

Pelepasan Varietas Tanaman Produk Rekayasa Genetik (Suatu Tinjauan Hukum)

Novianto, S.H. & Yulianti Puji Lestari, S.H.

Abstrak

Pelepasan varietas tanaman merupakan pengakuan dari negara terhadap keunggulan suatu varietas. Penaturan pelepasan varietas ini sudah lengkap mulai dari undang-undang sampai dengan Peraturan Menteri. Pengaturan yang telah lengkap ini akan tetapi tidak menjamin lancarnya pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik. Sampai dengan saat ini dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2021 baru terdapat 3 (tiga) varietas tanaman produk rekayasa genetik yang telah dilepas di Indonesia, hal ini membuktikan bahwa kelengkapan peraturan perundang-undangan tidak berbanding lurus dengan jumlah pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik. Tinjauan hukum ini dilakukan dengan melihat sejarah pengaturan hukum produk rekayasa genetik di Indonesia termasuk di dalamnya pengaturan mengenai pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik. Selain itu tinjauan ini juga melihat dari aspek administrasi negara, khususnya asas diskresi yang merupakan tindakan hukum administrasi negara yang diambil jika tidak ada, atau pengaturannya tidak secara tegas mengatur hal tersebut. Tindakan diskresi tersebut dibatasi dengan asas yuridikitas dan asas legalitas.

Kata kunci: administras, diskresi, genetic, hukum, pelepasan, rekayasa, transgenik, varietas.

A. PENDAHULUAN

Pelepasan varietas tanaman merupakan suatu kegiatan untuk mendapatkan pengakuan dari pemerintah terhadap suatu varietas unggul baru yang kemudian dapat diedarkan di Indonesia. Dalam hukum administrasi pengakuan tersebut dapat dikelompokkan sebagai izin. Sebagai izin maka pelepasan varietas tanaman harus memenuhi persyaratan dan mengikuti prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, hal ini sesuai dengan pendapat dari Sjahrhan Basrah yang menyatakan bahwa izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu

yang mengaplikasikan peraturan dalam hal kongkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.¹ Izin sendiri merupakan bentuk penetapan administrasi negara seperti yang disampaikan oleh Prajudi Atmosudirjo yang menyatakan bahwa izin adalah suatu penetapan yang merupakan dispensasi daripada suatu larangan dari undang-undang.² Sedangkan Adrian Sutedi menyatakan izin merupakan upaya mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum.³

1. Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, P.T Raja Grafindo, Jakarta 1996, hal 207.

2. Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Ghali Indonesia, Jakarta, 1988.

3. Adrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Perizinan sebagaimana dimaksud di atas secara kelompok hukum masuk ke dalam hukum administrasi negara, sehingga perizinan tersebut dalam hukum administrasi negara disebut dengan keputusan, walaupun secara sempit Prajudi Atmosudirdjomo mengartikan hukum mengenai administrasi negara sebagai suatu keputusan.⁴ Sedangkan Administrasi Negara sendiri diartikan sebagai tugas dan kegiatan-kegiatan melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendak (strategi, policy) serta keputusan-keputusan Pemerintah secara nyata (implementasi). Arti yang lain lagi dari Administrasi Negara menurut Prajudi Atmosudirdjo adalah tugas dan kegiatan-kegiatan menyelenggarakan undang-undang (menurut pasal-pasal) sesuai dengan peraturan-peraturan pelaksanaan yang ditetapkan oleh Pemerintah.⁵ Izin pelepasan varietas tanaman sebagai keputusan Administrasi Negara merupakan kegiatan penyelenggaraan undang-undang yaitu menjalankan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman beserta peraturan pelaksanaannya. Keputusan Administrasi Negara ini memberikan hak kepada pemohonnya untuk dapat mengedarkan varietas tanamannya di wilayah negara Republik Indonesia.

Keputusan Pelepasan varietas tanaman sebagai keputusan Administrasi Negara dibedakan antara pelepasan varietas tanaman non PRG dan pelepasan varietas tanaman PRG. Untuk pelepasan varietas tanaman non PRG, berdasarkan laporan kinerja Pusat Perlindungan Varietas Tanaman dan Perizinan Pertanian (PPVTPP) untuk tahun 2019 dan tahun 2020 terdapat 109 varietas tanaman yang dilepas.⁶

Hal ini berbanding terbalik dengan kondisi varietas tanaman PRG, dari tahun 2001 sampai dengan saat ini baru ada 3

varietas tanaman PRG yang di lepas yaitu varietas tanaman kapas PRG dengan nama Nuctn 35b (Bollgard), varietas tanaman PRG tebu dengan nama NXI 4T, & terakhir pada tahun 2021 ini dilepas varietas tanaman PRG kentang dengan nama Bio Granola.⁷ Terhadap hal ini dapat dilihat bahwa terdapat ketimpangan dalam pelepasan varietas tanaman non PRG dan pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik.

Kontroversi yang timbul pada saat keluarnya izin pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik pada tahun 2001 dimana Koalisi Organisasi Pemerintah Untuk Keamanan Hayati dan Pangan menolak dilepaskannya varietas kapas transgenik Nuctn 35b atau yang dikenal dengan nama kapas transgenic bollgard.

Penolakan tersebut dilanjutkan dengan mengajukan gugatan ke PTUN pada tahun 2001 akan tetapi setelah melewati proses yang Panjang pada tahun 2005 Mahkamah Agung menyatakan menolak gugatan para pemohon kasasi.⁸

Hal ini yang kemudian menjadi salah satu kondisi tidak berkembangnya varietas transgenic di Indonesia. Selain itu diskusi berkepanjangan mengenai keamanan hayati PRG menjadi factor lainnya dari terhambatnya pelepasan varetas PRG di Indonesia, walaupun disadari bahwa penggunaan varietas tanaman transgenik dapat bermanfaat seperti dinyatakan oleh M. Natsir.⁹

"Sejak laporan tanaman transgenik pertama kali diterbitkan pada tahun 1984, berbagai kemajuan dan akibat penggunaan teknologi baru ini terus dicapai. Hasilnya cenderung mengarah pada tujuan praktis dan nyata dalam upaya perbaikan sifat-sifat tanaman".

4. Prajudi Atmosudirdjo, Loc.Cit

5. Ibid.

6. Pusat Perlindungan Varietas Tanaman dan Perizinan Pertanian, Laporan Tahunan Tahun2020, <http://pvtppt.setjen.pertanian.go.id/cms2017/wpcontent/uploads/2021/05/Lapran-Tahunan-PVTPP-2020.pdf>, diunduh tanggal 14 Desember 2021.

7. Keputusan Menteri Pertanian bernomor 548/Kpts/SR.130 /D/VII/2021 tentang Pemberian Daftar Varietas Kentang Granola.

8. Koran Tempo, MA Kalahkan LSM Soal Kapas Transgenik, <https://koran.tempo.co/read/nasional/31556/ma-kalahkan-lsm-soal-kapas-transgenik>, diunduh tanggal 14 Desember 2021.

9. M Nasir, Biotehnologi, Potensi dan Keberhasilan Dalam Bidang Pertanian, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 22, hal.9

Meskipun demikian kita juga perlu berhati-hati dan menyiapkan usaha pencegahan dini apabila ada ancaman nyata terhadap lingkungan walaupun bukti-bukti ilmiah menunjukkan bahwa ancaman itu belum jelas benar.¹⁰ Pendekatan kehati-hatian itu yang tetap dijaga dalam pengaturan PRG di Indonesia. Tulisan sederhana ini ingin melihat ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelepasan varietas tanaman, dengan melihat efektivitas pengaturan pelepasan varietas tanaman. Efektivitas pengaturan itu dapat dilihat dari peraturan perundang-undangannya ataupun dari sisi penegakan peraturan perundang-undangannya.¹¹

B. METODELOGI PENULISAN

Metodologi yang dilakukan dalam penulisan ini dengan menggunakan metode penelitian normatif dengan menitikberatkan kepada penelitian kepustakaan berupa bahan primer, bahan sekunder, dan bahan tersier.¹² Selain penelitian kepustakaan penelitian juga dilakukan dengan metode yuridis empiris yaitu jenis penelitian yang berupa studi empiris yang mengkaji proses bekerjanya hukum khususnya dalam melihat pengaturan mengenai pelepasan varietas tanaman PRG di negara lain khususnya di negara Filipina. Penelitian ini juga menyangkut permasalahan interelasi antara hukum mengenai pelepasan varietas PRG sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik dengan ketentuan setelah adanya Peraturan Pemerintah tersebut.

Dengan demikian penelitian yang dilakukan tidak hanya sekedar meneliti data sekunder melainkan dengan meneliti juga data primer dan data sekunder¹³ yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹⁴

Soetandyo Wignjosebroto menyatakan bahwa dalam melakukan penelitian hukum, mengacu kepada konsep hukum sebagai berikut:¹⁵

- a. Hukum adalah asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal.
- b. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional.
- c. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* dan tersistematisasi sebagai *judge made law*.
- d. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik.
- e. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi antar mereka.

Berkaitan dengan penelitian ini, peneliti menggunakan konsep hukum yang kedua dan ketiga, dimana hukum dimaknai sebagai norma hukum positif di dalam sistem perundang-undangan nasional dan hukum sebagai putusan hakim *in concreto* dan tersistimasi karena putusan dalam Pengadilan Tata Usaha Negara samapai dengan Putusan Mahkamah Agung merupakan putusan hakim yang dijadikan dasar hukum bagi putusan berikutnya. Sehingga kemudian hukum dikonsepkan sebagai putusan, yang harus dipedomani oleh pihak yang terlibat.

C. SEJARAH PENGATURAN PRODUK REKAYASA GENETIK DI INDONESIA

Perkembangan bioteknologi modern pada abad XX melahirkan teknologi transgenic, cloning, dan sebagainya yang dalam perkembangannya dapat menimbulkan manfaat maupun kerugian bagi masyarakat. Penggunaan bioteknologi modern khususnya varietas transgenic pada bidang pertanian khususnya di Indonesia menimbulkan kekhawatiran memberikan

10. Mas Achmad Santosa, *Perangkat Hukum Internasional dan Nasional Tentang Keselamatan Hayati (Biosafety)*, dalam Ika N, Krisnaanti dan Hira Jhantani. ed., *Bioteknologi dan Keselamatan Hayati*. Jakarta., Konphalindo, 1995 hal. 59

11. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2013, hal 17-18.

12. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, 2013, hlm. 12

13. Ronny Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 24.

14. Valerine, J.L.K., *Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 409.

15. Ibid, hlm. 20-21.

dampak kerugian bagi sumber daya alam hayati. Kerugian yang disebabkan oleh varietas tanaman transgenik misalnya timbulnya gulma super yang menjadi ancaman bagi varietas tanaman liar, hilangnya varietas lokal akibat penggunaan yang massif dari varietas transgenik,¹⁶ dan matinya predator alami yang disebabkan oleh varietas tanaman transgenik. Akan tetapi dibalik kerugian tersebut terdapat keuntungan ekonomis seperti yang digambarkan dalam penelitian yang dilakukan oleh IFRI.¹⁷ Dalam penelitian tersebut memperlihatkan bahwa terdapat kenaikan produktivitas dalam penanaman kapas transgenik di beberapa negara yang melakukan penanaman kapas transgenik tersebut. Selain itu dari pengalaman Filipina yang melakukan penanaman jagung transgenik terdapat peningkatan kesejahteraan dari petani penanam jagung transgenik.¹⁸

Pengaturan transgenik di Indonesia di mulai pada tahun 1996 dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan, dalam Pasal 13 Undang-Undang ini mengatur mengenai kewajiban memeriksakan keamanan pangan bagi kesehatan manusia terhadap pangan yang dihasilkan dari proses rekayasa genetic. Tahun 1997 mengisi kekosongan hukum terhadap pengaturan produk rekayasa genetik Departemen Pertanian (pada waktu itu) menerbitkan Keputusan Menteri Pertanian No. 856/Kpts/HK.330/1997 tentang Ketentuan Keamanan Hayati Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik (PBPHRG) dengan Keputusan Menteri ini dapat disebut sebagai pengaturan pelaksanaan pertama yang mengatur mengenai PRG di Indonesia. Keputusan Menteri ini kemudian diikuti dengan Keputusan Menteri Nomor 737/Kpts/TP.240/9/1998 tentang Perubahan Atas

Keputusan Menteri Pertanian Nomor 902/Kpts/TP.240/12/96 tentang Pengujian, Penilaian dan Pelepasan Varietas yang dikeluarkan pada tahun 1996. Keputusan Menteri ini dalam I angka 5 mengubah ketentuan Pasal 9 ayat (2) yang berbunyi “Varietas sebagaimana dimasud dalam ayat (1) dapat berupa galur, komposit, kultivar, klon, mutan, hibrida, dan transgenik” melalui perubahan ini maka varietas tanaman transgenik mendapatkan dasar hukum untuk dapat dilepas di Indonesia. Pengaturan yang mengatur mengenai transgenik untuk selanjutnya adalah Keputusan Bersama Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan dan Perkebunan, Menteri Kesehatan, dan Menteri Negara Pangan dan Hortikultura Nomor 998/Kpts/OT.210/9/99, 790.a/Kpts-IX/1999, 1145A/MENKES/SKB/IX/1999, 015A/Meneg PHOR/09/1999, tentang Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik, pengaturan ini mencabut penaturan yang terdapat dalam Keputusan Menteri Nomor 856/Kpts/HK.330/1997 tentang Ketentuan Keamanan hayati Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik (PBPHRG). Pengaturan-pengaturan inilah yang menjadi dasar hukum bagi Keputusan Menteri Pertanian Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt Dp 5690b Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama Nucotn 35b (Bollgard), Jis. Kepmentan Nomor 03/Kpts/KB.430/1/2002 dan Kepmentan Nomor 102/Kpts/Kb.430/2/2003 telah dilakukan pelepasan benih kapas transgenik di Indonesia. Keputusan Menteri ini kemudian menjadi kontroversial karena digugat oleh Koalisi Organisasi Pemerintah Untuk Keamanan Hayati dan Pangan pada tahun 2001 dan pada tahun 2005 Mahkamah Agung menyatakan menolak gugatan para pemohon kasasi.¹⁹

16. Penggunaan varietas transgenik dapat menyebabkan hilangnya keragaman hayati, selain itu menurut Vandana Shiva pertanian monokultur pun dapat menyebabkan hilangnya keragaman hayati, Vandana Shiva, Keragaman Hayati, Dari Bio Imprelisme ke Bio Demokrasi terjemahan Sri Nurbayati, Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994, hal. 9-11

17. Daneil Horna, Patricia Zambrano and JoseFalck Zepeda, Sicioeconomic Considerations in Boiosafety Decision Making: Method and Implementasion, International Food Policy Research Institute, 2013, hal 7.

18. Flor Alvarez, Abraham Manalo, dan Ramon Carete, Economic Assesment of GM Corn Use In The Philippines, International Journal of the Science of Food and Agriculture, 2021, hal 126, <http://www.hillpublisher.com/UpFile/202103/20210308175238.pdf> diunduh pada tanggal 21 Desember 2021.

19. Koran Tempo, MA Kalahkan LSM Soal Kapas Transgenik, <https://koran.tempo.co/read/nasional/31556/ma-kalahkan-lsm-soal-kapas-transgenik>, diunduh tanggal 14 Desember 2021.

Periode selanjutnya adalah pengakuan Indonesia terhadap keberadaan produk rekayasa genetic, yaitu dengan melakukan pengesahan terhadap Kartagena Protokol dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati). Undang-Undang ini mengatur mengenai persetujuan pemberitahuan terlebih dahulu (advance informed agreements); prosedur pemanfaatan PRG secara langsung; kajian risiko (risk assessment); manajemen risiko (risk management); perpindahan lintas batas tidak disengaja dan langkah-langkah darurat (emergency measures); penanganan, pengangkutan, pengemasan, dan pemanfaatan; balai kliring keamanan hayati (biosafety clearing house); pengembangan kapasitas; dan kewajiban para pihak kepada masyarakat. Tahun yang sama juga mencatat lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan Mutu, dan Gizi Pangan, pengaturan ini merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, salah satu pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini adalah mengenai keamanan pangan produk rekayasa genetic. Kemudian tahun 2005 keluarlah Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik, peraturan inilah yang secara komprehensif mengatur mengenai PRG di Indonesia dengan tingkat pengaturan yang lebih tinggi dibandingkan Keputusan Menteri pada tahun 1999. Peraturan Pemerintah ini mengamankan untuk membentuk beberapa pengaturan Menteri untuk meimplementasikan pengaturan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah ini. Untuk itu dikeluarkanlah Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor HK.00.05.53.3541 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengkajian Keamanan Pangan Produk Rekayasa Genetik dengan beberapa kali perubahan dan terakhir diubah dengan Peraturan Badan Pengawas Obat dan

Makanan Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pengawasan Pangan Produk Rekayasa Genetik. Sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dalam menjalankan ketentuan dalam PP Nomor 21 Tahun 2005 telah menelurkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 25 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Dokumen Analisa Risiko Lingkungan Produk Rekayasa Genetik. Kementerian Pertanian sendiri telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 36/Permentan/LB.070/8/2016 tentang Pengkajian Keamanan Pakan Produk Rekayasa Genetik yang kemudian diikuti dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 50 Tahun 2020 tentang tentang Pengawasan dan Pengendalian Varietas Tanaman Produk Rekayasa Genetik Pertanian yang Beredar di Wilayah Republik Indonesia.

Terakhir peraturan yang menempatkan ketentuan mengenai PRG harus ditaati adalah ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Ketentuan dalam Undang-Undang ini menetapkan adanya sanksi pidana bagi siapapun yang melepaskan dan/atau mengedarkan PRG ke media lingkungan hidup.²⁰ Sanksi ini memperlihatkan bahwa Indonesia pada dasarnya telah melakukan pengaturan mengenai Produk Rekayasa Genetik.

Perkembangan hukum terakhir dari pengaturan produk rekayasa genetic adalah dengan diakomodasinya pengaturan mengenai produk rekayasa genetic dalam UU Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi daya Pertanian Berkelanjutan.²¹ Walaupun pengaturan dalam Undang-Undang ini tidak terinci dan pengaturannya mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan, hal ini membuktikan bahwa telah terdapat pengakuan adanya produk rekayasa genetic di Indonesia sehingga ke depan selain dapat mendorong penggunaannya juga dapat dilakukan pengendalian terhadap produk rekayasa genetic yang telah dilakukan pelepasan di Indonesia.

20. Pasal 101 Undang-undang Nomor 32 tahun 2009, mengancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun) dan paling lama 3 (tiga) tahun, dan denda paling sedikit Rp.1.000.000.000,-00 (satu miliar rupiah) dan denda paling banyak Rp.3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

21. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 mengatur mengenai produk rekayasa genetic dalam pasal 33 dan Pasal 67.

D. TINJAUAN PERATURAN PELEPASAN VARIETAS

Pengaturan mengenai pelepasan varietas tanaman dimulai dari pengaturan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman²² yaitu terdapat dalam Pasal 12 yang menyatakan bahwa varietas hasil pemuliaan dan introduksi harus di lepas terlebih dahulu. Pasal 12 ayat (3) Pasal ini mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai syarat-syarat dan tata cara pelepasan diatur dalam Peraturan Pemerintah, yang kemudian keluarlah Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1995 tentang Pembenihan Tanaman. Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 1995 mengatur mengenai pengujian dan pelepasan dapat dilihat dalam Bab IV. Pengujian dilakukan terhadap varietas unggul yang berasal dari varietas baru dan varietas lokal, melihat keunggulan dari varietas tersebut. Varietas yang telah diuji dinyatakan keunggulannya dan baru dapat diedarkan setelah dilepas. Ketentuan mengenai pengujian²³ dan pelepasan²⁴ diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri. Peraturan perundang-undangan baik dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1995 tidak mengatur secara spesifik mengenai PRG atau transgenic. Pengujian dan pelepasan yang diatur di dalam dua peraturan perundang-undangan ini mengatur secara umum sehingga dapat diartikan bahwa pengujian dan pelepasan varietas tidak dibatasi oleh jenis dari varietas yang akan dilepas dan dapat dimplementasikan terhadap varietas transgenic maupun non transgenic.

Pengaturan sebagai tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1995 yaitu Keputusan Menteri Pertanian Nomor 902/Kpts/TP.240/12/96 tentang Pengujian, Penilaian, dan Pelepasan Varietas²⁵ juga tidak

mengatur secara spesifik mengenai pelepasan varietas tanaman PRG.

Pengaturan pelepasan varietas tanaman yang mengatur pertama kali mengenai pelepasan varietas tanaman PRG adalah Keputusan Menteri Pertanian Nomor 737/Kpts/TP.240/9/98 tentang Perubahan Atas Keputusan Menteri Pertanian Nomor 902/Kpts/TP.240/12/96 tentang Pengujian, Penilaian, dan Pelepasan Varietas. Keputusan Menteri ini salah satunya mengubah ketentuan Pasal 9 ayat (2) yang mengatur mengenai varietas yang dapat dilepas yang tadinya hanya varietas yang berupa galur, komposit, kultivar, klon, mutan, dan hibrida, ditambahkan dengan varietas transgenic, sehingga terdapat dasar hukum untuk menetapkan pelepasan varietas tanaman transgenic. Pengaturan dalam Kepmentan Nomor 737/Kpts/TP.240/9/98, didasarkan pada keluarnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Dalam Pasal 13 Undang-Undang ini mengatur mengenai pangan yang berasal dari rekayasa genetic,²⁶ yang kemudian diikuti dengan pengenaan sanksi pidana dalam Pasal 58 huruf b dengan ancaman pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.360.000.000,00 (tiga ratus enam puluh juta rupiah). Ketentuan dari Pasal 13 ayat (2) ini yang kemudian ditindaklanjuti dengan keluarnya Keputusan Menteri Pertanian Nomor 856/Kpts/HK.330/1997 tentang Ketentuan Keamanan Hayati Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik (PBPHRG), Keputusan Menteri Pertanian ini diubah dengan Keputusan Bersama Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan dan Perkebunan, Menteri Kesehatan, dan Menteri Negara Pangan dan Hortikultura Nomor 998/Kpts/OT.210/9/99, 790.a/Kpts-IX/1999, 1145A/MENKES/SKB/IX/1999, 015A/Meneg PHOR/09/1999, tentang Keamanan Hayati dan Keamanan Pangan

22. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan yang diundangkan pada tanggal 18 Oktober 2019.

23. Pasal 18 ayat (5) PP 44 Tahun 1995 mengamanatkan untuk mengatur mengenai uji adaptasi dan observasi, Pasal 19 ayat (3) PP 44 Tahun 1995 mengamanatkan untuk mengatur mengenai tata cara penilaian terhadap uji adaptasi atau observasi.

24. Pasal 22 ayat (3) PP 44 Tahun 1995 mengamanatkan mengatur mengenai pelepasan dan tata cara permohonan pelepasan.

25. Keputusan Menteri ini bersifat mengatur sehingga harus dimaknai sebagai peraturan sebagaimana diatur dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

26. Pasal 13 ayat (1) mengatur mengenai materi muatannya, sementara Pasal 13 ayat (2) mengatur pemerintah agar membuat pengaturan mengenai persyaratan dan prinsip penelitian, pengembangan dan pemanfaatan metode rekayasa genetic, serta menetapkan persyaratan bagi pengujian pangan yang dihasilkan dari rekayasa genetic.

Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik. Dengan lengkapnya ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelepasan varietas transgenik pada waktu itu maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Pertanian Nomor Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt Dp 5690b Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama Nucotn 35b (Bollgard)²⁷, Kepmentan Nomor 03/Kpts/KB.430/1/2002 dan Kepmentan Nomor 102/Kpts/Kb.430/2/2003. Setelah pelepasan kapas Bollgard di atas, tidak ada lagi pelepasan varietas tanaman transgenik yang didasarkan pada Keputusan Menteri Pertanian Nomor 902/Kpts/TP.240/12/96.

Perkembangan selanjutnya dari pengaturan mengenai pelepasan varietas yaitu dengan diterbitkannya Permentan Nomor 37/Permentan/OT.140/8/2006 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan, dan Penarikan Varietas. Pengaturan pelepasan varietas transgenik secara umum tetap mengikuti ketentuan pelepasan varietas non transgenic, dengan tambahan bahwa harus mengikuti ketentuan keamanan hayati sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005.²⁸ Akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak pernah dilakukan pelepasan terhadap varietas transgenik atau dalam istilah dalam Permentan ini adalah varietas tanaman produk rekayasa genetik.²⁹ Kemudian pada tahun 2011, Kementerian Pertanian mengubah kembali pengaturan mengenai pelepasan varietas tanaman dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 61/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas. Permentan ini kemudian menjadi dasar dalam pelepasan varietas unggul dengan nama NXI 4T,³⁰ pelepasan varietas tanaman tebu transgenik ini merupakan pelepasan kedua varietas Produk Pertanian Hasil Rekayasa Genetik.

Dengan lengkapnya ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelepasan varietas transgenik pada waktu itu maka dikeluarkanlah Keputusan Menteri Pertanian Nomor Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt Dp 5690b Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama Nucotn 35b (Bollgard), Jis. Kepmentan Nomor 03/Kpts/KB.430/1/2002 dan Kepmentan Nomor 102/Kpts/Kb.430/2/2003. Setelah pelepasan kapas Bollgard di atas, tidak ada lagi pelepasan varietas tanaman transgenik yang didasarkan pada Keputusan Menteri Pertanian Nomor 902/Kpts/TP.240/12/96.

Perkembangan selanjutnya dari pengaturan mengenai pelepasan varietas yaitu dengan diterbitkannya Permentan Nomor 37/Permentan/OT.140/8/2006 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan, dan Penarikan Varietas. Pengaturan pelepasan varietas transgenik secara umum tetap mengikuti ketentuan pelepasan varietas non transgenic, dengan tambahan bahwa harus mengikuti ketentuan keamanan hayati sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2005. Akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak pernah dilakukan pelepasan terhadap varietas transgenik atau dalam istilah dalam Permentan ini adalah varietas tanaman produk rekayasa genetik. Kemudian pada tahun 2011, Kementerian Pertanian mengubah kembali pengaturan mengenai pelepasan varietas tanaman dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 61/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas. Permentan ini kemudian menjadi dasar dalam pelepasan varietas unggul dengan nama NXI 4T, pelepasan varietas tanaman tebu transgenik ini merupakan pelepasan kedua varietas tanaman transgenic yang dilakukan oleh Kementerian Pertanian. Terhadap hal ini

27. Keputusan Menteri ini digugat oleh ke PTUN, dengan Nomor Perkara 71//G.TUN/2001/PTUN. JKT pada tanggal 4 Mei 2001, putusan terakhir dari Mahkamah Agung, Keputusan Menteri Pertanian Nomor 107/Kpts/KB.430/2/2001 tidak diputuskan untuk dicabut.

28. Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2005 tentang Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik mengatur bahwa suatu produk rekayasa genetic yang akan diintroduksi ke lingkungan harus memiliki sertifikat keamanan lingkungan. Jika produk rekayasa genetic tersebut akan digunakan sebagai pangan, maka produk tersebut harus memiliki sertifikat keamanan pangan. Demikian pula produk rekayasa genetik yang akan digunakan sebagai pakan ternak maka harus memiliki sertifikat keamanan pakan.

29. Pasal 12 Permentan No. 37/Permentan/OT.140/8/2006, menggunakan nomenklatur "varietas Produk Rekayasa Genetik".

30. Keputusan Menteri Pertanian Nomor 4571/Kpts/SR.120/8/2013 tentang Pelepasan Tebu Produk Rekayasa Genetik Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama NXI 4T.

dapat dilihat bahwa pelepasan yang dilakukan pada kapas Bollgard pada tahun 2001 berbeda dengan pelepasan tebu NXI 4T, pada pelepasan kapas Bollgard pelepasan dilakukan secara terbatas, sementara pada pelepasan tebu NXI 41T, pelepasan dilakukan tidak secara terbatas, artinya varietas ini bisa diedarkan di seluruh Indonesia.

Sejalan dengan perkembangan hukum yang ada maka pada tahun 2017 dilakukan perubahan kembali terhadap pengaturan mengenai pelepasan varietas tanaman, yaitu dengan Permentan Nomor 40/Permentan/TP. 010/11/2017 tentang Pelepasan Varietas Tanaman. Permentan ini dilakukan perubahan mengingat terjadinya perubahan organisasi dalam pelepasan varietas tanaman, dengan keluarnya Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2016 tentang Pembubaran Badan Benih Nasional, dan organisasi yang sejenisnya dimana Badan Benih Nasional yang tadinya merupakan pelaksana utama dalam melakukan pelepasan varietas dengan Perpres tersebut dibubarkan. Permentan itu menimbulkan kebingungan khususnya dalam pelepasan varietas tanaman transgenic, dimana dalam Permentan ini tidak mengatur mengenai pelepasan varietas transgenic, dan pengaturan pelepasan varietas transgenic tetap diatur dalam Permentan No. 61/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas.³¹ Sampai dengan diterbitkannya Permentan yang baru mengenai pelepasan varietas, tidak ada penetapan varietas tanaman transgenic yang ditetapkan dengan dasar dari Permentan ini

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 38 tahun 2019 tentang Pelepasan Varietas Tanaman merupakan Permentan terakhir yang mengatur mengenai pelepasan varietas tanaman. Permentan ini mengatur mengenai pelepasan varietas non transgenic maupun

varietas transgenic, Permentan ini memperjelas kedudukan pelepasan varietas transgenic yang harus ditetapkan dengan Keputusan Menteri Pertanian yang ditandatangani oleh Menteri, ketentuan ini memperjelas ketentuan yang ada di dalam Permentan sebelumnya. Dengan dasar Permentan ini telah dilepaskan varietas kentang transgenic dengan nama Bio Granola. Pengaturan mengenai pelepasan varietas transgenic secara singkat dapat dilihat pada tabel di samping.

Walaupun pengaturan pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik sudah lengkap akan tetapi dari jumlah pelepasan varietas tidak terjadi pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik yang signifikan. Terhadap hal ini disebabkan oleh kegamangan dari pihak Pemerintah untuk mengambil keputusan untuk melepas suatu varietas tanaman produk rekayasa genetic.³² Dilihat dari sisi hukum administrasi sebenarnya tidak boleh pemerintah mengabaikan suatu permohonan dengan adanya alasan tidak ada hukum yang mengaturnya. Pendapat ini dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo yang menyatakan bahwa atas dasar asas diskresi (discretie, Freies Ermessen) pejabat penguasa tidak boleh menolak mengambil keputusan dengan alasan “tidak ada aturannya”.³³ Sehingga dengan demikian permohonan pelepasan oleh pemohon pelepasan varietas tidak boleh ditolak dengan dasar tidak ada aturan yang mengaturnya, apalagi dalam kasus pelepasan varietas ini sudah terdapat pengaturan yang jelas dalam melakukan pelepasan. Pendapat senada juga diberikan oleh Ridwan HR, yang menyatakan bahwa dalam praktik penyelenggaraan asas freies emerssen dilakukan jika belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian suatu masalah tertentu.³⁴ Walaupun demikian kedua pendapat itu menyatakan adanya kebebasan

31. Pasal 38 Permentan Nomor 40/Permentan/TP. 010/11/2017 menyatakan bahwa “Pada saat Peraturan Menteri ini berlaku, ketentuan mengenai pengujian, pelepasan, dan penarikan varietas selain tanaman produk rekayasa genetic yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 61/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan, dan Penarikan Varietas (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 623), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.”

32. Edwin S.Saragih dkk, Analisis Regulasi dan Kebijakan Keamanan Hayati dan Peluang Keberhasilan Adopsi Benih Traansgenic di Indonesia, Jurnal AgroBiogen 6(1):40-48, <https://media.neliti.com/media/publications/76356-ID-analisis-regulasi-dan-kebijakan-keamanan.pdf>, diunduh tanggal 27 Desember 2021.

33. Prajudi Atmosudirdjo, Op.Cit, hal 87.

34. Ridwan HR, Op.cit., hal 177.

NO	PERMENTAN/ KEPMENTAN	MATERI MUATAN	KETERANGAN
1	902/KPTS/TP.240/12/96 tentang Pengujian, Penilaian, dan Pelepasan Varietas	Mengatur mengenai pelepasan varietas tanaman, tidak ada pengaturan mengenai varietas transgenic.	
2	737/Kpts/TP.240/9/98 tentang Perubahan atas Kepmentan No. 902/Kpts/TP.240/12/96	Perubahan dan mengatur mengenai varietas transgenic dalam Pasal 9 ayat (2)	Pengaturan pertama kali mengenai pelepasan varietas transgenic. Dengan dasar ini kemudian ditetapkanlah Kepmentan No.107/ Kpts/KB.430 /2/2001 tentang Pelepasan Secara Terbatas Kapas Transgenik Bt Dp 5690b Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama Nucotn 35b (Bollgard), Jis. Kepmentan Nomor 03/Kpts/KB.430/ 1/2002 dan Kepmentan Nomor 102/Kpts/Kb.430/2/2003.
3	37/Permentan/OT.140/8/2006 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan, dan Penarikan Varietas.	Mengatur mengenai pelepasan varietas tanaman dan juga penarikannya. Penggunaan nomenklatur varietas produk rekayasa genetic.	Tidak terdapat pelepasan varietas tanaman transgenic.
4	61/Permentan/OT.140/10/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan dan Penarikan Varietas	Pengaturan sama dengan Permentan 37/2006, dengan mengatur secara lebih rinci mengenai pelepasan varietas produk rekayasa genetik	Dilepaskannya varietas tebu Produk Rekayasa Genetik dengan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 4571/Kpts/ SR.120/ 8/2013 tentang Pelepasan Tebu Produk Rekayasa Genetik Sebagai Varietas Unggul Dengan Nama NXI4T.
5	40/Permentan/TP.010/11/2017 tentang Pelepasan Varietas Tanaman.	Pengaturan mengenai pelepasan, tidak mengatur mengenai pelepasan varietas transgenic. Hal yang baru adalah pengaturan mengenai varietas yang dihasilkan oleh petani kecil	Tidak terdapat varietas tanaman produk rekayasa genetic yang dilepas dengan dasar Permentan ini.
6	38 Tahun 2019 tentang Pelepasan Varietas Tanaman	Mengatur pelepasan varietas baik transgenik maupun non transgenik. Tetap mengatur pelepasan varietas tanaman yang dihasilkan petani kecil.	Kepmentan No. 548/Kpts/SR.130/D/VII/2021 tentang Pemberian Daftar Varietas Kentang Granola.

dalam pengambilan keputusan akan tetapi kebebasan tersebut dibatasi oleh asas yuridiktas yaitu dan asas legalitas. Asas yuridiktas (rechmatigheid) artinya keputusan pemerintahan maupun administratif tidak boleh melanggar hukum (onrechmatige, overheidsdaad), sedangkan asas legalitas (wetmatigheid) artinya, keputusan harus diambil berdasarkan suatu ketentuan undang-undang.³⁵ Artinya pelaksanaan dari asas diskresi tersebut tidak dapat dilakukan secara semena-mena oleh pengambil keputusan, dalam hal ini pengambil keputusan untuk melepas varietas tanaman produk rekayasa genetic.

E. PENUTUP

Pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik mulai diatur dalam

Keputusan Menteri Nomor 703/Kpts/TP.240/9/98 sampai dengan tahun 2021 baru melepaskan 3 (tiga) varietas tanaman transgenik. Hal ini memperlihatkan bahwa terdapat kesenjangan dalam pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetic dengan pelepasan varietas non produk rekayasa genetic. Secara peraturan perundang-undangan dapat dilihat bahwa pengaturan yang ada dari tahun 1998 sampai dengan tahun 2021 telah lengkap, sehingga pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetik seharusnya dapat dilakukan. Mengenai kurangnya pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetic.

Mengenai pendekatan kehati-hatian dalam pelepasan varietas produk rekayasa genetic maka dalam pelepasan varietas produk rekayasa genetic harus memiliki

35. Prajudi Atmosudirdjo, Loc.cit.

sertifikat keamanan lingkungan, sertifikat keamanan pangan, dan sertifikat keamanan pakan.³⁶ Sehingga pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetic harus memenuhi syarat keamanan hayati dan syarat pelepasan yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian, sehingga jika persyaratan keamanan hayati, dan persyaratan teknis pelepasan varietas tanaman telah terpenuhi maka varietas tanaman produk rekayasa genetic.

Kemudian dalam kaitannya dengan ketiadaan hukum dalam pelepasan varietas, secara hukum administrasi dikenal adanya asas diskresi yang memungkinkan pejabat administrasi negara mengeluarkan keputusan jika tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Sehingga dengan demikian pada dasarnya tidak ada alasan bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetic untuk menolak suatu permohonan pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetic.

Sebagai penutup dapat kami sampaikan bahwa kurangnya jumlah pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetic, bukan disebabkan karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelepasan varietas produk rekayasa genetic. Kurangnya atau tidak adanya peraturan dapat diatasi dengan asas diskresi yang diatur dalam hukum administrasi negara, dengan tetap berpegang kepada asas yuridiktas, dan asas legalitas sebagaimana disampaikan oleh Prajudi Atmosudirdjo. Penulis sepakat dengan pendapat dari Edwin Saragih dkk, bahwa adanya keberatan dari LSM pada saat pelepasan terbatas varietas transgenik kapas Bollgard, menjadikan trauma bagi pengambil kebijakan dalam pelepasan varietas tanaman produk rekayasa genetic. Setelah 20 tahun lebih berlalu kiranya pengambil kebijakan dapat mengambil keputusan yang tepat dengan didukung oleh peraturan perundang-undangan yang lengkap.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.
- Mas Achmad Santosa, Perangkat Hukum Internasional dan Nasional Tentang Keselamatan Hayati (Biosafety), dalam Ika N, Krisnaanti dan Hira Jhantani. ed., Bioteknologi dan Keselamatan Hayati. Jakarta., Konphalindo, 1995.
- M Nasir, Biolehlologi, Potensi dan Keberhasilan Dalam Bidang Pertanian, Jakarta, PT. Raja Grafinso Persada, 2002.
- Prajudi Atmosudirjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghali Indonesia, 1988.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, P.T Raja Grafindo, 1996.
- Ronny Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta, Ghalia Indonesia, , 1983.
- Soerjono Soekanto, Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta, Raja Grafindo, 2013.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Jakarta, Rajawali Pers, 2013.
- Valerine, J.L.K., Modul Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Vandana Shiva, Keragaman Hayati, Dari Bio Imprelisme ke Bio Demokrasi terjemahan Sri Nurbayati, Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.

Jurnal

- Daneil Horna, Patricia Zambrano and Jose Falck Zepeda, Sicioeconomic Considerations in Boiosafety Decision Making: Method and Implementasion, International Food Policy Research Institute, 2013.

36. Sertifikat keamanan lingkungan yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sertifikat keamanan pangan yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan, dan sertifikat keamanan pakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Pertanian.

- Edwin S.Saragih dkk, Analisis Regulasi dan Kebijakan Keamanan Hayati dan Peluang Keberhasilan Adopsi Benih Traansgenik di Indonesia, Jurnal AgroBiogen 6(1), AgroBiogen 6(1), <https://media.neliti.com/media/publications/76356-ID-analisis-regulasi-dan-kebijakan-keamanan.pdf>, diunduh tanggal 27 Desember 2021.
- Flor Alvarez, Abraham Manalo, dan Ramon Carete, Economic Assesment of GM Corn Use In The Philippines, International Journal of the Science of Food and Agriculture, (2021), <http://www.hillpublisher.com/UpFile/202103/20210308175238.pdf> diunduh pada tanggal 21 Desember 2021.
- Pusat Perlidungan Varietas Tanaman dan Perizinan Pertanian, Laporan Tahunan Tahun 2020, <http://pvtppt.setjen.pertanian.go.id/cms2017/wp-content/uploads/2021/05/Lappran-Tahunan-PVTPP-2020.pdf>, diunduh tanggal 14 Desember 2021.

Berita

- Koran Tempo, MA Kalahkan LSM Soal Kapas Transgenik, <https://koran.tempo.co/read/nasional/31556/ma-kalahkan-lsm-soal-kapas-transgenik>, diunduh tanggal 14 Desember 2021.
- Keputusan Menteri Pertanian bernomor 548/Kpts/SR.130 /D/VII/2021 tentang Pemberian Daftar Varietas Kentang Granola.