
PENGARUH PROTOKOL CARTAGENA PADA PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PRIOR INFORMED CONSENT (PIC) DALAM PERDAGANGAN ORGANISME HASIL MODIFIKASI GENETIK (OHMG) DI INDONESIA

The Role of Cartagena Protocol in Formulating Prior Informed Consent Policy in Genetically Modified Organisms Trading in Indonesia

NAUVAL ANDI HAKIM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

The steps of the process of globalization the sovereignty of nation while still effective has progressively decline. The primary factor is productions exchange, money, technology, people and goods, move the greasing aids across national boundaries. Hence the nation state has lessened their power to regulate these flows and imposing the authorities over the domestic policy. Indonesia for instance the domestic policy about prior informed consent over genetically modified organisms (GMOs) trading is influenced by International Regime Cartagena Protocol. To response on this case this paper will begin by explaining about the interest of international regime or other actor outside nation influence the process of policy making. This paper will comprehensively explain with unobtrusive research to present the research result in two layers. First, this paper explains about the role of Cartagena Protocol influence domestic policy of Indonesia. Second layer will explain about the implementation of precautionary approach as a core of Cartagena Protocol to insist Indonesia to involve. With those explanations, we can recognize the Cartagena Protocol taking a place in formulating prior informed consent policy in genetically modified organisms trading in Indonesia.

Keywords: Indonesia, Genetically Modified Organisms, Cartagena Protocol, Prior Informed Consent

PENDAHULUAN

Proses pembuatan kebijakan publik masyarakat mengasumsikan bahwa input proses pembuatan kebijakan hanya berasal dari internal negara dan menganggap bahwa kebijakan publik selalu menggunakan model pendekatan *top-down* maupun *bottom up*. Pendekatan *top-down* yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah (Matland, 1995). Dalam proses implementasi

peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi. (Nugroho, 2011). Sedangkan pendekatan *bottom-up* merupakan pendekatan alternatif untuk mengkritik kegagalan dari pendekatan *top-down*.

Pendekatan *bottom-up* dalam perumusan pembuatan kebijakan yaitu pendekatan yang berasal dari bawah (masyarakat). Pendekatan *bottom-up* didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintahan namun hanya ditataran rendah. Asumsi yang mendasari pendekatan ini adalah bahwa implementasi berlangsung dalam lingkungan pembuat keputusan yang terdesentralisasi (Hill, 1997). Pada kenyataannya dalam kebijakan publik sebuah negara ada yang dinamakan dengan *agenda setting* internasional. Dalam konseptualisasi tradisional penelitian tentang *agenda setting* fokus untuk menjadikan isu yang tidak populis menjadi agenda penting (Hill, 1997).

Menurut Blum dan Schubert proses pembuatan kebijakan dibagi menjadi beberapa tahap. Pertama adalah identifikasi masalah, kedua *agenda setting*, ketiga formulasi kebijakan, keempat implementasi kebijakan, kelima evaluasi kebijakan dan adapun tahapan tambahan yaitu redefinisi permasalahan jika pada tahap evaluasi kebijakan tidak mampu mengatasi permasalahan (Blum & Schubert, 2009). Pada tahap kedua yaitu *agenda setting* adalah tahapan dimana aktor diluar sistem negara seperti Rezim Internasional, Organisasi Internasional maupun NGOs (*Non-Governmental Organization*) menyisipkan kepentingannya dalam proses pembuatan kebijakan sehingga dapat diaktualisasikan dalam bentuk sebuah kebijakan domestik.

Di Indonesia salah satu kebijakan publik dibidang lingkungan yang dipengaruhi rezim internasional Protokol Cartagena adalah kebijakan penerapan *prior informed consent* pada perdagangan organisme hasil modifikasi genetik (OHMG). Peraturan tersebut tercantum pada Undang-Undang no 21 tahun 2004 tentang Ratifikasi Protokol Cartagena, Peraturan Pemerintah no 21 tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik, Peraturan Pemerintah no 28 tahun 2004 tentang Kemanan, Mutu dan Gizi Pangan, Keputusan Presiden no 39 tahun 2010 tentang Pembutan Komisi Keamanan Makanan dari Produk OHMG. Seluruh kebijakan tersebut ada setelah Indonesia meratifikasi Protokol Cartagena pada 17 Juli 2004 (Ishak, 2004). Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah mengapa Protokol Cartagena mempengaruhi Proses Pembuatan Kebijakan *Prior Informed Consent* (PIC) dalam Perdagangan organisme hasil modifikasi genetik (OHMG) di Indonesia?

KERANGKA TEORI

Menurut Alexander Wendt premis utama dari sistem internasional adalah konstruksi sosial. Wendt menyatakan bahwa konstruksi sosial membentuk interaksi antara lingkungan internasional dengan aktor-aktor internasional (Wendt, *Social Theory of International Politics*, 1999). Oleh karena itu ontologi dari Wendt dalam teorinya menyatakan bahwa sistem internasional adalah sebuah konstruksi sosial

(Wendt, *Social Theory of International Politics*, 1999). Konstruktivis memberikan perhatian kajiannya pada persoalan-persoalan bagaimana ide dan identitas dibentuk, bagaimana ide dan identitas tersebut berkembang dan bagaimana ide dan identitas membentuk pemahaman negara dan merespon kondisi disekitarnya (Wendt, *Anarchy is What State Make of It: The Social Construction of Power Politics*, 1992). Dengan kata lain identitas dan kepentingan merupakan hasil dari sebuah proses interaksi.

Dalam bukunya Wendt juga menyatakan bahwa ide adalah dasar dari sebuah kepentingan. Sementara itu ide-ide yang dikemukakan oleh konstruktivisme dibentuk melalui tiga mekanisme yaitu, *imagination-communication-constraint* (Reus-Smith, 2005). Protokol Cartagena dapat mempengaruhi kebijakan *prior informed consent* dalam perdagangan organisme hasil modifikasi genetik di Indonesia ketika Indonesia meratifikasi protokol tersebut sehingga Indonesia harus mengadopsi undang-undang dan pertauran dalam Protokol tersebut. Alexander Wendt dalam teori Konstruktivisme menjelaskan bahwa sistim internasional adalah sebuah konstruksi sosial yang tercipta karena adanya interaksi antar aktor internasioanal yang menghasilkan identitas dan kepentingan yang sama antar aktor yang berinteraksi.

Protokol Cartagena adalah sebuah sebuah sistim internasional yang dibuat untuk mengatur perdagangan *genetically modified organisms*.

Protokol Cartagena terbentuk karena adanya interaksi antar aktor internasional melalui mekanisme *imagination* yaitu negara dan aktor internasional melakukan diskusi dan menetapkan standart nilai tentang sebuah prinsip untuk melakukan perdagangan organisme hasil modifikasi genetik. Standart nilai tersebut selanjutnya dikomunikasikan antar aktor maupun negara seperti tahapan kedua yaitu *communication*. Tujuan komunikasi ini adalah membuat aturan serta norma-norma yang dapat dibenarkan secara universal untuk mengatur kegiatan mereka dalam melakukan perdagangan organisme hasil modifikasi genetik. Kebenaran universal tersebut adalah *precautionary approach*. Karena ide dan nilai tidak dapat mempengaruhi perilaku suatu negara maka dalam tahapan terakhir interaksi dalam teori Konstruktivis adalah *constraint* yaitu norma dan aturan yang dilembangkan secara tidak langsung memaksa aktor yang terlibat untuk mematuhi aturan tersebut karena norma tersebut adalah sebuah kebenaran universal dan jika sebuah negara tidak mematuhi kebenaran tersebut akan ada tekanan internasional dari negara-negara yang terlibat dalam pembentukan aturan tersebut. *Precautionary Approach* inilah yang mendorong Indonesia bergabung dalam Protokol Cartagena.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

PROSES INDONESIA BERGABUNG DALAM PROTOKOL CARTAGENA

Protokol Cartagena dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan *prior informed consent* pada perdagangan organisme hasil modifikasi genetik di Indonesia dikarenakan menurut teori Konstruktivis terbentuknya Protokol Cartagena adalah sebuah konstruksi sosial yang dibentuk dari sebuah ide serta interaksi antar aktor internasional dalam lingkungan internasional. Protokol Cartagena terbentuk melalui mekanisme *imagination-communication-constraint* (Reus-Smith, 2005). Nilai/ide dasar dari Protokol Cartagena adalah *precautionary approach* (pendekatan kehati-hatian) dalam melakukan perdagangan, perpindahan, persinggahan organisme hasil modifikasi genetik (IUCN Council, 2007). Nilai/ide dasar tersebut adalah prinsip yang tercantum pada pasal 19 dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati dan juga pada Deklarasi Rio 15 (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2005). Nilai/ide ini menjadi strategi negara-negara yang tergabung dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati untuk dapat melakukan perdagangan, perpindahan, dan persinggahan organisme hasil modifikasi genetik dengan memperhatikan keamanan lingkungan dan kesehatan manusia.

Ide/nilai (*precautionary approach*) tersebut selanjutnya dikomunikasikan dalam pertemuan tahunan para pihak konvensi atau disebut

Conference of the Party to the Convention on Biological Diversity. Pada EXCOP 1 (*First Extraordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity*) di Cartagena, Coloumbia dan Montreal, Canada (CBD, n.d.). Negara atau para Pihak Konvensi melakukan adopsi Protokol Cartagena dan pada COP V di Nairobi Kenya dan dibuat rencana kerja terhadap Protokol. Hal ini dilakukan sebagai aktualisasi nilai/ide/norma tentang pendekatan kehati-hatian dalam bentuk aturan yaitu Protokol Cartagena. Pada COP V juga dibuka penandatanganan bagi para Pihak Konvensi dalam hal ini negara-negara yang tergabung dalam *Convention on Biological Diversity* (Konvensi Keanekaragaman Hayati) menandatangani Protokol Cartagena sebagai bentuk kepatuhan mereka atas kepentingan yang telah mereka buat.

Indonesia bergabung dalam Protokol Cartagena selain karena Indonesia adalah salah satu negara yang tergabung dalam Konvensi Keanekaragaman Hayati tetapi secara tidak langsung ada paksaan bagi Indonesia untuk bergabung untuk mematuhi kebenaran bersama yang telah dibuat mengenai prinsip kehati-hatian dalam perdagangan, perpindahan, persinggahan tentang organisme hasil modifikasi genetik selanjutnya Indonesia juga meratifikasi Protokol Cartagena untuk mengimplementasikan aturan tersebut dalam undang-undang nasionalnya. Bergabungnya Indonesia kedalam Protokol Cartagena dengan meratifikasi protokol tersebut berdampak pada Undang-Undang

Nasional yang harus disesuaikan dengan Protokol Cartagena sebagai bentuk kepatuhan negara terhadap rezim hukum internasional. Penyesuaian Undang-Undang Nasional juga berdampak pada pembuatan kebijakan prosedur *prior informed consent* yang harus disesuaikan dengan Protokol Cartagena.

Protokol Cartagena adalah kesepakatan antara berbagai pihak yang mengatur tata cara gerakan lintas batas negara secara sengaja (termasuk penanganan dan pemanfaatan) Organisme Hasil Modifikasi Genetik (OHMG) dari suatu negara ke negara lain oleh seseorang atau badan. Protokol Cartagena bertujuan untuk menjamin tingkat proteksi yang memadai dalam hal persinggahan (transit), penanganan, dan pemanfaatan yang aman dari pergerakan lintas batas OHMG. Tingkat proteksi dilakukan untuk menghindari pengaruh merugikan terhadap kelestarian dan pemanfaatan berkelanjutan keanekaragaman hayati, serta resiko terhadap kesehatan manusia (Indonesiabch, 2012).

Prosedur *prior informed consent* adalah prosedur yang menyatakan bahwa tidak boleh ada perpindahan produk OHMG tanpa adanya persetujuan dan legislasi dari negara pengimpor. Ekportir atau negara pengekspor produk OHMG memiliki tanggung jawab untuk memberi tau dan melengkapi informasi kepada negara importir sebelum OHMG melewati batas negara. Sedangkan kebijakan penerimaan produk OHMG diserahkan kepada negara pengimpor yang proses kebijakannya berdasarkan management resiko, prosedur pencegahan, dan kedaulatan nasional yang

semuanya berasaskan pada prinsip dalam Protokol Cartagena (Traavic & Lin, 2007). Prinsip PIC (*prior informed consent*) dalam Cartagena Protokol dinamakan prosedur AIA (*advance informed agreement*) (Langlet, 2009).

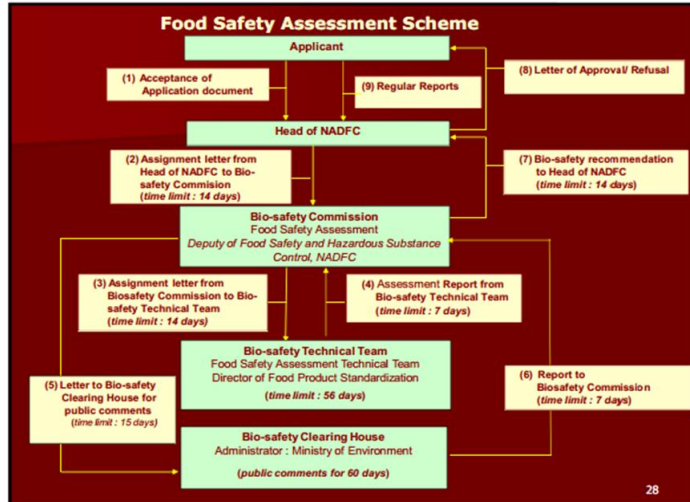
IMPLEMENTASI PRECAUTIONARY APPROACH

Protokol Cartagena sebagai satu satunya rezim hukum lingkungan internasioanal yang mengatur tatacara perpindahan, perdagangan dan transit produk organisme hasil modifikasi genetik mendorong negara-negara yang tergabung dalam protokol untuk mengimplementasikan pendekatan kehati-hatian (*precautionary approach*) sebagai ide dan nilai dasar pembentukan protokol dengan tujuan untuk menghindari bahaya lingkungan yang ditimbulkan serta perlindungan bagi kesehatan manusia. 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 pengekspor 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 (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2005). 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.

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



Gambar.1. Prosedur AIA paska Ratifikasi Protokol Cartagena (Roy Saparingga., hlm.28.)

KESIMPULAN

Protokol Cartagena adalah satu-satunya rezim hukum internasional yang mengatur tentang perdagangan organisme hasil modifikasi genetik di dunia. Protokol Cartagena juga telah diadopsi oleh Indonesia melalui undang-undang no 21 tahun 2004 tentang Ratifikasi Protokol Cartagena. Ratifikasi tersebut menjadikan aturan Indonesia mengenai perdagangan OHMG dipengaruhi oleh Protokol Cartagena. Oleh sebab itu aturan Indonesia mengenai perdagangan OHMG sesuai dengan ide utama Protokol Cartagena yaitu *precautionary approach* dalam melakukan perdagangan organisme hasil modifikasi genetik. Ide tersebut diaktualisasikan dalam aturan *prior informed consent* atau prosedur notifikasi dini dalam ekspor OHMG yang ditujukan untuk menghindari bahaya lingkungan dan kesehatan manusia.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Blum, S., & Schubert, K. (2009). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden.
- Hill, M. J. (1997). *The Policy Process in Modern State*. London: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Langlet, D. (2009). *Prior Informed Consent and Hazardous Trade*. Netherland: Kluwer Law International.
- Nugroho, R. (2011). *Public Policy*. Jakarta, Indonesia: PT. Elex Media Komputindo.
- Reus-Smith, C. (2005). Chapter 8 Constructivism. In S. Burchill, R. Devetac, J. Donnelly, M. Paterson, C.

Reus-Smith, & J. True, *Theory of International Relation* (3rd ed., p. 198). New York: Palgrave Macmillan.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2005). *Handbook of the Convention on Biological Diversity Including its Cartagena Protocol (3rd ed.)*. Montreal, Canada: Friesen.

Traavic, T., & Lin, L. L. (2007). Chapter 26 Cartagena Protocol. In L. L. Lin, *Biosafety First* (p. 6). Malaysia: Tapir Academic Publisher.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

JURNAL

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 147.

Wendt, A. (1992). Anarchy is What State Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

ONLINE

CBD. (n.d.). *Precautionary Approach*. Dikutip Januari 15, 2017, dari Convention on Biological Diversity: <https://www.cbd.int/marine/precautionary.shtml>

Indonesiabch. (2012). *Protokol Cartagena*. Dikutip Januari 7, 2017, dari Indonesia Biosafety Clearing House: <http://indonesiabch.or.id/protokol-cartagena/>

Ishak, I. I. (2004). *Pengesahan Cartagena Protocol on Biosafety to The Convention on Biological Diversity*. Dikutip Agustus 18, 2016, dari Kementerian Lingkungan Hidup RI: <http://www.menlh.go.id/pengesahan-cartagena-protocol-on-biosafety-to-the-convention-on-biological-diversity/>

REPORT

IUCN Council. (2007). *Guideline for Applying the Precautionary Principle to Biodiversity Conservation and Natural Resources Management*. Gland: International Union for Conservation of Nature 67th Meeting.

Kementrian Lingkungan Hidup. (2005). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan Cartagena Protocol on Biosafety to The Convention Biological Diversity (Protokol Cartagena tentang Keanekaragaman Hayati atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati)*. Indonesia: Kementerian Lingkungan Hidup.

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