

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Dalam kurun waktu satu setengah dekade terakhir ini, pasca berakhirnya Perang Dingin, peran PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) sebagai organisasi internasional terbesar di dunia menjadi sangat signifikan. Hal ini dikarenakan sistem percaturan politik dunia menjadi bersifat unipolar yang dipegang oleh dominasi Amerika Serikat dan sekutunya yang seringkali menjalankan orientasi politik luar negeri yang cenderung represif. Demikian halnya dengan PBB yang tidak dapat lagi berperan netral karena terkadang pada beberapa kasus harus mengikuti skenario negara-negara maju dalam merealisasi aspek-spek kepentingan nasionalnya.

Dalam kurun waktu tahun 2001 hingga 2006, merujuk pada jangkauan penelitian karya skripsi ini, PBB semakin intensif dalam menata sistem dunia, baik dalam aspek politik, ekonomi dan sosial. Fakta ini ternyata juga berlaku bagi Indonesia yang menjadi obyek penetrasi kebijakan-kebijakan PBB dalam sektor agraris (pertanian) melalui Organisasi Perdagangan Internasional WTO (*World Trade Organization*). Dalam praktiknya WTO cenderung kurang dapat bersikap netral karena pengaruh kepentingan negara-negara maju, melalui perusahaan-perusahaan transnasionalnya (MNC, *Multinational Corporations*) sebagai simbol-simbol eksistensi liberalisme-kapitalisme global.

Sebagai anggota WTO Indonesia harus mulai menyesuaikan berbagai ketentuan dalam negerinya terhadap ketentuan-ketentuan WTO dalam bidang

pertanian. Kenyataan ini akhirnya menimbulkan berbagai dampak baik positif atau negatif. Berdasar pada fakta inilah penulis memilih tentang tema ini dan tertarik untuk membahas lebih lanjut tentang “Motivasi Pemerintah Indonesia Dalam Impor Produk Transgenik ke Indonesia”.

Alasan lainnya yang melatar-belakangi penulis untuk memilih tema diatas adalah karena penulis juga menganggap bahwa tema ini masih up to date” dan relatif jarang dibahas “oleh civitas akademika Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta sehingga diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis sendiri, serta pihak-pihak yang membutuhkan.

B. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara dunia ketiga (negara berkembang) yang bercorak agraris yang mengandalkan sektor pertanian, sebagai penopang perekonomian masyarakat dan negara. Komoditas pertanian Indonesia sebagian diantaranya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri dan sebagian diantaranya dialokasikan untuk eskpor. Dalam praktiknya ternyata Indonesia tidak mampu memenuhi kebutuhan komoditas pertanian, sehingga pada tahun 2006, Pemerintah Indonesia masih menjalankan impor beberapa produk pertanian antara lain gula, beras, beberapa varian buah-buahan dan komoditas lainnya.

Sebagai negara berkembang, Indonesia dalam rentang tahun 2001 hingga 2006 keberadaannya sangat rentan terhadap produk-produk pertanian dari negara lain, yang dapat mengancam keamanan konsumen masyarakat Indonesia. Semakin majunya sistem perdagangan bebas (*free trade area*) membuat Indonesia semakin

banyak dibanjiri oleh produk-produk asing. Berbagai produk transgenik telah memasuki pasar Indonesia dan beberapa diantaranya digunakan sebagai bahan makanan khas Indonesia. Salah satu produk transgenik yang banyak dikonsumsi masyarakat Indonesia adalah kedelai dan digunakan secara langsung sebagai bahan pembuat tahu dan tempe, makanan khas Indonesia yang syarat gizi dan cukup digemari. Semua produk kedelai impor yang ada di Indonesia berasal dari Amerika Serikat dan merupakan kedelai transgenik. Dengan demikian semua produk turunan kedelai impor, seperti tahu, tempe, kecap, dan tauco juga merupakan bahan makanan transgenik yang berbahaya.¹ “Tempe gorengan, tempe yang dikonsumsi masyarakat Indonesia pada umumnya di rumah, keripik tempe yang dijual di Purwokerto, Bandung, tahu Sumedang, semua makanan yang mengandung kedelai berasal dari kedelai impor. Karena bahan baku untuk tempe, tahu yang ada di Indonesia dari kedelai impor. Kedelai transgenik adalah kedelai yang dikembangkan melalui proses rekayasa genetik. Proses rekayasa genetik dilakukan dengan menyisipkan sel asing ke dalam tumbuhan tersebut. Berdasarkan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), banyak produk pertanian impor yang merupakan hasil rekayasa genetik. Produk tersebut antara lain kedelai, jagung, dan kentang. Produk makanan transgenik dapat mengakibatkan kelambanan pertumbuhan dan kegagalan reproduksi bagi manusia. Indonesia mengimpor produk transgenik seperti kedelai, jagung, dan kentang dari Amerika Serikat, Kanada, Argentina, dan Australia. Produk itu melenggang

¹ *Awas! Makanan Transgenik di Sekitar Kita* (diakses pada 27 Januari 2008); terdapat pada www.halalguide.info/content/view/full/1070/846/

masuk ke Indonesia secara bebas, tanpa proses penelitian dan uji keamanan, sebagaimana impor beras dan gula., impor kedelai, jagung, ataupun kentang hanya dikenai bea masuk dan beberapa pajak oleh Departemen Perdagangan Indonesia.²

Selama ini, Departemen Perdagangan menangani beras dan gula dan dilakukan verifikasi di negara muat barang oleh surveyor yang ditunjuk oleh Menperindag. Kepada perusahaan yang bersangkutan, sebelum melakukan impor, barang tersebut harus diperiksa oleh surveyor. Dan surveyor menerbitkan laporan atas kebenaran barang tersebut baik jumlah, kualitas, atau aspek-spek lain di dalamnya. Kalau terhadap kedelai, kentang, itu impornya tidak diatur impornya bebas, mekanismenya bebas.

Menurut Laporan Departemen Pertanian Amerika Serikat, USDA (*United States Departement of Agriculture*) menyebutkan bahwa impor pangan Indonesia tahun lalu dari Amerika Serikat yang mencapai 600 juta US Dollar, berupa produk transgenik. Produk transgenik asal Amerika Serikat yang diimpor Indonesia, seperti jagung BT (tanaman jagung yang kromosomnya sudah diganti dengan kromosom bakteri tahan hama *Bacillus Thuringiensis*), kedelai toleran herbisida berikut bungkilnya, dan sejumlah produk pangan dari tanaman transgenik, namun tidak dapat dipungkiri bahwa varietas rekayasa genetik dapat berubah menjadi ancaman akibat karakteristik area yang tidak sesuai.³

Menurut AISI (Asosiasi Importir Seluruh Indonesia) konsumen Indonesia belum memperhatikan secara serius tentang penjualan dan penggunaan produk

² Ibid.

³ "Produk Transgenik Dapat Mengancam Sistem Pertanian dan Masyarakat Indonesia," *Kompas*, 15 Juli 2004.

transgenik. Berdasarkan Undang-Undang Pangan Nomor 7 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1999 produk transgenik harus diberi label agar karakternya dapat diketahui masyarakat Indonesia.

Masuknya produk transgenik di Indonesia selama ini nyaris luput dari pengawasan. Dan masyarakat tidak sadar bahwa makanan yang dikonsumsi terbuat dari produk rekayasa genetik. Apalagi produk transgenik ini sebenarnya telah menjadi kontroversi dunia sejak tahun 70-an. Kasus penanaman Kapas BT (*Bacillus Thuringiensis*) di Sulawesi Selatan pada 2001 yang berakhir dengan kegagalan panen para petani kapas. Bibit hasil produk rekayasa genetika terbukti memberikan dampak signifikan dan memberikan peran yang buruk bagi perkembangan bidang pertanian. Kasus ini merupakan yang pertama di Indonesia yang menimpa banyak korban petani miskin.

Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Menteri Pertanian mengeluarkan izin untuk komersialisasi benih transgenik, jenis *bollgard cotton* yang diproduksi Monsanto pada Februari 2001, tanpa dilandasi kebijakan yang mendukung. Pemerintah Indonesia menganggap dampak lingkungan kalah penting dibandingkan kemajuan ekonomi yang dibawa oleh teknologi tersebut.⁴

Sementara masyarakat tidak menerima informasi yang jelas tentang kemungkinan dampak lingkungan dan kesehatan bagi manusia. Di tingkat dunia, faktor keamanan produk transgenik ini masih menyisakan kisah tragis. Sebut saja

⁴ *Ibid.*

yang terjadi di Kanada yang dikenal dengan Kasus Schmeiser, soal pencemaran hayati yang mengancam pertanian organik.⁵

Kasus lainnya terjadi di India, ratusan petani dan mereka yang menangani kapas transgenik BT jatuh sakit dengan gejala alergi. Selain itu, sekitar 1.800 domba mati karena reaksi toksik saat makan sisa tanaman kapas BT di empat desa di negara bagian Andhra Pradesh, India. Penyakit serupa dan bahkan kematian juga menimpa penduduk di Mindanao Selatan Filipina, yang dikaitkan dengan pemaparan pada jagung BT sejak 2003.

Isu mengenai kontradiksi komoditas pertanian transgenik, memang telah terjadi pada awal tahun 1980-an. Namun isu kembali mengemuka pada era milenium ketiga ini saat beberapa kasus yang mengindikasikan tentang bahaya komoditas pertanian transgenik terjadi di beberapa negara dunia. Sistem pertanian transgenik merupakan mekanisme untuk mengubah susunan genetika tanaman secara statis, sehingga diharapkan penampilan dan sifat tanaman tersebut sesuai dengan yang diinginkan oleh pelakunya.⁶ Beberapa sistem yang pada umumnya dilakukan untuk membuat sistem pertanian transgenik adalah melalui introduksi, persilangan, manipulasi genom, manipulasi gen di bagian kromosom dan tranfer gen.⁷

Pada dasarnya tingkat keberhasilan dari mekanisme sistem pertanian transgenik, memiliki taraf yang relatif besar, namun dampak yang ditimbulkan bagi kehidupan manusia juga sangat membahayakan. Menurut lembaga BWP

⁵ *Ibid.*

⁶ "Transgenic Plants Mechanism,"(diakses pada 23 September 2007); terdapat pada <http://www.en.wikipedia.org>.

⁷ *Ibid.*

(*Biotechnology for the Welfare of the People*) komoditas pertanian transgenik merupakan komoditas prematur, yang artinya tidak sesuai dengan kehendak alam.⁸

Beberapa masalah yang dihadapi dari sisi kesehatan konsumen yang mengkonsumsi produk pertanian transgenik adalah antara lain menimbulkan alergi karena tubuh tidak bisa menyerap zat-zat yang ada dalam komoditas tersebut, turunnya metabolisme dan antibodi tubuh dan keracunan dan apabila dikonsumsi secara terus-menerus akan mengakibatkan kanker. Dari sisi agraris dan sosial, maraknya isu tanaman transgenik akan menimbulkan turunnya tingkat kesejahteraan elemen-elemen agraris yang berbasis organik dan tanaman transgenik juga akan merusak tata struktur tanah akibat kehilangan tingkat fertilitas yang dimilikinya.⁹

Keberadaan komoditas tanaman transgenik yang menimbulkan kontradiksi dan ancaman yang serius, baik di Indonesia ataupun di negara-negara dunia lainnya, tidak membuat Pemerintah Indonesia langsung melarang impor produk transgenik secara total. Hingga pada tahun 2006 Pemerintah Indonesia terlalu berhati-hati, tindakan yang diambil masih bersifat bertahap (*gradual*), bukan menyeluruh (*totally*). Padahal jika dilihat secara faktual Indonesia merupakan negara yang bercorak agraris yang mempunyai komoditas pertanian dan komoditas substitusinya yang relatif lengkap, tanpa tergantung pada komoditas transgenik yang membahayakan bagi kehidupan masyarakat Indonesia.

⁸ "*Biotechnology for the Welfare of the People : Crop Biotech Update*," (diakses pada 23 September 2007); terdapat pada <http://www.indobic.or.id>.

⁹ *Ibid.*

C. Pokok Permasalahan

Melalui uraian latar belakang masalah diatas maka dapat ditarik pokok permasalahan yaitu :

“Mengapa Pemerintah Indonesia memperbolehkan masuknya komoditas pertanian transgenik ke Indonesia ?”

D. Kerangka Teori

Dalam upaya menjawab pokok permasalahan dan menarik hipotesa penulis menggunakan pendekatan yang relevan dengan kasus yang sedang dibahas yaitu teori *struktural power* dan teori persepsi. Pendekatan teori *structural power* digunakan untuk memahami mengapa pemerintah Indonesia mengimpor produk transgenik, sedangkan teori persepsi digunakan sebagai pendekatan Pemerintah Indonesia untuk menilai ancaman komoditas produk pertanian transgenik,

D.1. Teori *Structural Power*

Teori *structural power* merupakan pendekatan yang mengacu pada sistem globalisasi dunia yang sangat terkait dengan hegemoni kekuatan-kekuatan elemen perekonomian dunia. Teori ini juga membahas tentang kondisi struktur kekuatan dunia pasca Perang Dingin yang semakin mengedepankan sistem pasar (*Market Oriented System*), yang kemudian terindikasikan menuju arah liberalisme-kapitalisme. Hal ini dapat dilihat melalui pernyataan dibawah ini :

Teori *structural Power* :

“They may also have economic power if they have something to sell which other people badly want. such economic power will be greater if they are the only ones able to sell it ,if, in short, they have monopoly or oligopoly power. It is impossible to have political power without the power to purchase, to

command production, to mobilize capital. And it is impossible to have economic power without the legal and physical security that can only be supplied by political authority"¹⁰

Kekuatan ekonomi yang dimiliki oleh suatu pihak akan membuat pihak tersebut memiliki "kewenangan" lebih untuk mengatur jalannya pasar dunia. Pihak yang memiliki kemampuan untuk membuat ataupun memproduksi barang-barang kebutuhan pasar dunia yang mana sangat dibutuhkan oleh pihak lain akan mempunyai pengaruh yang besar didalam mengatur sistem pasar dunia atau dengan kata lain mereka akan mampu memonopoli pasar. Apalagi jika mereka menjadi satu-satunya pihak yang mampu membuatnya. Structural power akan semakin meningkat dengan adanya perkembangan secara *competitive* antar negara dan antar perusahaan bisnis yang terjadi di sistem dunia.

Jika sebuah pihak memiliki *Structural Power* maka pihak tersebut memiliki empat elemen struktur kekuatan perekonomian dunia, yaitu :

- a. Struktur keamanan (*The Security Structure*)
- b. Struktur produksi (*The Production Structure*)
- c. Struktur finansial/permodalan (*The Financial Structure*)
- d. Struktur ilmu pengetahuan (*The Knowledge Structure*)

Dan dari keempat elemen tersebut elemen struktur finansial (*financial structure*), sangat mempengaruhi penulisan skripsi ini.

Teori *Financial Structure* :

... the financial structure really has two inseparable aspects. it comprises not just the structures of the political economy through which credit is created but also the monetary system or systems which determined the relative values of the different money in which credit is denominated; in the first the power to create credit

¹⁰ Susan Strange, *States and Markets : Structural Power* (London : Pinter Publishers, 1988), 25.

is shared by government and bank (and much will depend therefore on political and regulatory relation of the one to the other). In the second, the exchange rates between the different money or currencies, are determined by the policies of government and by market (and again much will depend on how much freedom government allows to markets). A financial structure, therefore, can be defined as the sum all the arrangement governing the availability of credit plus all the factors determining the terms on which currencies are exchanged for one another.¹¹

Struktur finansial merupakan sebuah elemen yang mengedepankan dua buah aspek yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya. Hal itu terdiri dari struktur politik ekonomi yang diciptakan melalui kredit juga melalui sistem moneter atau sistem yang menetapkan nilai relatif dari perbedaan nilai mata uang, dalam hal ini sebagai pendominasi mata uang dalam bentuk kredit.

Aspek pertama adalah kekuatan menciptakan kredit yang dibagi antara pemerintah dan bank, sedangkan aspek kedua adalah nilai tukar ditentukan oleh kebijakan pemerintah dan oleh pasar. Sehingga dalam hal ini struktur finansial dapat didefinisikan sebagai gabungan dari seluruh rencana kebijakan kredit pemerintah ditambah seluruh faktor yang ditetapkan melalui syarat-syarat dalam nilai mata uang yang dapat ditukarkan satu sama lainnya.

Saat ini sistem moneter dunia masih diatur oleh lembaga moneter internasional atau sering dikenal dengan sebutan IMF (*International Monetary Fund*). Kebijakan-kebijakan IMF dalam mengatur sistem moneter internasional membuat negara-negara yang berhubungan langsung dengan lembaga moneter ini menyesuaikan kebijakannya dengan apa yang diinginkan oleh lembaga tersebut.

¹¹Susan Strange, *States and Markets: Structural Power, Financial Structure* (London:Pinter Publishers,1988),88.

Masih segar dalam ingatan kita ketika IMF menjadikan Indonesia sebagai negara yang tidak bisa dengan leluasa mengambil kebijakan-kebijakan ekonominya terkait dengan *Letter of Intent* yang ditanda tangani pada awal-awal krisis ekonomi 1998. Saat itu IMF memberikan “resep” bagi perekonomian Indonesia yang sedang sakit dengan mengharuskan pemerintah menjalankan program penyesuaian structural (SAP), program tersebut terdiri dari kebijakan “kencangkan ikat pinggang” dan memangkas defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), termasuk menghilangkan subsidi bahan bakar minyak (BBM), sementara itu program lain yang harus dijalankan pemerintah adalah menurunkan inflasi dengan mengontrol pertumbuhan peredaran uang dengan menaikkan suku bunga yang memukul dunia usaha dan menjual aset negara (privatisasi) untuk membiayai defisit APBN.

Hasil dari resep yang diberikan oleh IMF tersebut justru menjebak Indonesia dalam perangkap utang luar negeri dan utang dalam negeri, termasuk memenuhi kewajiban membayar kembali utang yang ada sesuai dengan cara yang dianjurkan IMF. Anjuran tersebut antara lain menjual asset (melalui privatisasi BUMN), menaikkan pajak barang konsumsi dan membuat utang baru untuk membayar utang yang jatuh tempo. Padahal diantara utang tersebut terdapat beban utang yang timbul karena kesalahan IMF, yaitu utang dalam negeri. Kewajiban utang dalam negeri telah membuat beban yang ditanggung anggaran negara menjadi semakin berat.

Keputusan BI dan pemerintah untuk mencicil pengembalian pinjaman berjaga-jaga dari IMF pada tahun 2002-2004 lalu telah membuat Indonesia tidak

bisa menghindar dari tekanan yang mengintervensi kebijakan pemerintah Indonesia sehingga Indonesia tidak bisa menata kebijakan nasional untuk mengatasi beban utang dalam dan luar negeri yang selama ini membebani keuangan negara.¹²

Berdasarkan tekanan tersebut membuat Pemerintah Indonesia mendapatkan pengaruh dari IMF baik secara langsung maupun tidak langsung dan ini membuka jalan bagi organisasi internasional lainnya khususnya WTO (*World Trade Organizations*) sebagai lembaga perdagangan dunia untuk secara terbuka memberikan tekanan yang cukup signifikan bagi perdagangan Indonesia dan internasional. Hal ini terjadi karena WTO, Bank Dunia dan IMF adalah lembaga yang dibentuk oleh PBB untuk saling membantu dalam persoalan perdagangan dunia sehingga jika suatu negara mempunyai hubungan dengan IMF otomatis negara tersebut juga berhubungan dengan WTO dan Bank dunia karena ketiga lembaga tersebut dibuat untuk saling membantu dalam menjalankan program-programnya. Hal ini sekaligus membuktikan elemen *financial structure* yang didefinisikan secara bebas bahwa intervensi dari sektor moneter dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah dalam lingkup politik ekonomi dan perdagangan.

Kaitan teori *structural power* terutama teori *financial structure* diatas dapat diaplikasikan dalam kasus mengapa Pemerintah Indonesia memperbolehkan masuknya produk transgenik ke Indonesia padahal keburukan komoditas pertanian transgenik telah menjadi isu sentral dan kontradiksi di

¹²*Agenda prioritas pasca pemandoran IMF* (diakses pada 9 Februari 2008); terdapat pada

beberapa negara dunia. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai pengaruh eksternal (internasional) yang kompleks yaitu tatanan global yang direpresentasikan oleh WTO. Yang di belakangnya terdapat kepentingan-kepentingan negara maju.

Dinamika komoditas pertanian transgenik yang banyak menimbulkan berbagai kontradiksi dan permasalahan, baik menyangkut aspek kesehatan, ekonomi, serta kesejahteraan sosial, khususnya pada kalangan petani di beberapa negara dunia, khususnya di Indonesia ternyata hingga pada tahun 2006 (merujuk pada tahun akhir jangkauan penelitian karya skripsi ini) tidak mampu diatasi dan diantisipasi oleh negara-negara yang menjadi korban bahaya komoditas tanaman transgenik tersebut.

Keberadaan WTO sebagai salah satu lembaga yang paling bertanggung jawab dalam mekanisme sistem perdagangan internasional, ternyata mengindikasikan sikap ketidakmampuan. Sebagai lembaga yang berposisi “netral” keberadaan WTO terkait masalah kontradiksi komoditas transgenik terlihat tidak mampu mengantisipasi secara optimal, termasuk pada kasus di Indonesia.

Beberapa kenyataan yang menjadi alasan mengapa WTO terindikasikan tidak mampu menangani dan mengantisipasi kontradiksi masalah komoditas tanaman transgenik di Indonesia adalah karena WTO sendiri “terikat” dalam agenda kepentingan yang lebih besar yaitu perdagangan bebas (*free trade area*). Pasar bebas sendiri merupakan bentuk sistem perdagangan akibat konsekuensi era globalisasi yang menekankan sistem keterbukaan dan kaburnya batas-batas kenegaraan yang kemudian digantikan oleh sistem integrasi internasional. Hal ini

dapat dilihat dari kasus terbentuknya mata uang tunggal Uni Eropa (Euro), terbentuknya sistem perdagangan bebas negara-negara Amerika Latin dalam ZOPFAN, terbentuknya *Asean Free Trade Area* dan lain-lainnya.¹³

Masalah lainnya yang mempengaruhi kinerja WTO sebagai salah satu lembaga yang paling bertanggung jawab dalam sistem perdagangan transnasional, terkait dengan isu kontradiksi komoditas pertanian transgenik di Indonesia adalah pengaruh kekuatan-kekuatan dari negara-negara adikuasa yang terkadang menjalankan misi-misinya “dibalik layar”. Dalam rentang tahun 2001-2006 merujuk pada jangkauan penelitian karya skripsi ini terdapat kecenderungan bahwa liberalisme dan kapitalisme semakin menjadi kekuatan utama dalam menggerakkan perekonomian dunia. Besarnya kiprah negara-negara adikuasa dalam PBB menyebabkan organisasi ini kurang dapat bersikap netral.

Masalah kontradiksi komoditas tanaman transgenik di Indonesia secara faktual telah menimbulkan ancaman serius pada bidang ekonomi, sosial-kemasyarakatan dan kesehatan di Indonesia. Meskipun demikian Pemerintah Indonesia masih kurang menunjukkan peran yang efektif dan optimal dalam menangani isu komoditas pertanian transgenik. Hal ini dikarenakan Indonesia terikat dalam pengaruh “*structural power*”.

Pengaruh “*financial structure*” Indonesia atas WTO tercipta karena Indonesia merupakan negara anggota WTO, sedangkan WTO sendiri mempunyai negara-negara pensuplai dana yang mempunyai agenda-agenda kepentingan terhadap negara-negara berkembang dimana yang kita soroti di penulisan ini

¹³ “*The Globalizations and Free Trade Area : Common Agenda's in 21 Century*,” (diakses pada 25 Oktober 2007); terdapat pada <http://www.answer.com>.

adalah negara Indonesia sebagai pangsa pasar produk-produk negara maju. Yang terefleksikan melalui agenda-agenda sentral internasional, antara lain pasar bebas yang merupakan refleksi kepentingan kapitalisme-liberalisme negara-negara maju. Tindakan Pemerintah Indonesia yang bersifat “tebang pilih” terhadap komoditas pertanian transgenik menunjukkan sikap kehati-hatian dan penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan WTO. Hal ini penting karena Pemerintah Indonesia harus memperhatikan posisi tawar (*bargain positions*) atau perolehan untung-rugi yang didapatkan, termasuk dalam aspek “*reward and punishment*”.

D.2. Teori Persepsi

Teori persepsi adalah sebuah teori cara pandang sebuah rezim pembuat kebijakan (*decisions maker*) dalam melihat suatu fenomena tertentu. Teori ini menyatakan bahwa adanya aksi akan memicu reaksi, dengan kata lain apabila terjadi sebuah momentum maka akan ditindak-lanjuti dengan tindakan rezim pembuat keputusan dengan membuat kebijakan baik yang bersifat mendukung (pro) atau yang bersifat menentang (kontra). Teori persepsi menyatakan bahwa :

*“Sebuah kenyataan yang terjadi dalam konteks dalam negeri dan luar negeri akan ditindak-lanjuti oleh pembuat keputusan (Decisions Maker) dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan antisipatif. Kebijakan tersebut berbeda antara satu negara dengan negara yang lainnya tergantung bagaimana rezim merepresentasikan dan menginteprestasikan kenyataan yang terjadi dan dipengaruhi secara kuat oleh lingkungan eksternal dan internal yang menjadi pertimbangan rezim dalam mengeluarkan kebijakan”.*¹⁴

¹⁴ Mohtar Mas’oed, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*, (Yogyakarta : Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, 1989), 19.

Teori persepsi merupakan teori yang terkait dengan sudut pandang aktor negara dalam menghadapi suatu problematika. Teori persepsi juga berhubungan dengan aspek naluri dan kepribadian adalah segi-segi individual yang bersifat statik, sedangkan persepsi atau "citra" yang dimiliki individu bersifat dinamik, karena persepsi seringkali berubah. Ketika kita bereaksi terhadap citra kita tentang dunia di sekitar kita, sebenarnya kita bereaksi terhadap citra kita tentang dunia. Sedangkan dunia nyata dan persepsi kita tentang dunia nyata itu mungkin berbeda, Persepsi dapat memainkan peran penting dalam menentukan perilaku suatu negara. Cara dua negara saling "melihat" satu sama lain sering menentukan cara mereka berinteraksi.¹⁵

Tindakan oleh aktor negara dijalankan berdasar pada apa yang mereka "ketahui". Tanggapan seseorang pada situasi atau stimulus tergantung pada bagaimana dia mendefinisikan situasi tersebut. Para pembuat keputusan, seperti halnya manusia lainnya yang dipengaruhi berbagai proses psikologik yang mempengaruhi persepsi (misalnya kehendak untuk merealisasikan tindakan, untuk mempertahankan pendapat sendiri, untuk mengurangi kecemasan dan lain sebagainya) dan proses psikologik lainnya yang membentuk kepribadiannya.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa sistem keyakinan menjalankan peran yang sangat penting bagi seseorang, hal ini dikenal dengan persepsi. Dalam teori persepsi (citra) juga berkaitan dengan aspek pilihan rasional (*Rational Choice*) yang digambarkan sebagai suatu proses yang memerlukan informasi yang selengkap mungkin tentang alternatif-alternatif yang ada mengenai tujuan, sarana

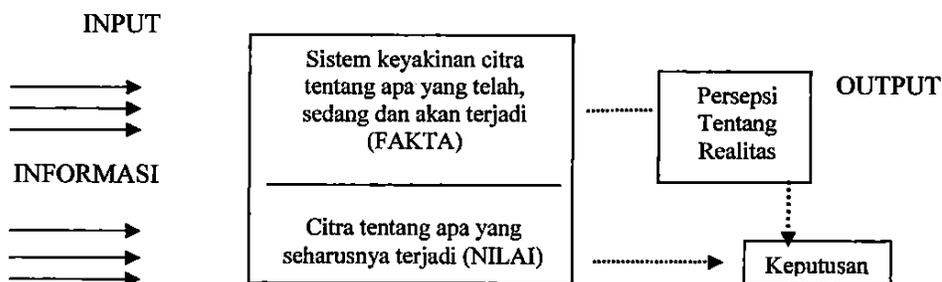
¹⁵ *Ibid.*

untuk mencapai tujuan tersebut dan kemungkinan konsekuensi atas masing-masing alternatif tersebut. Menurut tokoh politik internasional KJ Holsti menyangkut keyakinan atas citra yang diperoleh atas sebuah peristiwa internasional menyatakan bahwa :¹⁶

“Sistem keyakinan terdiri dari serangkaian citra yang membentuk keseluruhan kerangka acuan atau sudut pandang (universe) seseorang. Citra-citra tersebut itu meliputi realitas masa lalu, masa kini dan realitas yang diharapkan di masa depan dan preferensi nilai tentang apa yang seharusnya terjadi”.

Sistem keyakinan itu dapat mengorganisasikan persepsi figur seseorang terhadap suatu situasi dan kondisi tertentu yang dilihat oleh tokoh yang bersangkutan sehingga menjadi citra obyek, yang kemudian menjadi pedoman dalam menyusun kebijakan. Gambaran mengenai teori citra (persepsi) dapat dilihat pada skema di gambar 1.1 :¹⁷

Gambar 1.1.
Hubungan Antara Sistem Keyakinan Dengan
Pembuatan Keputusan



Sumber : Mohtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989, hal. 21.

¹⁶ KJ Holsti, "The Belief System and National Image : A Case Study," dalam *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Mohtar Mas' oed (Yogyakarta: Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, 1989) 21-22.

¹⁷ *Ibid.*

Skema diatas dapat diaplikasikan pada kasus alasan Pemerintah Indonesia dalam menangani masalah komoditas transgenik. Pada aspek informasi (input) yang diterima oleh Pemerintah Indonesia adalah informasi faktual bahwa keberadaan komoditas transgenik ternyata menimbulkan berbagai masalah (kontradiksi), selanjutnya input tersebut masuk dalam penilaian Pemerintah Indonesia yang mengalami taraf penilaian, pembahasan dan penggodokan dengan melihat persepsi tentang relitas. Dalam taraf penilaian ternyata Pemerintah Indonesia harus melihat juga sisi untung dan rugi, sehingga dalam mengeluarkan keputusan terkait kontradiksi tanaman transgenik Pemerintah Indonesia cenderung berhati-hati dan banyak pertimbangan, bahkan cenderung “tebang-pilih” terhadap kasus ini karena terdapat kepentingan yang lebih besar, terkait dengan agenda-agenda internasional (WTO) yang juga berpengaruh kuat pada popularitas dan eksistensi perekonomian Indonesia secara luas.

Berdasar pada pendekatan teori diatas maka dapat diaplikasikan bahwa pada dasarnya kenyataan tentang bahaya komoditas produk pertanian transgenik telah menjadi isu sentral. Menurut pandangan Pemerintah Indonesia produk-produk transgenik tersebut dapat mengancam tingkat kesehatan masyarakat Indonesia, serta kesejahteraan kalangan agrobisnis Indonesia yang berbasis pada sistem organik. Namun Pemerintah Indonesia terkait hal ini cenderung tidak dapat berbuat apapun karena telah terikat ketentuan-ketentuan WTO terkait dengan perdagangan bebas tahun 2001-2006, sehingga Pemerintah Indonesia lebih memilih untuk mempertahankan sistem perdagangan produk pertanian transgenik dari pada harus terkucilkan dalam tatanan perdagangan internasional.

Teori persepsi dapat diaplikasikan pada kasus yang sedang dibahas yaitu baik WTO ataupun Indonesia melihat bahwa perdagangan internasional komoditas pertanian yang pada masa lalu merupakan sebuah momentum yang wajar dalam dinamika hubungan internasional, pada era globalisasi sekarang ini terjadi bentuk-bentuk permasalahan yang kompleks yang dapat mengancam stabilitas dunia. Terkait hal ini WTO merupakan salah satu pihak yang paling bertanggung jawab atas keamanan mekanisme perdagangan internasional, termasuk dalam kasus lalu lintas impor komoditas pertanian oleh Indonesia.

Di lain pihak Pemerintah Indonesia melihat (mempersepsikan) bahwa pada beberapa kasus komoditas impor mampu menyulut berbagai hal yang membahayakan stabilitas dalam negeri, sebagai contoh adalah kasus transgenetik di Andhra Pradesh India dan di Mindanau Filipina yang telah teruraikan di latar belakang masalah diatas. Fakta mengenai peningkatan dan pemberlakuan berbagai ketentuan oleh WTO akan menunjang kepentingan Indonesia.

Perilaku Pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi individu akan melalui serangkaian tahap-tahap intelektual, dengan menerapkan penalaran yang sungguh-sungguh berusaha menetapkan pilihan atas alternatif-alternatif yang ada. Jadi unit analisa model pembuatan keputusan ini adalah pilihan-pilihan yang diambil pemerintah. Dengan demikian analisis politik luar negeri harus memusatkan perhatian pada penelaahan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa, alternatif-alternatif haluan

kebijaksanaan yang biasa diambil oleh pemerintahnya, dan perhitungan untung rugi atas masing-masing alternatif itu.¹⁸

Dengan demikian dapat ditarik sebuah “benang merah” bahwa realisasi kebijakan WTO dalam mekanisme ekspor-impor dunia akan dapat mendukung kepentingan nasional Indonesia karena demikian masyarakat Indonesia akan lebih berminat pada produk-produk komoditas pertanian dalam negeri. Hal ini akan membawa perluasan pengaruh (*multiplier effect*) yaitu elemen-elemen agraris, antara lain kalangan petani, transportasi, kesehatan masyarakat, kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat setidaknya akan lebih terjamin.

Hal ini akan semakin dapat memberikan nilai positif bagi Indonesia jika isu transgenik semakin menimbulkan berbagai masalah, sehingga komoditas-komoditas berbasis organik seperti halnya yang dikembangkan di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia akan menjadi trend di berbagai negara dunia. Hal ini juga berarti akan menaikkan citra sektor agraris Indonesia dalam konteks internasional.

Dalam rentang tahun 2001 hingga 2006 merujuk pada interval jangkauan karya skripsi ini, Pemerintah Indonesia juga belum menjalankan sistem penanganan yang optimal. Kontradiksi komoditas tanaman transgenik di Indonesia memang telah menjadi sebuah kenyataan yang obyektif, namun terkait hal ini Pemerintah Indonesia berada dalam posisi yang sulit karena sebagai anggota WTO, Indonesia harus menjalankan ketentuan-ketentuan yang dijalankan oleh organisasi perdagangan internasional ini.

¹⁸ Maktub Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologinya*

Kompleksitas masalah yang terjadi terkait dengan isu kontradiksi komoditas pertanian transgenik, membuat Pemerintah Indonesia menjalankan langkah-langkah yang proporsional. Dengan kata lain ada beberapa komoditas yang memang dilarang tegas, namun tidak dapat dipungkiri beberapa varian juga telah masuk dalam pangsa pasar Indonesia. Hal ini sekaligus membuktikan bahwa Pemerintah Indonesia sebagai pembuat keputusan (*Decisions Maker*) terkadang harus juga menyesuaikan dengan ketentuan-ketentuan WTO, hal ini sudah menjadi konsekuensi Indonesia sebagai anggotanya.

E. Hipotesa

Melalui pendekatan kerangka pemikiran diatas maka dapat ditarik hipotesa bahwa Motivasi Pemerintah Indonesia dengan memperbolehkan masuknya komoditas pertanian transgenik di Indonesia adalah karena keterikatan Indonesia dengan ketentuan keanggotaan WTO yang membuat Indonesia harus mematuhi dan tunduk butir-butir ketentuan organisasi WTO.

F. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini berkaitan dengan sifat data yang sekunder yaitu metode Kualitatif. Sementara teknik pengumpulan data yang dipergunakan adalah studi kepustakaan (*library research*). Menurut Sutrisno Hadi, studi kepustakaan adalah sumber kepustakaan yang penting karena

didalamnya terdapat kondensasi (kumpulan) dari sebagian terbesar penyelidikan yang pernah dilakukan orang.¹⁹

Teknik analisis data yang digunakan didalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yang dimaksudkan untuk menggambarkan situasi yang dipandang relevan secara obyektif dan jelas atas dasar fakta-fakta yang terjadi untuk kemudian diambil kesimpulan. Data-data yang telah dikumpulkan merupakan data-data sekunder, yang artinya dalam penulisan ini penulis tidak menjalankan observasi (penelitian) langsung namun lebih mengacu pada sumber-sumber yang telah ada, yang diolah melalui studi kepustakaan (*Library Research*).

Data-data dikumpulkan dan diolah melalui:

1. Buku-buku
2. Surat Kabar dan Majalah
3. Jurnal Sosial Politik dan Artikel
4. Internet (*Web Site*)

G. Tujuan Penelitian

1. Dengan penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjawab perumusan masalah serta membuktikan hipotesa, tentang alasan Pemerintah Indonesia memperbolehkan masuknya barang-barang komoditas pertanian transgenik di Indonesia padahal kasus-kasus keburukan komoditas pertanian transgenik telah menjadi isu sentral dan kontradiksi di beberapa negara dunia.

¹⁹ Sutrisno Hadi, "*Metodologi Research I*,"(Yogyakarta : Yayasan Penerbitan Fakultas Psikologi Universitas Gajah Mada,1984),57.

2. Sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dengan Spesialisasi Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

H. Jangkauan Penelitian

Dalam rangka memberi batasan agar penulisan skripsi ini tidak meluas, maka penulis membatasi penulisan ini pada tahun 2001-2006. Dipilih tahun 2001 karena pada tahun ini isu mengenai pelanggaran sistem perdagangan komoditas pertanian menjadi isu yang mengemuka, termasuk terkait dengan isu bio terorisme, sedangkan pemilihan tahun 2006 merupakan tahun akhir bagi penulis untuk mengumpulkan data-data yang tersedia. Jangkauan di luar tahun tersebut sedikit disinggung selama masih ada keterkaitan dan korelevanan.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan karya skripsi ini terbagi atas lima bab yaitu :

- BAB I** berisi tentang alasan pemilihan judul, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka teori, hipotesa, metodologi penelitian, tujuan penelitian, jangkauan penulisan dan sistematika penulisan.
- BAB II** membahas tentang gambaran umum perdagangan produk pertanian dalam perekonomian di Indonesia,
- BAB III** membahas tentang kontroversi komoditas pertanian transgenik.
- BAB IV** merupakan bab pembuktian hipotesa yang membahas tentang alasan Pemerintah Indonesia memperbolehkan masuknya barang-barang komoditas pertanian transgenik di Indonesia padahal kasus-kasus

keburukan komoditas pertanian transgenik telah menjadi isu sentral dan kontradiksi di beberapa negara dunia.

BAB V berisi kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.