

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pergeseran lanskap studi hubungan internasional mendapat respon yang kompleks dari banyak ilmuwan. Isu ekonomi politik internasional menggantikan isu keamanan internasional. Interaksi antar negara kini pun semakin dinamis, dengan hadirnya aktor-aktor baru dalam hubungan internasional, yang tidak lagi didominasi oleh negara (Nye & Keohane, 2003). Thomas L. Friedman menggambarkan situasi dunia saat ini sebagai “*the flattened world*” (Friedman, 2005). Masyarakat internasional kini saling berbaur satu sama lain menembus batas-batas teritorial negara, terkadang tanpa sepengetahuan negara, seolah-olah mereka tengah hidup di bumi yang datar. Tidak lagi bulat. Jangankan mengisolasi diri, bahkan melakukan aktivitas tanpa sepengetahuan pihak lain saja rasanya sudah semakin sulit. Konstelasi global yang demikian akan mendorong seseorang untuk saling membuka diri. Menjalin relasi satu sama lain dalam rangka mencapai kepentingan masing-masing.

Lebih jauh, ilmuwan sekelas Robert O. Keohane bahkan sudah enggan memakai istilah “hubungan internasional”, lantaran menurutnya, dewasa ini hubungan transnasional (pintas bangsa) dan *transgovernmental* (pintas pemerintahan) lebih penting. Istilah “politik dunia” lebih pantas digunakan untuk menunjuk pada suatu fenomena yang jauh lebih luas

daripada “hubungan internasional” yang didefinisikan sebagai hubungan antarnegara (Nugroho & Rais, 2012).

Pada konteks ini lah, pemerintah daerah dan perusahaan multinasional masuk sebagai aktor-aktor baru dalam interaksi transnasional tersebut. Pemerintah daerah memperoleh kesempatan untuk melakukan interaksi langsung tanpa perlu perantara (dalam hal ini negara). Pola interaksi yang dibangun menembus batasan *government to government* seiring dengan pertumbuhan perusahaan multinasional yang begitu cepat. Tahun 1998, terdapat sekitar 63.000 perusahaan multinasional di dunia dengan 690.000 anak perusahaan di berbagai belahan dunia (Cohn, 2003). *Government-business relations* menjadi daya tarik tersendiri bagi pemda guna meningkatkan daya saing dan perluasan investasi daerahnya.

Government-business relations (G2B) merupakan sebuah istilah baru dalam hubungan internasional guna menggambarkan periode transisi *high politics* menuju *low politics*. Pemerintah saling berkomunikasi dan berhubungan dengan para pelaku bisnis yang membutuhkan keefisienan dalam menanamkan modal di daerahnya. Hal ini pula lah yang memicu bertumbuhnya investasi-investasi asing di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia.

“...*how institutional change has created bureaucratic barriers to entry, but also windows of opportunity for foreign direct investment (FDI.*” (Meyer & Jensen, 2005)

Government-business relations menciptakan reaksi berupa kebijakan-kebijakan ekonomi politik yang disesuaikan dengan kebutuhan nasional, apakah untuk membatasi investasi dan perdagangan atau justru untuk meningkatkan investasi dan perdagangan. Pemerintah Indonesia dibawah pemerintahan Jokowi memilih meningkatkan hubungan dengan pihak asing untuk menggenjot investasi dan perdagangan, seperti misalnya melalui paket-paket kebijakan ekonomi, khususnya isu Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). KEK merupakan kawasan yang dirancang sedemikian rupa dengan keunggulan geoekonomi dan geostrategi tertentu sehingga mampu menampung kegiatan industri, ekspor, impor, dan kegiatan ekonomi lainnya yang memiliki nilai ekonomis tinggi dan daya saing internasional.¹ Pemerintah terlihat begitu berupaya mendekatkan diri dengan pelaku-pelaku bisnis asing untuk menarik investasi sebesar-besarnya.

Pemerintah pusat menggandeng pemerintah daerah dalam melancarkan misi tersebut. Sesuai amanat desentralisasi, pemerintah daerah pun diberi wewenang khusus untuk menjalin hubungan dengan pihak pelaku bisnis tersebut. Namun, keterlibatannya tetap dibawah kendali penuh pemerintah pusat agar pencapaian strategik dari hasil interaksi tersebut sejalan dengan kepentingan nasional bangsa Indonesia. Pemerintah daerah berperan aktif dalam menyediakan iklim investasi yang kondusif bagi masuknya investor asing. Iklim investasi tersebut bisa meliputi kebijakan fiskal (pajak) dan moneter (tingkat suku bunga) yang

¹ <http://kek.ekon.go.id/>

menarik bagi para investor asing, tersedianya fasilitas infrastruktur yang memadai (jalan tol, fasilitas pelabuhan, akses internet, dan sebagainya), jaminan hukum dan keamanan, pengurangan pajak insentif terhadap perusahaan multinasional, pemberlakuan tax holiday, hingga penyediaan fasilitas produksi secara gratis. (Hermawan, 2007).

Pemerintah daerah berperan aktif dalam menyediakan iklim investasi yang kondusif bagi masuknya investor asing. Iklim investasi tersebut bisa meliputi kebijakan fiskal (pajak) dan moneter (tingkat suku bunga) yang menarik bagi para investor asing, tersedianya fasilitas infrastruktur yang memadai (jalan tol, fasilitas pelabuhan, akses internet, dan sebagainya), jaminan hukum dan keamanan, pengurangan pajak insentif terhadap perusahaan multinasional, pemberlakuan tax holiday, hingga penyediaan fasilitas produksi secara gratis. (Hermawan, 2007).

Pemerintah kabupaten Gresik termasuk aktor sub-negara yang aktif menjalin hubungan dengan pihak asing, khususnya perusahaan-perusahaan multinasional, dalam bentuk Penanaman Modal Asing (PMA). Kabupaten Gresik merupakan target wilayah investasi favorit di provinsi Jawa Timur sejak 2 tahun lalu. Berdasarkan data Badan Penanaman Modal dan Perizinan kabupaten Gresik tahun 2014, 16-18% investasi di Jawa Timur berada di Gresik, dengan total nilai PMA mencapai 163,3 juta dollar (Nurhantanto, 2014). Berkaitan dengan hubungan luar negeri, utamanya investasi asing, pemerintah Gresik memang dikenal ramah terhadap para investor. Hal ini terlihat dari komitmen penyediaan infrastruktur yang memadai, stabilitas keamanan, hingga kebijakan-kebijakan yang

mengundang para investor beramai-ramai menanamkan modalnya di wilayah ini.

Momentum komoditi kakao yang menjadi primadona perdagangan Indonesia di pasar internasional ditangkap pemerintah Gresik sebagai peluang untuk menarik investasi dari perusahaan-perusahaan multinasional untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, kendati kabupaten Gresik bukan merupakan daerah penghasil kakao. Melalui pemerintah pusat, terdapat kebijakan yang cenderung memberi kemudahan bagi investor di sektor industri perkakaoan nasional. Diantaranya adalah pengurangan pajak penghasilan (PPh) bagi investasi baru maupun perluasan di bidang industri pengolahan kakao dan fasilitas pembebasan atau pengurangan PPh dengan persyaratan merupakan industri pioner dan rencana penanaman modal Rp 1 Triliun dan berproduksi secara komersial.

Cargill masuk sebagai aktor perusahaan multinasional dalam *government-business relations* ini. Cargill merupakan sebuah perusahaan pangan global asal Amerika Serikat yang menyuntikkan modal dalam rangka pembangunan pabrik pengolahan kakao di Indonesia, tepatnya di kabupaten Gresik. Bagi Cargill, pabrik pengolahan kakao ini sekaligus menjadi pabrik pengolahan kakao pertama mereka di Asia dan yang terbesar di Asia Pasifik.

Cargill merupakan penyedia dan penjual bahan pangan, pertanian, keuangan, dan produk-produk industri, serta layanan bagi dunia, yang berdiri tahun 1865 dan berpusat di Minnesota, Amerika Serikat. Cargill

mulai beroperasi di Indonesia sejak tahun 1974, ditandai dengan pendirian pabrik pakan di Bogor, Jawa Barat. Aktivitas-aktivitas usaha terdiri dari nutrisi hewan, kakao, biji-bijian, dan biji penghasil minyak, kelapa sawit, dan gula.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, muncul rumusan masalah: mengapa pemerintah kabupaten Gresik menjalin *government-business relations (G2B)* dengan Cargill?

C. Landasan Teoritik

Untuk menjawab rumusan masalah diatas, pada pembahasan ini penulis menggunakan *teori modernisasi* dan *teori pilihan rasional* sebagai landasan teoritik utamanya.

1. Teori Modernisasi

Teori modernisasi mulai menarik perhatian banyak kalangan pasca Perang Dunia II, dengan kemunculan Amerika Serikat sebagai negara yang aktif memberi bantuan terhadap pemulihan ekonomi negara-negara berkembang. Satu generasi ilmuwan baru pun muncul dengan studi khusus tentang Dunia Ketiga. Teori Modernisasi lahir sebagai manifestasi dari kebudayaan ekonomi antar negara yang berbeda-beda. Di negara-negara Eropa dan Amerika masyarakat terlibat langsung dalam proses produksi. Namun, di belahan bumi lainnya, kebudayaan ekonominya sangat bertolak belakang. Penyebaran

tersebut dianggap sebagai fenomena biasa yang kemudian menggiring kedalam 2 klasifikasi negara di dunia, yakni negara maju dan negara berkembang. Menurut Walt Whitman Rostow, negara maju ialah negara yang telah melakukan tahapan modernisasi. Sedangkan, negara berkembang adalah negara yang tengah melakukan tahapan modernisasi tersebut (Rostow, 1960).

Teori modernisasi Rostow menekankan pada perubahan yang mencolok dalam pergantian teknik industri yang dilakukan masyarakatnya, dari tradisional menuju ke cara-cara modern, misalnya dengan mesin dan sebagainya. Modernisasi sering dikaitkan dengan westernisasi karena karakteristiknya yang sama-sama bertumpu pada kapitalisme.

Rostow juga banyak terilhami dari teori Harrod-Domar yang berpihak pada tabungan investasi dalam hitungan matematis. Harrod-Domar mengemukakan bahwa Pendapatan Nasional Kotor (*Gross National Product/GNP*) secara erat berkaitan langsung dengan rasio tabungan (Todaro, 1993). Artinya, semakin banyak GNP yang ditabung dan diinvestasikan, maka pertumbuhan GNP akan semakin besar pula. Dari sana, Rostow menarik kesimpulan bahwa negara-negara yang menginvestasikan 10-20% dari GNP-nya memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih cepat dibandingkan negara-negara yang tabungannya kurang dari kisaran tersebut.

Lebih lanjut, Rostow juga membagi modernisasi kedalam 5 tahapan yang ia tuangkan dalam bukunya “*The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*” (Sukirno, 1982). Kelima tahapan tersebut, meliputi:

a. *The Traditional Society* (Masyarakat Tradisional)

Masyarakat tradisional dipandang sebagai golongan masyarakat yang memiliki fungsi produksi terbatas dalam hal kepemilikan teknologi dan ilmu pengetahuan. Karenanya, masyarakat tradisional cenderung berfokus pada sektor agraris belaka.

b. *The Precondition for Take-Off* (Pra Kondisi Lepas Landas)

Tahap ini merupakan transisi dimana prasyarat-prasyarat pertumbuhan swadaya dibangun (Jhingan, 2004). Rostow menekankan peningkatan tabungan yang akan berpengaruh pada peningkatan penanaman modal mempercepat pembangunan ekonomi.

c. *The Take-Off* (Lepas Landas)

Yang paling mencolok dari tahapan ini adalah adanya peningkatan penanaman modal.

Peningkatan penanaman modal mengakibatkan pertambahan pendapatan nasional serta peningkatan pendapatan perkapita. Tiga ciri utama untuk mengetahui apakah suatu negara sudah mencapai tahap lepas landas atau belum, meliputi:

- i. Adanya kenaikan dalam tingkat investasi (penanaman modal).
- ii. Pembangunan satu atau lebih beberapa sektor industri dengan tingkat pertumbuhan yang tinggi.
- iii. Adanya suatu rangka dasar politik, sosial, dan institusional yang akan menciptakan ekspansi pada perluasan sektor modern serta efek ekonomi sistem yang ditimbulkan dari kegiatan lepas landas tersebut.

d. *The Drive to Maturity* (Pendewasaan)

Pada tahapan ini terdapat *sustainability* dari sektor ekonomi suatu daerah/negara. Sektor ekonomi pada tahapan ini lebih menekankan pada perkembangan teknologi, kekayaan alam, serta kebijakan-kebijakan pemerintah.

e. *The Age of High Mass Consumption* (Zaman Konsumsi Besar-Besaran)

Pada tahapan ini, masyarakat lebih menekankan pada masalah-masalah yang berkaitan dengan masalah konsumsi dan kesejahteraan masyarakat, bukan lagi masalah produksi.

2. Teori Pilihan Rasional

Pada konteks kebijakan luar negeri, pilihan rasional menitikberatkan pada perilaku negara sebagai aktor dalam mengambil setiap keputusan yang didasarkan pada kepentingan, optimalisasi, hingga tujuan pemenuhan (Petra, 1991).

Dalam perkembangannya, konsep “negara” sebagai pengambil keputusan dalam hubungan luar negeri tengah mengalami perombakan. Hal ini berkaitan dengan masuknya aktor-aktor baru, baik eksekutif maupun legislatif sebagai *sub-national levels of government*, disamping orientasi utama negara pada level internasional serta transnasional, sebagaimana tergambar oleh tabel berikut: (Woolcock, 2013).

Table 1.1 State actors in economic diplomacy

Executive branch of government

Heads of government and ministers

Bureaucracies

Independent regulatory agencies

Legislative branch of government

Parliaments

Political parties

Provincial, state, and local government

The international and transnational level

International organisations

Transnational policy networks

. Menurut teori pilihan rasional, seorang pengambil kebijakan membuat keputusan berdasarkan keyakinan akan hasil yang pantas untuk diri mereka sendiri (Mesquita, 2003). Jika pengambil keputusan diperankan oleh pemerintah daerah, maka bisa dijelaskan bahwa kebijakan yang diterapkan pada *government-business relations* didasarkan atas kepentingan-kepentingan yang ingin dicapai oleh daerah itu sendiri, misalnya keamanan, kesejahteraan, norma, kebijakan tertentu, kebijaksanaan pengambilan keputusan, dan kemungkinan kepentingan yang lainnya.

Secara umum, teori pilihan rasional berusaha mengembangkan aksioma-aksioma tentang pilihan terbaik dan prefensi yang sebenarnya sudah digagas oleh pakar-pakar Klasik dan Neoklasik sebelumnya (Deliarnov, 2006).

Perbedaannya, kaum klasik menonjolkan karakter manusia sebagai aktor rasional yang selalu memilih alternatif terbaik dari

berbagai pilihan yang ada, sedangkan kaum neo-klasik lebih menonjolkan proses rasionalisasi tersebut kedalam institusi-institusi politik. Namun, kedua pihak tersebut sama-sama memiliki kelemahan, yaitu tidak mampu menjelaskan bagaimana ilmu ekonomi memiliki kesinambungan dengan fenomena-fenomena atau kelembagaan bidang politik, yang oleh kaum neo-klasik dianggap berada diluar spektrum ilmu ekonomi.

D. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang masalah dan kerangka pemikiran diatas, maka alasan pemerintah kabupaten Gresik dalam interaksi *government-business relations* dengan Cargill adalah karena:

1. Adanya kepentingan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam meningkatkan jumlah ekspor produk olahan kakao Indonesia yang notabene lebih memiliki nilai jual tinggi daripada hanya biji kakao mentah.
2. Adanya kepentingan untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah melalui terbukanya lapangan kerja baru bagi warga kabupaten Gresik.

E. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian dari penulisan ini dititik beratkan pada kepentingan pemerintah kabupaten Gresik dalam interaksi *government-business relations* dengan Cargill, sehingga akan dapat ditemukan benefit-benefit apa saja yang telah diperoleh oleh pemerintah kabupaten Gresik. Dalam hal ini maka jangkauan penelitian yang diperlukan adalah data

yang berkaitan dengan interaksi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Gresik dengan Cargill, yaitu tahun 2011 hingga 2014. Namun, tidak menutup kemungkinan bila data yang digunakan adalah data diluar rentan waktu tersebut selama data yang digunakan masih relevan dengan isu yang dibahas.

F. Metodologi Penelitian

Adapun metodologi penelitian dari skripsi ini dibagi dalam beberapa bagian, yaitu:

a. Data yang dibutuhkan

Masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah tentang kepentingan pemerintah kabupaten Gresik dalam interaksi *government-business relations* dengan Cargill. Oleh karena itu, maka data yang dibutuhkan sebagai bahan analisa antara lain tentang manfaat serta kepentingan pemerintah kabupaten Gresik dalam interaksi *government-business relations* dengan Cargill.

b. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang diperlukan seperti tersebut diatas, dilakukan dengan menggunakan cara pengumpulan data, sebagai berikut:

1. Dokumentasi, yaitu cara pengumpulan data dengan mencari data-data terkait melalui internet, buku-buku, maupun

dokumen-dokumen yang dibutuhkan terkait dengan interaksi *government-business relations* dan tentang Penanaman Modal Asing (PMA).

2. Wawancara (interview), yaitu cara pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab terhadap responden. Adapun pihak-pihak yang akan menjadi narasumber dalam wawancara, antara lain:

- 1) Kepala Bidang Kerjasama dan Penanaman Modal kabupaten Gresik
- 2) Kepala Sub Bidang Kerjasama Luar Negeri BKPM kabupaten Gresik

Serta pihak-pihak yang berkepentingan dengan objek penelitian.

c. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian perpustakaan (*library research*), yakni penelitian dengan cara membaca, mempelajari berbagai literatur yang relevan untuk mendapatkan landasan teori yang akan diterapkan pada masalah yang diteliti.

d. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam menyusun skripsi ini yaitu menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif dan analitis. Model ini berusaha menggambarkan kenyataan dan situasi berdasarkan

fakta di lapangan dan didukung oleh teori-teori serta konsep-konsep yang digunakan, dengan tujuan dapat menggambarkan penelitian secara tepat sifat, keadaan, dan gejala tertentu.

G. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan dari skripsi ini adalah:

BAB 1 Pendahuluan

Bab ini berisikan tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka teoritis, hipotesa, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, dan sistematika penulisan.

BAB II Government-Business Relations Kabupaten Gresik

Bab ini menjelaskan tentang situasi government-business relations kabupaten Gresik yang telah terjalin selama ini.. Kemudian, tentang profil Cargill meliputi cakupan usahanya, hingga rekam historis ekspansi Cargill ke Indonesia.

BAB III Analisis Kepentingan Pemerintah Kabupaten Gresik Dalam *Government-Business Relations* Dengan Cargill

Bab ini berisi deskripsi tentang pencapaian kepentingan pemerintah kabupaten Gresik dalam *government-business relations* dengan Cargill.

BAB IV Kesimpulan dan Saran

Bab ini berisi tentang rangkuman dan penegas dari bab-bab sebelumnya, serta saran yang digunakan sebagai acuan, baik untuk pemerintah kabupaten Gresik dalam menjalin G2B di masa mendatang, maupun untuk penelitian selanjutnya.