajak dari regulasi pengaturan prinsip kehati-hatian dalam hukum nasional Indonesia baik pada Pasal 2f dan penjelasannya UUPPLH, dan Pasal 3 dan penjelasannya PP No. 21 Tahun 2005 dan PP No. 27 Tahun 2012 seyogyanya dalam pembuatan Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas, harus menganut asas kehati-hatian dalam pelaksanaan Permentan tersebut.

Menurut penulis Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 bertentangan dengan Pasal 2f UUPPLH mengenai prinsip kehati-hatian dan penjelasannya, Pasal 3 PP No. 21 tahun 2005 dan penjelasannya, serta Pasal 22 ayat (1) UUPPLH Pasal 22 ayat (1), selanjutnya bertentangan dengan Pasal (3 dan 4) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012. Lebih lanjut bertentangan dengan Pasal 36 UUPPLH ayat (1) yang menyatakan: Setiap usaha dan/atau kegiatan yang wajib memiliki amdal atau UKL-UPL wajib memiliki izin lingkungan. Juga bertentangan dengan Pasal 47 UUPPLH ayat (1 dan 2) yang menyatakan:

- (1) Setiap usaha dan/atau kegiatan yang berpotensi menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan hidup, ancaman terhadap ekosistem dan kehidupan, dan/atau kesehatan dan keselamatan manusia wajib melakukan analisis risiko lingkungan hidup.
- (2) Analisis risiko lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pengkajian risiko;
 - b. pengelolaan risiko; dan/atau
 - c. komunikasi risiko.

Secara substansi, Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 cacat hukum karena bertentangan dengan UUPPLH tentang prinsip kehati-hatian dan ketentuan AMDAL, izin lingkungan, dan analisis dampak lingkungan, dan Pasal 3 dan penjelasannya PP No. 21 Tahun 2005 tentang produk rekayasa genetik yang telah menerapkan prinsip kehati-hatian dalam melakukan produk rekayasa genetik. Sebagai suatu bentuk kebijakan, Permentan No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 seyogyanya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan serta norma norma kehidupan yang ada dimasyarakat baik secara vertikal maupun horizontal Oleh karenanya perlu dilakukan peninjauan ulang, terhadap Permentan tersebut, karena selain merugikan kepentingan lingkungan hidup, Permentan ini justru berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha. Selain itu kesehatan publik harus menjadi perhatian utama saat menangani produk transgenik. Untuk lebih jelas regulasi yang mengatur prinsip kehati-hatian.

C. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis pada bab sebelumnya yang menganalisis tentang Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas Untuk Memberikan Perlindungan dan Kepastian atas Keunggulan Varietas yang Tidak Merusak Lingkungan Hidup, dapat diperoleh simpulan sebagai berikut: *Pertama*, pengabaian prinsip kehati-hatian dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam peraturan kebijakan Menteri pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas, ada kecenderungan Permentan ini dibuat hanya demi kepentingan jangka pendek dan untuk mengakomodir kepentingan investor dan pengusaha, serta mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam produk rekayasa genetika.

Kedua, akibat hukum pengabaian prinsip kehati-hatian dalam Peraturan Kebijakan Menteri Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011, menimbulkan kekacauan atau ketidakpastian hukum, sehingga keberlakuannya tidak efektif dan efisien.

Berdasarkan analisis dan simpulan di atas, direkomendasikan sebagai berikut: *Pertama*, untuk pembangunan di bidang hukum lingkungan, khususnya produk rekayasa genetika yang berorientasi pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di masa yang akan datang semua kegiatan yang berdampak penting harus sudah lulus Amdal, Izin Lingkungan dan Analisis Resiko Lingkungan sebelum kegiatan itu dilakukan, sebagai implementasi dari prinsip kehati-hatian. *Kedua*, perlu mengadakan revisi terhadap Peraturan Kebijakan Menteri Pertanian No. 61/Permentan/Ot.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas dengan mengakomodir prinsip kehati-hatian dalam kegiatan yang dilakukan.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie Jimly, “*Green Constitution*” *Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.
- , *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kasatuan RI*. Jakarta: The Habbibie Center, 2001.
- D. Freestone dan E. Hey, “*Origin and Development of the Precautionary Principle*”, dalam: D. Freestone dan E. Hey (eds.), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation* The Hague: Kluwer Law International, 1996.

- Gaus, F. Gerald, dan Chandran Kukathas, *Handbook Teori Politik*, Jakarta: Nusamedia, 2012.
- Wibisana, G. Andri, *Theree Principles of environmental law: The Polluter-Pays Principle, The Principle of Prevention, and the Precautionary Principle*, dalam Michael & Nicole Niessen (udited) *environmental law in Development*, Lesson from the Indonesia Experince, Cheltenham UK-Nothampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc, 2006.
- Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2012.
- Wibisana Andri, G., Konstitusi Hijau Perancis: Komentar atas Asas Kehati-hatian dalam Piagam Lingkungan Perancis 2004, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 3, Juni 2011 ISSN 1829-7706.
- Shavell, S. “An Analysis of Causation and the Scope of Liability in the Law of Torts”. *Journal of Legal Studies*, Vol. 9 (3), 1980
- Steinemann, A. “Rethinking Human Health Impact Assessment”. *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 20, 2000.
- S. Shavell, “An Analysis of Causation and the Scope of Liability in the Law of Torts”, *Journal of Legal Studies*, Vol. 9 (3), 1980.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 2034.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 No. 140 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5059.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 No. 82.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No. 82, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia No. 4437.
- Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika (PRG).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No. 48.
- Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia No. 05 Tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang

- Wajib Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 No. 408.
- Anonymous. "Bt Cotton through the Back Door". *Seedling*, 18 (4) <http://www.grain.org/seedling/?id=151>, 2001. Diakses pada Agustus 2013.
- Li, T.C. "Farmer's Bane: GMOs". *The Star*, 2 Maret 2004. Dikutip dari: <http://www.mindfully.org/GE/2004/Farmers-Bane-GMOs2mar04.htm>. Diakses tanggal 13 Agustus 2011.
- Saraswati, M.S. "KPK to investigate Monsanto Bribery Case". *The Jakarta Post*, 1 Oktober 20105. Tersedia pada: <http://www.thejakartapost.com/news/2005/01/10/kpk-investigatemonsanto-bribery-case.html>. Diakses tanggal 13 Agustus 2013.
- <http://sains.kompas.com/read/2011/10/19/03072179/Cermati.Dampak.Transgenik>, Diakses tanggal 20 Agustus 2013