

BAB IV

PENGARUH PROTOKOL CARTAGENA PADA PROSEDUR ADVANCE INFORMED AGREEMENT DALAM PERDAGANGAN ORGANISME HASIL MODIFIKASI GENETIK DI INDONESIA

Menurut Alexander Wendt dalam teori Konstruktivis menyatakan bahwa sistim internasional adalah sebuah konstruksi sosial yang terbentuk karena adanya interaksi antara aktor-aktor internasional dalam lingkungan internasional. Wendt juga menguatkan teorinya dengan menyatakan bahwa perkumpulan negara dalam sistim internasional terbentuk karena negara bertukar pikiran antar satu sama lain (*sharing idea*) dan bukan karena hal material seperti kekuasaan dan ekonomi. Selanjutnya identitas dan kepentingan sebuah negara terbentuk melalui proses pertukaran pikiran (*share idea*) tersebut dan bukan sesuatu yang *given*.⁹⁸

Terbentuknya rezim hukum lingkungan internasional Protokol Cartagena adalah sebuah contoh dari konstruksi sosial. Negara-negara membentuk dan bergabung dalam Protokol Cartagena bukan karena adanya kekuasaan yang dominan dan mendorong negara untuk bergabung ataupun karena adanya keuntungan ekonomi ketika negara bergabung dalam Protokol tersebut. Negara-negara bergabung kedalam Protokol Cartagena termasuk Indonesia karena proses bertukar pikiran (*share idea*). Pertukaran ide tersebut membentuk sebuah kesamaan identitas antar negara-negara yang bergabung. Identitas yang selalu dikomunikasikan dan dikompromasikan dalam sebuah pertemuan akan membentuk sebuah kepentingan yang sama. Kepentingan sebuah negara diaktualisasikan dalam sebuah aturan legal. Indonesia dan Negara-negara yang

⁹⁸Alexander Wendt. (1999). op.cit., hlm. 1.

tergabung dalam Protokol Cartagena mengaktualisasikan kepentingan mereka dalam sebuah kebijakan yaitu bergabung dalam rezim hukum lingkungan internasional Protokol Cartagena.

4.1. Proses Indonesia Bergabung ke dalam Protokol Cartagena

Untuk memetakan bagaimana ide ataupun proses bertukar pikiran (*share idea*) sehingga membentuk identitas dan kepentingan dan mendorong Indonesia bergabung dalam rezim hukum lingkungan internasional Protokol Cartagena menurut teori konstruktivis ide yang menjadi identitas dan kepentingan tersebut dibentuk melalui tiga mekanisme yaitu:

imagination → *communication* → *constraint*.⁹⁹

Imagination adalah sebuah proses cara pandang aktor, perilaku aktor, persepsi antar aktor satu dengan yang lain dan strategi yang diambil untuk mencapai sebuah tujuan yang terbentuk dari struktur non-material seperti ide, norma, paradigma. Struktur non-material pada proses *imagination* akan mendorong bagaimana aktor (negara) melakukan diskusi tentang nilai, norma, paradigma yang dianggap perlu dan diaktualisasikan dalam sebuah tindakan maupun etika. Proses selanjutnya adalah *communication* proses ini adalah proses paling penting dalam sebuah mekanisme pembentukan identitas dan kepentingan. Pada proses ini dijelaskan bahwa interaksi antar aktor internasional dalam lingkungan internasional menciptakan norma-norma tertentu dan aturan yang dilembagakan untuk mengatur perilaku mereka. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan bahwa dalam proses penciptaan norma-norma dan peraturan antar

⁹⁹Christian Reus-Smith., loc.cit., hlm.198

aktor akan memiliki persepsi yang berbeda. Maka dari itu dalam proses ini dijelaskan bagaimana interaksi antar aktor seperti kompromi, diskusi, pertukaran ilmu pengetahuan akan menciptakan sebuah kebenaran universal yang diaktualisasikan dalam sebuah aturan yang disepakati secara bersama oleh aktor-aktor yang terlibat. Kebenaran universal juga dapat diterjemahkan sebagai identitas bersama.

Tahap terakhir adalah *constraint*. Pada proses ini dijelaskan bahwa ide dan norma tidak dapat mempengaruhi perilaku sebuah negara dengan membentuk paradigma aktor melalui aturan dan kebenaran universal. Akan tetapi proses ini menjelaskan bagaimana ide dan norma yang diaktualisasikan dalam sebuah aturan secara tidak langsung akan memaksa aktor untuk menaati dan mengikuti aturan tersebut. Dorongan tersebut terjadi karena dalam proses *communication* telah terbentuk sebuah kebenaran universal atas diskusi mereka sehingga jika salah satu aktor tidak menaati aturan tersebut akan mendapatkan tekanan dari aktor lain karena dianggap tidak konsisten ditambah lagi jika aktor tidak menaati aturan tersebut maka kepentingan mereka tidak tercapai karena kepentingan mereka diterjemahkan dalam aturan yang telah disepakati. Dorongan juga dapat terjadi dari dalam aktor. Ketika aktor (negara) telah melalui proses bertukar pikiran (*share idea*) melakukan komunikasi atas ide dan membentuk norma dan aturan mereka akan mempunyai beban moral untuk menaati peraturan tersebut.

Beragabungnya Indonesia dalam Protokol Caratgena juga melalui mekanisme *imagination* → *communication* → *constraint*. Pada tahap pertukaran pikiran (*imagination*) negara-negara termasuk Indonesia yang tergabung dalam

Konvensi Keanekaragaman Hayati melakukan diskusi pada pertemuan tahunan atau biasa disebut *conference of the parties* (Koferensi Para Pihak). Dalam pembuatan Protokol Caratagena ide, nilai dan cara pandang yang didiskusikan adalah tentang penerapan *precautionary approach* pada perdagangan, perpindahan dan persinggahan organisme hasil modifikasi genetik.

Pendekatan kehati-hatian (*precautionary approach*) dalam Protokol Cartagena adalah manifestasi dari Deklarasi, Konvensi maupun Pertemuan mengenai Lingkungan Hidup seperti *Rio Declaration 15 1992* dan *Convention on Biological Diversity*. Dalam Deklarasi Rio 15 *precautionary approach* adalah pendekatan dalam rangka untuk melindungi lingkungan. *Precautionary approach* harus diterapkan secara luas dan menyeluruh oleh Negara sesuai dengan kemampuan mereka. Dimana ada ancaman serius atau kerusakan permanen, kurangnya kepastian ilmiah penuh tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menunda langkah-langkah efektif untuk mencegah degradasi lingkungan.¹⁰⁰ Sedangkan dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati dalam pembukaanya *precautionary approach* adalah ketika ada ancaman dari penurunan secara signifikan dan hilangnya keanekaragaman hayati. Kurangnya kepastian ilmiah tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menunda langkah langkah untuk menghindari ataupun meminimalkan ancaman tersebut.¹⁰¹

Pertukaran ide, nilai dan cara pandang mengenai prinsip kehati-hatian dalam perdagangan, persinggahan dan perpindahan organisme hasil rekayasa

¹⁰⁰IUCN Council. (2007) *Guidelines for Applying the Precautionary Principle to Biodiversity Conservation and Natural Resource Management*. Gland, Switzerland: International Union for Conservation of Nature Council 67th Meeting, hlm.2.

¹⁰¹CBD Secertariat. *Precautionary Approach*. Convention on Biological Diversity, diakses dari <<https://www.cbd.int/marine/precautionary.shtml>>, pada 15 Januari 2017.

genetik tersebut dikomunikasikan dan didiskusikan oleh negara yang tergabung dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati melalui Konferensi Para Pihak untuk menciptakan kesepakatan dan kebenaran universal dan selanjutnya kebenaran tersebut diaktualisasikan dalam sebuah aturan agar kepentingan negara dapat dijalankan. Pada awal negosiasi *biosafety* (*Biosafety working Group 2/BSWG-2*) Mei 1997. Prinsip Kehati-hatian telah diperkenalkan oleh negara-negara Afrika, Uni Eropa dan Kanada dalam teks mukadimah seperti table berikut.

Table 30.1 The Precautionary Principle – start of the negotiations at BSWG-2

African Group	Canada	EU
Noting that, in accordance with the <i>precautionary principle</i> , lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize risk where such a risk is posed by living modified organisms resulting from biotechnology ...	Canada suggests that the Protocol may benefit from a 'Principles' section. One possible inclusion could be reference to the <i>precautionary principle</i> as defined in the Convention.	Noting that the provisions of the Protocol should contribute to protection in the field of biosafety, based on scientific risk assessment and the <i>precautionary principle</i> ...

Source: UNEP (1997a): African Region p. 1; Canada p. 1; European Union p. 2 (emphasis added by the author)

Gambar.4.1. Biosafety Working Group 2. Harmut Meyer, hlm. 4.

Biosafety working group 3 ketika negosiasi berakhir pada November 1997, laporan didasarkan dari masukan dari negara-negara Afrika dan Uni Eropa (UNEP 1997b). Sedangkan Kanada melakukan spesifikasi dan menyarakanan untuk bagian 'prinsip' itu tidak harus diambil, akan tetapi ada pilihan ketiga yang menyerukan penghapusan referensi mengenai prinsip kehati-hatian. Selanjutnya pada *biosafety working group 4* Februari 1998 dalam diskusi terjadi banyak sikap negara-negara yang mengindikasikan untuk tidak terjadi konsensus. Dalam hal mukadimah negara-negara Afrika menyetujui perihal prinsip kehati-hatian. Pada sesi ini juga untuk pertama kalinya prinsip kehati-hatian diperkenalkan kedalam operasional draft protokol dan selanjutnya menjadi basis dalam protokol. Maka dari itu versi draft pasal 6 menyatakan bahwa penerapan prinsip kehati-hatian

dalam pengambilan keputusan pemerintah dibawah ketidakpastian ilmiah. Sementara itu dalam Annex II dalam negosiasi *biosafety* mengutip terminologi *precautionary approach* dalam Deklarasi Rio dari pada menggunakan terminologi prinsip. Dalam *biosafety working group 5* tidak hanya negara-negara Afrika dan Uni Eropa, beberapa negara lain juga menyerukan dimasukkannya Prinsip Kehati-hatian dalam teks. Tiga negara berkembang dan negara dalam transisi (Peru, Thailand, Indonesia, Venezuela, Slovenia) menuntut disesuaikannya prinsip dalam rancangan artikel tentang pengambilan keputusan dibagian operasional Protokol. Norwegia dan Thailand disebut dalam teks BSWG-4 dan mendukung pernyataan 'pendekatan kehati-hatian' dalam Annex II.

Pada *biosafety working group* ke 5 diharapkan pertemuan ini menjadi akhir dan menghasilkan teks akhir. Konferensi Para Pihak tentang Konvensi Keanekaragaman Hayati telah meyerukan perihal finalisasi teks dalam negosiasi keamanan hayati (*biosafety*) pada awal tahun 1999. Akan tetapi harapan tersebut tidak tercapai karena karena ada tiga blok negara-negara dalam proses negosiasi yaitu kelompok Miami (Argentina, Australia, Canada, Chile, USA dan Uruguay), empat negara Uni Eropa dan sebagian besar negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Tiga blok negara tersebut tidak dapat *work out* dan harus melanjutkan negosiasi dan kompromasi terhadap isu tersebut. Sehubungan dengan Pendekatan Kehati-hatian BSWG-5 merupakan sebuah kemunduran karena tidak adanya solusi mengenai prinsip yang tercantum dalam teks dan kata prinsip masih berada dalam kurung (belum ada kejelasan). Dalam retrospeksi teks dalam naskah pasal tentang pengambilan keputusan membuka jalan untuk teks akhir Protokol.

Kalimat sebelumnya adalah negara “*pengimpor memiliki hak untuk melarang impor OHMG*”. Kalimat tersebut diganti dengan “*Keputusan yang diambil oleh negara pengimpor harus didasarkan pada* “. Pernyataan atau naskah pasal tidak secara eksplisit menyatakan bahwa negara mempunyai hak untuk melarang OHMG.

Biosafety Working Group 6 dan Extraordinary Conference of the Parties diadakan kembali pada Februari tahun 1999. Pertemuan keenam pada bulan Februari 1999 di Cartagena Coloumbia seharusnya menjadi proses negosiasi terakhir untuk mencapai kompromi bagi negara-negara mengenai empat acuan prinsip kehati-hatian. Namun setelah melakukan negosiasi yang sangat intens BSWG keenam berakhir sebagai kehancuran. Pada pagi hari tanggal 22 Februari 1999 dua jam sebelum Konferensi Luar Biasa Para Pihak (EXCOP 1) yang dijadwalkan untuk negara-negara mengadopsi teks Protokol 63 negara menyatakan ketidakpuasan mereka atas naskah akhir dan ketua pimpinan sidang. Selama dua hari tidak ada yang dapat memecahkan kebuntuan. Pada tanggal 24 Februari pukul 06:00 pagi waktu Colombia delegasi dikirim pulang untuk 'istirahat'. Satu dari masalah krusial adalah artikel tentang “*Decision procedure under AIA*”, dimana prosedur tersebut seperti menentukan kondisi untuk penerapan *precautionary principle*.

BSWG keenam diselesaikan dengan penuh perjuangan. Penggantian penggunaan terminologi *precautionary principle* dalam mukadimah atau pembukaan diganti dalam pasal satu dalam protokol menjadi *precautionary approach*. Perubahan tersebut akan berdampak secara substantif jika protokol

diimplementasikan dalam peraturan nasional. Kontroversi dalam paragraf empat dalam Annex II dapat diselsaikan ketika para delegasi setuju untuk tidak menggunakan terminologi *precautionary principle* dan sebaliknya lebih mengembangkan definisi tentang intepretasi dari hasil penilaian resiko dari konsep prinsip kehati-hatian. Solusi akhir dari perdebatan ini adalah ketika para delegasi menyadari bukan hanya penggunaan kata *approach* akan tetapi definisinya.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa proses *communication* dalam pembentukan identitas menjadi kebenaran universal dan diaktualisasikan dalam sebuah aturan untuk mengakomodir kepentingan sebuah negara bukan proses yang mudah. Perselisihan prespsi antar aktor sangat sering terjadi hal ini merupakan sebuah bentuk kompromasi dan negosiasi. Dalam pembuatan Protokol Cartagena perbedaan paradigma dan presepsi sering terjadi antar aktor dalam proses diskusi yang telah dijabarkan diatas selain itu perselisihan paling sulit terjadi pada implementasi *precautionary principle* dalam perumusan Protokol Cartagena yaitu dalam empat paragraf. Protokol Biosafety mencerminkan pencegahan dalam pengambilan keputusan: dalam mukadimah, dalam Pasal 1 (*Objective*), dalam Pasal 10 (prosedur Keputusan) dan 11 (Prosedur organisme hasil modifikasi dimaksudkan untuk digunakan langsung sebagai pangan, pakan, atau untuk pengolahan), dan dalam Annex III ayat 4 (penilaian risiko). Protokol tidak menyebutkan *Precautionary Principle* akan tetapi mengutip Deklarasi Rio yaitu penggunaan terminologi *precautionary approach*.

Penggunaan kata-kata *precautionary principle* diblokir oleh negara-negara seperti Amerika Serikat, Australia dan beberapa delegasi negara lainnya. Perdebatan didasarkan pada sudut pandang hukum dari Deklarasi Rio itu sendiri dan mereka menyatakan bahwa *precautionary principle* belum diakui sebagai sebuah prinsip dalam hukum internasional. Amerika Serikat dan negara-negara yang berafiliasi denganya tidak ingin *Biosafety Protocol* menjadikan *precautionary principle* sebagai sebuah *precedent* (panutan) dan mengakui prinsip kehati-hatian sebagai prinsip hukum internasional. Uni Eropa diwakili oleh Komisi Eropa adalah inisiator yang memasukan *precautionary principle* kedalam mukadimah dan ruang lingkup protokol.¹⁰²

Pada Januari tahun 2000 Pertemuan Luar Biasa Konferensi Para Pihak diadakan kembali di Montreal, Kanada. Pada pertemuan ini para pihak atau negara-negara yang tergabung dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati untuk melakukan adopsi Protokol Cartagena dan pengaturan interm. Selanjutnya pada COP kelima 20 Mei 2000 di Nairobi Kenya dilakukan penandatanganan terbuka bagi negara-negara yang terlibat. Penandatanganan Protokol Cartagena oleh negara-negara adalah aktualisasi dari kepentingan mereka dan dilaksanakan dalam bentuk menyetujui Protokol tersebut dengan menandatangani. Adopsi Protokol Cartagena adalah manifestasi dari kebenaran universal. Agar kebenaran universal dapat diterima oleh negara-negara maka harus diaktualisasikan dalam bentuk aturan yang dapat dilaksanakan oleh negara-negara.

¹⁰²Harmut Meyer. (2007) Chapter 30 The Precautionary Principle and the Cartagena Protocol on Biosafety: Development and Concept, dalam Terje Travvic dan Lim Li Lin *Biosafety First*. Malaysia: Tapir Academic Publisher, hlm. 3-6.

Setelah para pihak Konvensi Keanekaragaman Hayati melakukan diskusi negoisasi untuk menciptakan kebenaran universal dan diaktualisasikan dalam sebuah aturan yang dilembagakan dalam kasus ini adalah Protokol Cartagena maka proses terakhir dalam pembentukan identitas dan kepentingan adalah *constraint*. Protokol Cartagena sebagai hasil dari nilai norma serta aturan legal tentang perpindahan, perdagangan, persinggahan organisme hasil rekayasa genetik tidak dapat mempengaruhi perilaku dan paradigma Indonesia terhadap isu tersebut. Akan tetapi Protokol Cartagena sebagai kebenaran universal tentang penerapan *precautionary approach* dalam perdagangan, persinggahan dan perpindahan organisme hasil rekayasa genetik secara tidak langsung mendorong Indonesia untuk melakukan adopsi Protokol tersebut sebagai bentuk kepatuhan terhadap aturan bersama. Kebijakan Indonesia untuk melakukan adopsi lalu menandatangani dan meratifikasi terjadi karena adanya tekanan internasional secara tidak langsung dari para pihak Konvensi Keanekaragaman Hayati hal ini dikarenakan Protokol Cartagena hasil konstruksi ide yang dianggap benar secara universal oleh negara-negara yang tergabung dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati dan bagi para pihak yang terlibat. Bergabungnya Indonesia kedalam Protokol Cartagena dengan meratifikasi Protokol tersebut pada 17 Juli 2004 maka kebijakan Indonesia mengenai perdagangan, persinggahan dan perpindahan organisme hasil rekayasa genetik dipengaruhi oleh Protokol Cartagena untuk menghindari bahaya yang ditimbulkan atas tindakan tersebut seperti degradasi lingkungan dan kesehatan manusia.

Beberapa hal yang berubah atas pengaruh Protokol Cartagena dalam peraturan mengenai kebijakan pengaturan perdagangan, perpindahan dan persinggahan produk organisme hasil rekayasa genetik di Indonesia adalah mengenai wewenang nasional, struktur dan keanggotaan Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan, jangka waktu pengambilan keputusan, pembuatan Balai Kliring Keamanan Hayati Indonesia dan Mekanisme Partisipasi Publik. Dalam hal wewenang nasional yaitu Menteri Lingkungan Hidup akan bertanggung jawab untuk lingkungan keselamatan lingkungan terhadap OHMG yang akan dirilis ke lingkungan dan juga sesuai dengan pasal 19 Protokol bahwa Kementerian Lingkungan Hidup menjadi *national focal point* yaitu lembaga yang berwenang terhadap sekretariat Protokol Cartagena. Dan otoritas yang berkompeten seperti Kementerian terkait dan lembaga dibawah Kementerian Lingkungan Hidup menjalankan fungsi administratif dalam negara. Kementerian dan lembaga tersebut antara lain: Menteri yang terkait dengan komoditas: Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan, Menteri Kelautan dan Perikanan sebagai otoritas yang mengatur OHMG rilis ke lapangan setelah dinyatakan aman untuk lingkungan sesuai dengan ketentuan Menteri Lingkungan Hidup. Badan POM bertanggung jawab atas OHMG yang dimaksudkan untuk digunakan langsung sebagai makanan atau diproses menjadi makanan. Kementerian Pertanian bertanggung jawab atas OHMG yang dimaksudkan untuk digunakan langsung sebagai pakan.

Mengenai Struktur Komisi Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan diubah menjadi Komite Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan hal tersebut didasarkan pada representasi masih dibutuhkan akan tetapi keanggotaan institusi

tidak akan menjadi prioritas tetapi lebih ditekankan pada keahlian. Untuk Tim Teknis Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan berubah menjadi Tim Teknis Keamanan Hayati (*Biosafety Technical Team*). Kedua institusi tersebut disahkan melalui Keputusan Presiden Nomor 39 tahun 2010 tentang pembuatan Komite Keamanan Pangan dari Produk OHMG atas rekomendasi Menteri melalui Kementerian Lingkungan Hidup.¹⁰³

Tim Teknis Keamanan Hayati terdiri dari berbagai ahli yang relevan dengan kompetensi OHMG. Status, tugas, keanggotaan dan kewajiban dari Tim Teknis Keamanan Hayati ditentukan oleh ketua dari Komite Keamanan Hayati setelah mempertimbangkan rekomendasi Kementerian Lingkungan Hidup dan Dirjen Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Setelah ratifikasi Protokol Cartagena perubahan juga terjadi pada jangka waktu pengambilan keputusan. Dalam peraturan baru akan ada jangka waktu terutama terkait dengan masalah administrasi seperti penilaian atas permohonan yang diajukan, terkait dengan penilaian dokumen, jangka waktu rekomendasi dan pertimbangan dari Komite Keamanan Hayati setelah penyerahan hasil penilaian resiko dan manajemen resiko oleh Tim Teknis Keamanan Hayati. Protokol Cartagena juga mendorong negara-negara yang meratifikasi Protokol untuk mendirikan Balai Kliring Keamanan Hayati. Balai Kliring Keamanan Hayati Indonesia (BKKHI) didirikan dan bertindak sebagai sumber informasi bagi para pemangku kepentingan. Website resmi *Biosafety Clearing House Indonesia* dikelola oleh *Indonesia Institute for*

¹⁰³Indonesiabch. (2012) *Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik*. Indonesia Biosafety Clearing House, diakses dari <http://indonesiabch.or.id/kkh-prg/?lang=en>, pada 3 Januari 2017.

Science atau Pusat Penelitian Bioteknologi dengan url: www.bchindonesia.org.

Dalam peraturan pemerintah yang baru yaitu UU Nomor 21 tahun 2005¹⁰⁴ tentang Produk Rekayasa Genetik, BKKHI adalah bagian dari Komite Keamanan Hayati yang bertugas untuk:

1. Menjaga dan melayani informasi bagi masyarakat tentang prosedur penerimaan permohonan, proses dan ringkasan dari hasil penilaian
2. Menerima masukan dari masyarakat dan menilai input tersebut sehingga selanjutnya diteruskan kepada KKH
3. Memberikan informasi tentang rancangan, rekomendasi dari Komite Keamanan Hayati yang akan diserahkan pada kepada Menteri terkait dan/atau lembaga Pemerintah non-Departemen untuk selanjutnya memberikan informasi kepada masyarakat terkait penilaian dari Menteri dan lembaga non-Departemen terkait.¹⁰⁵

Dalam Pasal 23 para pihak diwajibkan memfasilitasi kesadaran, pendidikan dan partisipasi masyarakat dalam masalah produk OHMG. Partisipasi masyarakat diakomodir melalui mekanisme Balai Kliring Keamanan Hayati Indonesia. BKKHI adalah institusi dibawah Komite Keamanan Hayati. Setelah Tim Teknis Keamanan Hayati selesai melakukan penilaian resiko dan manajemen resiko dari GEP/OHMG. KKH akan menetapkan BKKHI untuk mengumumkan ringkasan hasil penilaian tersebut melalui media massa, cetak, elektronik, dan surat kabar resmi selama 60 hari dimulai pada TTKH memberikan kepada KKH.

¹⁰⁴Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika.

¹⁰⁵Indonesiabch. (2012) *About BKKHI*. Indonesia Biosafety Clearing House, diakses <<http://indonesiabch.or.id/tentang-bkkhi/?lang=en>>, pada 03 Januari 2017

Selama 60 hari publik atau masyarakat akan memiliki kesempatan untuk menanggapi secara tertulis kepada BKKHI. Berdasarkan penilaian masyarakat KKH akan memberikan rekomendasi perihal keamanan terhadap lingkungan produk tersebut dan diberikan kepada Kementerian Lingkungan Hidup. Rekomendasi juga diberikan mengenai hal aman dan tidaknya untuk dikonsumsi lalu diteruskan kepada Kementerian terkait atau Lembaga no-Departemen.¹⁰⁶

Perubahan administratif kebijakan notifikasi produk rekayasa genetik adalah manifestasi dari kebijakan *advance informed agreement* yang ditujukan untuk memberikan informasi yang relevan kepada masyarakat terhadap produk rekayasa genetik yang akan diintrodusir ke masyarakat.

4.2. Implementasi Pendekatan Kehati-hatian (Precautionary Approach) dalam Perdagangan Organisme Hasil Modifikasi Genetik

Dalam proses konstruksi Protokol Cartagena nilai, norma dan paradigma yang dinegosiasikan dan dikomunikasikan adalah mengenai implementasi pendekatan kehati-hatian (*precautionary approach*) dalam melakukan perdagangan, perpindahan dan persinggahan organisme hasil modifikasi genetik dengan tujuan untuk menghindari bahaya lingkungan yang ditimbulkan serta perlindungan bagi kesehatan manusia. Dalam proses komunikasi dan negosiasinya pendekatan kehati-hatian menuai banyak pro dan kontra. Seperti negara-negara yang tergabung dalam aliansi blok Miami (Amerika Serikat, Australia, Kanada, Chile, Uruguay) yang menolak untuk menerapkan pendekatan kehati-hatian hal ini didasarkan pada kemunculannya pendekatan kehati-hatian menggunakan

¹⁰⁶Kementerian Lingkungan Hidup, UNEP., loc.cit, hlm. 25.

terminologi prinsip kehati-hatian dan negara-negara tersebut menganggap bahwa dalam hukum internasional prinsip kehati-hatian bukan sebuah prinsip legal dan tidak adanya pengakuan menurut hukum internasional terhadap prinsip tersebut. Akan tetapi negara-negara berkembang seperti Indonesia dan negara-negara Uni Eropa serta negara-negara Afrika mendorong untuk menerapkan prinsip tersebut sebagai dasar nilai dan aturan dalam Protokol Cartagena untuk mencegah bahaya yang dapat ditimbulkan.

Proses negosiasi dan perdebatan yang panjang dan sulit untuk mencapai konsensus mengakibatkan sidang diskors selama dua jam akan tetapi pada akhirnya semua delegasi maupun para pihak yang melakukan konferensi pada EXCOP 1 di Montreal Kanada mencapai konsensus dengan mengubah terminologi prinsip dengan pendekatan dan mendorong negara-negara serta para pihak untuk tidak berdebat mengenai terminologi akan tetapi lebih melakukan definisi dan kajian mengenai kata pendekatan (*approach*).

Proses komunikasi yang panjang dalam mengkonstruksi Protokol Cartagena dalam melakukan kompromasi dan negosiasi mengenai pendekatan kehati-hatian mengindikasikan bahwa pendekatan kehati-hatian menjadi suatu hal yang sangat penting bagi perdagangan, perpindahan dan persinggahan organisme hasil rekayasa genetik. Dalam Protokol Cartagena *precautionary approach* diaktualisasikan dalam prosedur *advance informed agreement* yaitu kebijakan sesuai pada pasal 6-12 Protokol, diatur mengenai *Advanced Informed Agreement* (AIA) atau ‘persetujuan yang berdasarkan informasi dini’. AIA merupakan serangkaian prosedur yang diberlakukan terhadap OHMG yang pertama kali

dimaksudkan untuk diintrodusir ke lingkungan atau wilayah negara pengimpor. Prosedur AIA terdiri dari empat buah komponen, yaitu: notifikasi atau pemberitahuan oleh pihak pengeksportir OHMG kepada negara pengimpor, pemberitahuan tentang penerimaan notifikasi oleh negara pengimpor kepada pihak pemberi notifikasi tersebut, prosedur pemberian keputusan terhadap notifikasi atau permohonan dan pengkajian ulang (*review*) terhadap keputusan atau izin yang diberikan oleh negara pengimpor OHMG.¹⁰⁷ Tujuan dari prosedur ini adalah untuk memberi kepastian bahwa negara pengimpor OHMG mendapat kesempatan dan kapasitas untuk melakukan penilaian dan pengujian terhadap risiko OHMG sebelum memberikan persetujuan atas impor produk tersebut.

AIA berlaku secara otomatis untuk pengiriman OHMG pertama yang akan dilepas ke lingkungan. Informasi tentang akan diadakan pengiriman OHMG pertama diberikan oleh eksportir kepada negara pengimpor. Keputusannya harus didasarkan pada pendekatan kehati-hatian dini dan didahului oleh analisis mengenai risiko sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 Ayat 6 yang berbunyi:

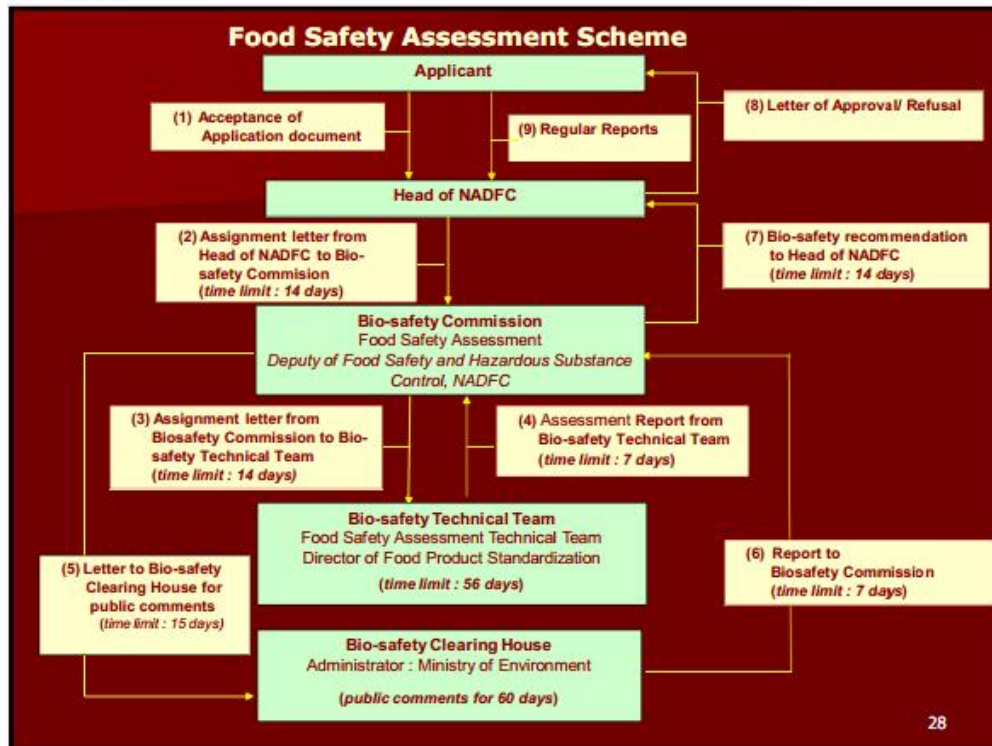
*“Lack of scientific certainty due to insufficient relevant scientific information and knowledge regarding the extent of the potential adverse effects of a living modified organism on the conservation and sustainable use of biological diversity in the Party of import, taking also into account risks to human health, shall not prevent that Party from taking a decision, as appropriate, with regard to the import of the living modified organism.”*¹⁰⁸

¹⁰⁷Secretariat of the Convention on Biological Diversity., loc.cit, hlm.3.

¹⁰⁸Secretariat of the Convention on Biological Diversity., loc.cit., hlm.8.

Ada beberapa hal penting yang juga harus dicatat yaitu bahwa dokumen pengiriman OHMG untuk dilepas ke lingkungan harus dilabel sebagai OHMG. Apabila 270 hari sejak penerimaan notifikasi belum ada keputusan, bukan berarti negara tujuan menyetujui impor. AIA tidak berlaku bagi OHMG yang diidentifikasi oleh para pihak sebagai mungkin tidak berpengaruh pada keragaman hayati dan kesehatan manusia. AIA tidak berlaku untuk penggunaan OHMG dalam lingkungan terbatas ataupun dalam transit. Untuk OHMG bagi penggunaan langsung sebagai pangan, pakan (makanan ternak), atau untuk bahan pengolahan (*processing*) suatu produk pangan, pakan, atau produk industri lainnya, diperlukan persyaratan hukum nasional untuk menyetujui impor OHMG, dokumen impor OHMG juga harus diberi label yang menyatakan “ *mungkin mengandung OHMG*” terutama sebelum pengiriman pertama.

Kebijakan *advance informed agreement* dalam Protokol Cartagena juga mempengaruhi proses administratif perdagangan dan perpindahan produk organisme hasil rekayasa genetik di Indonesia. Pengaruh tersebut dapat dilihat melalui skema impor produk organisme hasil rekayasa genetik.



Gambar.4.2. Prosedur AIA paska Ratifikasi Protokol Cartagena (Roy Saparingga., hlm.28.)

Dalam kebijakan *advance informed agreement* yang telah disesuaikan dengan Protokol Cartagena terdapat beberapa perubahan mengenai skema perdagangan organisme hasil rekayasa genetik yaitu ada beberapa penambahan alur birokrasi seperti adanya *Biosafety Clearing House* dan juga adanya batasan waktu pada setiap alur birokrasinya. Peratama, pemohon harus megajukan surat permohonan Model A sesuai degan Annex VIII dalam *National Framework of Biosafety for Indonesia*. Serta dilengkapi dengan kuisisioner yang relevant yang terdapat pada Annex IX. Setelah melengkapi surat permohonan resmi tersebut pemohon mememberikannya kepada BPOM (Badan Pengawas Obat dan Makanan) untuk diperiksa kelengkapan dokumen dan ditandatangani oleh pejabat terkait

dalam bagian ini jangka waktunya 14 hari. Selanjutnya BPOM akan meneruskan dokumen tersebut kepada Komite Keamanan Hayati (*Biosafety Committee*). Komite Keamanan Hayati akan memeriksa berkas permohonan dan informasi yang telah diajukan perihal produk tersebut dan juga penandatanganan, jangka waktunya 14 hari. Setelah itu KKH akan meminta pertimbangan dari aspek teknis kepada Tim Teknis Keamanan Hayati (*Biosafety Technical Team*) untuk melakukan penilaian resiko dan manajemen resiko, penilaian ini membutuhkan waktu 56 hari. Selanjutnya TTKH harus memberikan informasi terkait penilaian dan manajemen resiko kepada KKH. Waktu yang diperlukan diajukan kembali kepada KKH, yaitu 7 hari setelah penilaian selesai.

Dokumen selanjutnya diteruskan kepada Balai Klring Keamanan Hayati Indonesia (*Indonesian Clearing House*) dengan jangka waktu 15 hari, untuk mengumumkan ringkasan hasil penilaian tersebut melalui media massa, cetak, elektronik, dan surat kabar resmi selama 60 hari dimulai pada KKH memberikan kepada BKKHI. Selama 60 hari publik atau masyarakat akan memiliki kesempatan untuk menanggapi secara tertulis kepada BKKHI. Setelah penilaian BKKHI akan memberikan laporan kepada KKH dengan jangka waktu 7 hari setelah 60 hari publik menanggapi. Berdasarkan penilaian masyarakat KKH akan memberikan rekomendasi, penilaian perihal keamanan terhadap lingkungan produk tersebut dengan jangka waktu 14 hari. Rekomendasi, saran dan penilaian tersebut diteruskan ke BPOM. Selanjutnya BPOM akan memberikan pernyataan kepada pemohon apakah surat permohonannya diterima taupun ditolak. Jika

surat permohonan diterima maka pemohon harus melakukan laporan secara regular tentang perkembangan produknya.

Perubahan skema kebijakan *advance informed consent* tersebut ditujukan untuk melakukan pengkajian dan penilaian atas resiko dan kemungkinan buruk yang mungkin terjadi atas produk sebelum diintrodusir ke masyarakat. Hal ini sesuai dengan *precautionary approach* dalam Protokol Cartagena yaitu pendekatan pencegahan bahaya produk rekayasa genetik.

4.3. Partisipasi Masyarakat dalam Prosedur Advance Informed Agreement

Dalam skema perdagangan organisme hasil rekayasa genetik yang telah disesuaikan dengan Protokol Cartagena masyarakat didorong untuk ikut berpartisipasi dalam perumusan kebijakan untuk menerima maupun menolak impor produk organisme hasil rekayasa genetik. Tujuannya adalah mendorong masyarakat untuk lebih peduli dengan lingkungan mereka dan kesehatan mereka maka dari itu semua keputusan yang mereka ambil untuk menggunakan ataupun tidak menggunakan produk organisme hasil rekayasa genetik didasarkan pada konsensus mereka pribadi dengan pemerintah memberikan akses terhadap informasi terkait produk tersebut.

Selain untuk mengimplementasikan pendekatan kehati-hatian dalam perdagangan, perpindahan dan persinggahan organisme hasil rekayasa genetik Protokol Cartagena dalam batang tubuhnya menekankan perihal partisipasi masyarakat dalam menjamin keamanan perdagangan, perpindahan dan persinggahan organisme hasil rekayasa genetik hal dikarenakan karena masyarakat adalah aktor yang terdampak secara langsung jika produk tersebut

berbahaya ditambah lagi di sejumlah negara-negara berkembang informasi terkait bahaya produk sangat jarang diketahui oleh masyarakat hal ini dikarenakan minimnya produk memaparkan bahaya dari prosuk maupun tingkat kesadaran masyarakat yang masih rendah. Dalam Pasal 23 para pihak diwajibkan memfasilitasi kesadaran, pendidikan dan partisipasi masyarakat dalam masalah produk OHMG. Pada intinya, unsur penting dalam pasal ini adalah: (a). Masyarakat harus diberikan akses pada informasi tentang OHMG yang diidentifikasi boleh diimpor (b). Para pihak wajib melakukan konsultasi dengan masyarakat, sesuai hukum nasional, dalam mengambil keputusan tentang impor OHMG (c). Memberikan akses masyarakat pada Balai Kliring Keamanan Hayati (*Biosafety Clearing House*).¹⁰⁹

Pasal 19 dan 20 dari Protokol Cartagena menyatakan bahwa Balai Kliring Keamanan Hayati wajib didirikan oleh negara yang akan meratifikasi Protokol Cartagena. Informasi yang wajib disediakan oleh Badan Kliring Keamanan Hayati berdasarkan Protokol adalah:

- a) Setiap undang-undang, peraturan dan pedoman yang ada untuk implementasi Protokol ini, juga informasi yang dibutuhkan oleh para Pihak untuk Prosedur Persetujuan berdasarkan informasi terlebih dahulu.
- b) Setiap perjanjian dan pengaturan bilateral, regional dan multilateral,
- c) Ikhtisar tentang penilaian resiko atau telaah lingkungan hidup terhadap organisme hasil modifikasi yang dihasilkan oleh proses peraturan perundang-undangannya, dan dilaksanakan menurut Pasal 15, termasuk,

¹⁰⁹Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2005), loc.cit., hlm. 18.

bila sesuai, informasi relevan berkenaan dengan produk-produknya yaitu, material olahan yang berasal dari organisme hasil modifikasi, yang mengandung kombinasi baru yang dapat dideteksi dari material genetik yang dapat direplikasi melalui penggunaan bioteknologi modern,

d) Keputusan-keputusan final proses impor atau pelepasan organisme hasil modifikasi.

e) Laporan-laporan yang diserahkan sesuai Pasal 33 (*Advance Informed Agreement Procedure*) termasuk laporan-laporan tentang penerapan prosedur persetujuan berdasarkan informasi terdahulu.¹¹⁰

Pasal 19 dan 20 dalam Protokol Cartagena dimanifestasikan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2005 tentang Keamanan Produk Rekayasa Genetika pasal 21 dan 31 pada pasal 21:

1. KKH menugaskan BKKH untuk mengumumkan ringkasan hasil pengkajian OHMG yang dilakukan oleh TTKH kepada publik melalui media massa baik cetak maupun elektronik dan berita resmi KKH selama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya kajian teknis dari TTKH.
2. Selama jangka waktu pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan tanggapan secara tertulis kepada KKH.

¹¹⁰Slamet Loedin, I.H. dan E. Sukara. (2001) *Balai Kliring Keamanan Hayati ("Biosafety Clearing House") dan Pengembangannya*. Jakarta: Kedeputian Ilmu Pengetahuan Hayati-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, hlm. 4.

3. Tanggapan dari masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang disampaikan kepada KKH setelah melewati jangka waktu bahan pertimbangan.
4. Berdasarkan hasil kajian TTKH dan masukan dari masyarakat, KKH menyampaikan rekomendasi: (a). aman atau tidak aman lingkungan PRG/OHMG kepada Menteri. (b). aman atau tidak aman pangan dan/atau pakan PRG/OHMG kepada Menteri yang berwenang dan/atau Kepala LPND yang berwenang.
5. PRG/OHMG yang lulus pengkajian diberikan sertifikat hasil uji keamanan lingkungan, keamanan pangan dan/atau keamanan pakan oleh KKH dan disampaikan kepada Menteri disertai dengan rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (4).
6. Dalam hal PRG/OHMG tidak lulus pengkajian, maka KKH menyampaikan kepada Menteri, Menteri yang berwenang dan/atau Kepala LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) yang berwenang rekomendasi penolakan disertai alasan penolakannya.

Sedangkan dalam pasal 31:

- (1) BKKH merupakan bagian dari KKH dalam mengelola dan menyajikan informasi kepada publik.

(2) BKKH mempunyai tugas:

1. Mengelola dan menyajikan informasi kepada publik mengenai prosedur, penerimaan permohonan, proses dan ringkasan hasil pengkajian
2. Menerima masukan dari masyarakat dan menyampaikan hasil kajian dari masukan tersebut
3. Menyampaikan informasi mengenai rumusan rekomendasi yang akan disampaikan kepada Menteri, Menteri yang berwenang atau Kepala LPND yang berwenang, dan
4. Menyampaikan informasi mengenai Keputusan Menteri, Menteri yang berwenang atau Kepala LPND (BPOM) yang berwenang atas permohonan yang telah dikaji kepada publik.¹¹¹

Sampai saat ini beberapa produk transgenik yang telah ditanggapi oleh masyarakat Indonesia antara lain, vaksin PRG Nobelis® rHVT-ILT produksi Amerika Serikat, jagung PRG even MON 87460 produksi Monsanto, Amerika Serikat dan beberapa produk Monsanto lainnya seperti MON-ØØ531-6 - Bollgard™ cotton, MON-Ø1445-2 - Roundup Ready™ cotton, MON-ØØØ21-9 - Roundup Ready™ maize, MON-ØØ81Ø-6 - YieldGard™ maize, MON-Ø4Ø32-6 - Roundup Ready™ soybean.¹¹² Seperti yang telah dipaparkan diatas bahwa tujuan dari adanya partisipasi publik dalam penerimaan produk rekayasa genetik adalah untuk menjalankan kebijakan *advance informed agreement* dan juga sebagai

¹¹¹Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetika.

¹¹²Indonesiabch. (2012) *Partisipasi Publik*. Indonesia Biosafety Clearing House, diakses dari <<http://indonesiabch.or.id/partisipasi-publik/>>, pada 18 Januari 2017

sarana untuk melakukan edukasi dan informasi kepada masyarakat karena dalam perdagangan produk rekayasa genetik (OHMG) masyarakat adalah aktor yang secara langsung dapat dirugikan dalam proses tersebut sehingga diharapkan dengan tingginya kesadaran masyarakat implementasi pendekatan kehati-hatian dalam perdagangan organisme hasil rekayasa genetik akan tercapai secara maksimal.