

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Isu ketahanan pangan (*food security*) telah cukup lama dibicarakan oleh masyarakat internasional, baik secara praktis maupun teoritis. Definisi ketahanan pangan pun telah diinterpretasikan dengan banyak cara, sehingga pemakaian istilahnya pun seringkali menimbulkan perdebatan. Pada tahun 1950 sampai 1960-an, pasca Perang Dunia ke II, isu pangan menjadi perhatian setiap negara dan bangsa. Pada periode ini, definisi ketahanan pangan lebih ditekankan kepada ketersediaan pangan, baik pada tingkat nasional maupun global.¹

Di tahun 1970-an dan pertengahan tahun 1980-an isu ketahanan pangan semakin mencuat sebagai isu global, dimana pada periode tersebut terjadi krisis pangan yang melanda Afrika. Krisis pangan yang melanda Afrika tersebut terjadi karena gagal panen yang disebabkan oleh kekeringan, kemudian juga dikarenakan pertumbuhan penduduk yang begitu cepat dan produktivitas lahan yang terbatas, pertumbuhan *output* pertanian tahunan per kapita pada tahun 1960-an hanya sebesar 0,2% dan bahkan merosot tajam pada tahun 1970-an menjadi -1,4%. Keadaan tersebut mendorong negara-negara donor dan masyarakat internasional untuk memberikan perhatian mereka pada ketersediaan pangan secara nasional dan global.²

Pada periode 1990-an, ketahanan pangan semakin mendapat perhatian yang lebih khusus, dimana ketahanan pangan tidak hanya menjadi perhatian para pakar secara individual, akan tetapi sudah sampai kepada level global. Komunitas global mulai memahami bahwa kondisi pangan di banyak negara dalam keadaan mengkhawatirkan,

¹Dikutip dari Buku Satu Dasawarsa Kelembagaan Ketahanan Pangan di Indonesia. Diterbitkan oleh Kementerian Pertanian Indonesia. Hal 16.

²*Ibid.*

sehingga diperlukannya berbagai upaya dan kebijakan. Kekhawatiran yang bermula dari sebuah wacana tersebut ditanggapi oleh masyarakat internasional dengan mengambil langkah kebijakan kolektif dalam rangka menghindari kekurangan akses pangan. Sehingga di tahun 1994 ketahanan pangan menjadi salah satu program keamanan manusia yang diperhatikan dalam *United Nation Development Programme*⁴(UNDP).⁵

Di tahun 1995 ketahanan pangan sudah tidak lagi ditekankan kepada kemampuan sebuah negara untuk memproduksi dan mendistribusikan pangan utama secara adil dalam suatu negara, akan tetapi meluas kepada kegiatan ekspor dan impor, sehingga produk pertanian murah dan bersubsidi berlimpah di negara terbelakang. Fenomena tersebut oleh pakar bukanlah hal yang mengherankan, sebab ketahanan pangan pada pertengahan tahun 1990-an hanya diposisikan sebatas pernyataan lembaga-lembaga pemerintah dan antar pemerintah saja, sementara pelaksanaan dan tanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan telah direkonseptualisasi, dimana dialihkan dari urusan negara menjadi urusan pasar.⁶

Pada periode pertengahan tahun 1990-an prinsip dan strategi pasar juga digunakan dalam mencapai tujuan ketahanan pangan, salah satunya melalui *World Trade Organization* (WTO)⁷ yang merupakan lembaga internasional yang menjunjung tinggi praktek pasar bebas. Salah satu kesepakatan yang dibuat oleh WTO yakni *Agreement on Agriculture* (AoA)⁸. AoA merupakan kesepakatan yang membahas tiga pilar utama dalam pertanian, yang meliputi bantuan atau dukungan

⁴UNDP adalah suatu badan bentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk pengembangan jaringan global atau eksekutif papan di Majelis Umum PBB. UNDP adalah peringkat ketiga tertinggi, setelah Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal.

⁵*Ibid.* Buku Satu DasawarsaKelembagaan Ketahanan Pangan di Indonesia

⁶*Ibid.*

⁷WTO adalah organisasi perdagangan dunia. Tujuan dibentuknya WTO adalah mempromosikan serta memperkuat diterapkannya aturan dan hukum perdagangan internasional yang sudah disepakati.

⁸*Agreement on Agriculture* (AoA) merupakan perjanjian pertanian yang merupakan bagian dari Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang mulai berlaku sejak 1 Januari 1995.

domestik, akses pasar dan subsidi terhadap ekspor. Pilar pertama, bantuan domestik, merupakan bantuan yang terdiri dari tiga kategori atau tiga kotak (*box*), yaitu kotak hijau (*green box*),⁹ kotak oranye (*orange box*),¹⁰ dan kotak biru (*blue box*).¹¹ Pilar kedua, akses pasar, merujuk kepada pengurangan tarif atau non-tarif terhadap perdagangan antar negara-negara anggota WTO. Pilar ketiga, merujuk kepada penetapan subsidi ekspor dari negara maju sebesar 35% berdasarkan nilai barang atau setidaknya sebesar 21% berdasarkan *volume* perdagangan barang.¹²

Pada tanggal 1 Januari 1995, seiring terbitnya AoA, ketahanan pangan melalui kemajuan sektor pertanian menjadi perhatian utama dalam negosiasi perdagangan internasional. Tujuan utama WTO melalui kesepakatan AoA yaitu untuk menciptakan perdagangan pertanian yang bebas tanpa ada campur tangan negara. Di WTO sendiri, negara-negara anggota dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu kelompok negara maju (*developed country*), negara berkembang (*developing country*) dan negara terbelakang (*least-developed country*).¹³

Di Indonesia persoalan ketahanan pangan menjadi salah satu masalah serius. Pada tahun 1980-an hingga awal tahun 1990-an kebijakan pertanian Indonesia ditujukan untuk pencapaian swasembada pangan. Namun, ketika krisis multidimensi yang melanda pada akhir tahun 1997, Indonesia mulai mengubah arah kebijakan. Pemerintah Indonesia mulai menggabungkan logika hukum pasar dan insentif ekonomi untuk mendorong produksi pertanian. Pasca krisis itu pula Indonesia

⁹Kotak hijau berisikan pembayaran tetap kepada produsen dalam program lingkungan, selama pembayaran dipasangkan dengan tingkat produksi.

¹⁰Kotak oranye mengatur tentang subsidi domestik dimana pemerintah bersepakat untuk mengurangi bukan untuk menghapuskan.

¹¹Kotak biru berisikan subsidi yang dapat meningkat tanpa ada batasan, selama pembayaran berkaitan dengan program pembatasan produksi.

¹²Mishara M. Hanafi (2010). *Analisis Yuridis Kebijakan Pertanian Negara Anggota WTO Dalam Kerangka Agreement on Agriculture (AoA)*. Universitas Hasanuddin. Hal 27.

¹³*Ibid.*

memulai serangkaian reformasi kebijakan pertanian dan melakukan deregulasi¹⁴ kebijakan domestik yang berasal dari kombinasi kebijakan dan keterikatan Indonesia terhadap WTO.¹⁵

Seperti halnya dengan negara-negara berkembang lainnya yang ada di WTO, Indonesia yang telah meratifikasi keanggotaan WTO melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 juga turut memusatkan perhatian kepada ketahanan pangan yang diatur dalam kesepakatan AoA. Sebagai konsekuensi keanggotaan WTO, Indonesia harus mampu memenuhi beberapa kesepakatan ekonomi dan politik yang ada dalam AoA, seperti (1) Indonesia harus menerima kesepakatan perluasan pasar. Indonesia harus siap dengan kenyataan bahwa pasar domestik akan menerima produk pertanian dari negara lain, demikian juga sebaliknya. (2) Indonesia harus mengurangi subsidi bagi petani dan pertanian dengan tujuan agar tidak mendistorsi pasar.¹⁶ (3) Indonesia harus mengeleminasi peran *State Trading Enterprise* (STE),¹⁷ seperti menghapus monopoli Badan Usaha Logistik (BULOG).

Kesepakatan yang ingin dicapai dalam AoA membutuhkan perundang-undangan domestik dan kebijakan-kebijakan dari negara anggota untuk diubah lalu disesuaikan dengan aturan yang ada dalam AoA. Ketidapatuhan negara anggota dapat mengakibatkan pengenaan sanksi perdagangan atas barang-barang

¹⁴Deregulasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai kegiatan atau proses menghapuskan pembatasan dan peraturan.

¹⁵S.L. Magiera dalam Yuniarti (2015) *Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia Dalam Kerangka World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AoA)*. Jurnal Transasional Vol.6 No. 2. Hal 1647

¹⁶Distorsi pasar adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan situasi dimana ada semacam gangguan di pasar yang merupakan konsekuensi dari faktor-faktor lain selain efek normal persaingan sempurna. Biasanya, distorsi ini adalah produk dari beberapa tindakan pemerintah yang melayani tujuan mengganggu aliran normal kekuatan pasar. Distorsi pasar dapat dibuat oleh pemerintah untuk alasan tertentu, namun distorsi pasar mungkin mengakibatkan situasi dimana ada kegagalan pasar dalam perekonomian yang terkena dampak. Beberapa contoh alat yang digunakan dalam penciptaan distorsi pasar seperti pengenaan biaya dan pungutan atas impor dan ekspor, penciptaan kuota impor atau kuota ekspor, penciptaan harga tetap, dan penggunaan subsidi.

¹⁷*State Trading Enterprise* (STE) didefinisikan sebagai perusahaan pemerintah dan non-pemerintah, termasuk urusan pemasaran, yang berurusan dengan barang ekspor dan / atau impor. Pasal XVII dari GATT 1994 adalah aturan pokok dari STE.

ekspor suatu negara melalui sistem yang telah diatur. Oleh karena itu, negara-negara anggota termasuk Indonesia harus mematuhi aturan-aturan dan memenuhi kewajiban dalam cakupan luas atas wilayah persoalan yang ditangani WTO.¹⁸

Indonesia memperlihatkan sikapnya terhadap kesepakatan AoA melalui berbagai aturan domestik, seperti berbagai peraturan tingkat Keppres, Inpres, Peraturan Menteri dan peraturan perundang-undangan. Kebijakan pencabutan subsidi pupuk pada 2 Desember 1998 merupakan bukti implikasi dari perdagangan bebas yang diinginkan AoA, diikuti dengan liberalisasi pupuk yang sebelumnya ditangani oleh PUSRI. Kemudian pemangkasan wewenang dalam tubuh Bulog yang sebelumnya menjadi aktor tunggal dalam perdagangan komoditi pangan utama, seperti beras, jagung, gula dan kedelai, merupakan dimensi kebijakan yang paling mencolok dari sikap Indonesia terhadap persoalan pangan yang dituntut oleh AoA.¹⁹

Impor beras yang sebelumnya ditanggulangi oleh Bulog dicabut pada akhir 1999. Pemangkasan tersebut didasarkan kepada produk hukum domestik Indonesia, yaitu Keppres Nomor 29 tahun 2000. Tiga inti kebijakan dari Keppres tersebut yakni (1) Bulog mempunyai tugas melaksanakan tugas umum pemerintah dan pembangunan di bidang manajemen logistik melalui pengelolaan persediaan dan distribusi serta usaha jasa logistik sesuai dengan aturan undang-undang Bulog, (2) Deputi Bidang Operasi hanya mempunyai tugas menyelenggarakan kegiatan di bidang pengadaan, persediaan, angkutan dan distribusi, tidak lagi berwenang dalam mengontrol harga beras (Pasal 12). (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam pasal 12, Deputi Bidang Operasi hanya menyelenggarakan fungsi antara lain; (a) perumusan kebijakan teknis di bidang pengadaan, persediaan, angkutan, dan distribusi, (b) koordinasi pelaksanaan tugas di bidang pengadaan, persediaan, angkutan dan distribusi, (c)

¹⁸Ahmad Ibrahim Roni Surya Hasibuan (2015) *Kebijakan Pangan Pasca Ratifikasi Agreement on Agriculture (AoA)-WTO*. Jurnal Politik. Hal 1634.

¹⁹*Ibid.*

penyelenggaraan pengadaan luar negeri dan pembinaan pengadaan dalam negeri, persediaan, angkutan dan distribusi, dan (d) pengendalian dan pelaporan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan, persediaan, angkutan dan distribusi.²⁰

Selanjutnya Keppres Nomor 166 tahun 2000 tentang Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), 23 November 2000 Bulog resmi menjadi Perum Bulog. Dengan status Perum, Bulog menjalankan aktivitas bisnis dan dituntut untuk mencapai keuntungan. Dengan demikian, apabila dorongan untuk mencari keuntungan adalah kapasitas yang alamiah, maka tidak adalagi hak Bulog untuk mempengaruhi arah dan besaran impor ataupun ekspor.²¹

Tabel 1.1 : Perubahan Fungsi Bulog

No	Fungsi Bulog Sebelum AoA	Fungsi Bulog Setelah AoA
1.	Stabilisasi harga	Diserahkan kepada pasar
2.	Penentu besaran ekspor dan impor beras	Diserahkan kepada pasar/swasta sebagai pelaku utama perdagangan komoditas pangan
3.	Pemberi provisi subsidi	Tidak lagi memiliki wewenang untuk memberikan subsidi

Sumber : Ahmad Ibrahim Roni Surya Hasibuan

Dari tabel di atas, dapat dipahami bahwa sebagai bentuk konsekuensi dari kesepakatan AoA, maka Bulog tidak lagi memiliki monopoli impor beras. Paket kesepakatan AoA melarang pemerintah memasukkan provisi²² subsidi serta mendorong swasta dalam perdagangan komoditas pangan, sehingga Bulog tidak lagi

²⁰*Ibid.*

²¹*Ibid.*

²²Provisi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai biaya (administrasi dan sebagainya), upah, imbalan.

diizinkan untuk memperoleh *privilege*²³ Dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) seperti sebelumnya.²⁴

Selanjutnya, lahirnya Keppres No 19 tahun 1998, yang berisi pencabutan status Bulog sebagai STE, dimana peranan Bulog hanya menangani komoditas beras saja sedangkan komoditas lainnya diserahkan pada mekanisme pasar. Padahal Bulog yang dibentuk pada 10 Mei 1967, memiliki peran strategis dalam penciptaan ketahanan pangan nasional, hal ini dapat dilihat dari Keppres No 50 tahun 1995. Selanjutnya sikap Indonesia terhadap konsekuensi kesepakatan AoA dapat dilihat dari perundang-undangan yang telah dibuat oleh pemerintah yaitu Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang isinya adalah meluaskan kekuasaan modal pada penguasaan dan kepemilikan agraria. Selanjutnya Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi 2008-2009 termasuk di dalamnya mengatur investasi pangan skala luas, yang telah membuka jalan privatisasi dan monopoli di sektor pangan menjadi semakin terbuka.²⁵

Sementara itu kebijakan domestik Indonesia yang terkait langsung dengan ketahanan pangan diwujudkan dalam produk hukum, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan. Undang-undang ini merupakan pembaharuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 Tentang Pangan yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika perkembangan kondisi eksternal dan internal, demokratisasi, desentralisasi, globalisasi dan penegakan hukum.²⁶

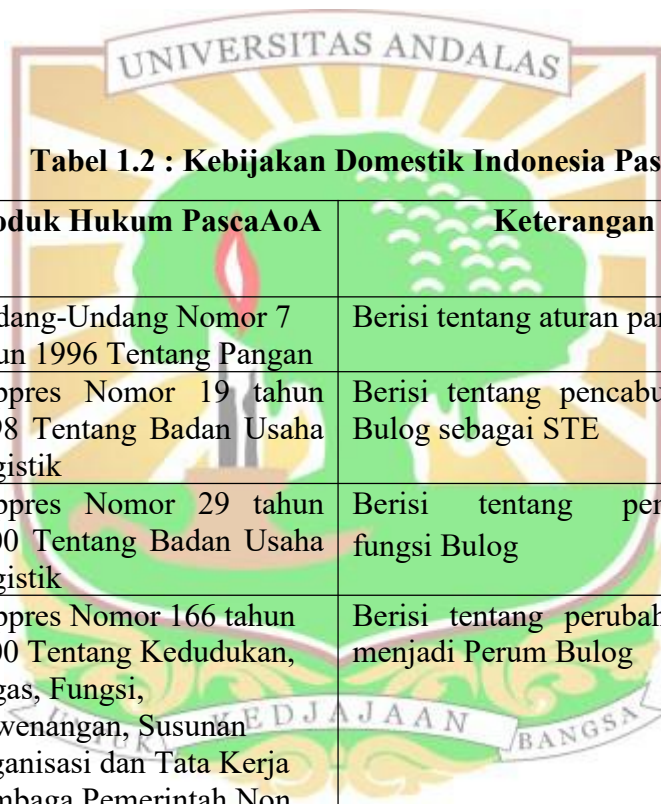
²³*Privilege* adalah suatu jaminan khusus berdasarkan undang-undang dan hak ini merupakan hak istimewa yang harus didahulukan. *Privilege* harus dituntut dimana seorang kreditur harus mengambil sejumlah uang yang telah dipinjamkan pada debitur yang tidak bisa dilunasi dengan harta yang dimiliki debitur.

²⁴*Ibid.*

²⁵Rini dalam Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS

²⁶Poin pertimbangan UU No 18 tahun 2012 Tentang Pangan huruf d.

Penekanan kepada kegiatan ekspor dan impor barang menjadi pembeda kedua undang-undang tersebut, dimana pada undang-undang yang telah diperbaharui, kegiatan ekspor dinyatakan pada bagian keempat dari undang-undang yakni Pasal 34 dan Pasal 35. Kemudian dibagian kelima undang-undang menjelaskan kegiatan impor bahan pangan yaitu pada Pasal 36 sampai Pasal 40. Kemudian di undang-undang sebelumnya negara masih bisa menentukan syarat produk impor yang masuk ke Indonesia, sementara di undang-undang yang baru negara tidak mempunyai kekuatan tersebut.



Tabel 1.2 : Kebijakan Domestik Indonesia PascaAoA

No.	Produk Hukum PascaAoA	Keterangan
1.	Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 Tentang Pangan	Berisi tentang aturan pangan
2.	Keppres Nomor 19 tahun 1998 Tentang Badan Usaha Logistik	Berisi tentang pencabutan status Bulog sebagai STE
3.	Keppres Nomor 29 tahun 2000 Tentang Badan Usaha Logistik	Berisi tentang pemangkasan fungsi Bulog
4.	Keppres Nomor 166 tahun 2000 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.	Berisi tentang perubahan Bulog menjadi Perum Bulog
5.	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal	Berisi tentang penanaman modal yang isinya adalah meluaskan kekuasaan modal pada pengusahaan dan kepemilikan agrarian.
6.	Intsruksi presiden No. 5 tahun 2008 Tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008 – 2009	Berisi tentang fokus program ekonomi 2008-2009 termasuk di dalamnya mengatur investasi pangan skala luas.
7.	Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 Tentang Pangan	Berisi tentang peraturan pangan

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Kasus liberalisasi pertanian pasca AoA merupakan salah satu bukti dari penyesuaian kebijakan liberalisasi yang ada di AoA. Seperti yang telah disebut diatas, beragam kebijakan perdagangan bebas diimplementasikan terhadap sektor pertanian di Indonesia, seperti pengurangan subsidi pupuk, dibukanya impor beras besar-besaran, dibebaskannya investasi asing untuk memasuki pasar domestik, sampai kepada pencabutan status Bulog sebagai perusahaan negara. Dampaknya adalah produksi dan distribusi pupuk domestik dikuasai oleh MNC seperti Monsanto dan Syngenta, karena diberikan legalitas oleh pemerintah Indonesia. Kemudian ketergantungan Indonesia terhadap produk pertanian asing menjadi semakin kuat, sehingga yang dirasakan langsung oleh petani ialah kekalahan bersaing dengan produk-produk pertanian yang membanjiri pasar dalam negeri.²⁷

Kehadiran WTO di Indonesia secara lembaga pada Konferensi Tingkat Menteri (KTM) WTO ke-9 yang diselenggarakan di Nusa Dua Bali pada tanggal 3 sampai 7 Desember 2013. Hasil KTM ke-9 WTO yang dikemas menjadi Paket Bali (*Bali Package*) yang awalnya ditentang oleh beberapa negara, memuat tiga agenda tentang fasilitas perdagangan (*trade facility*), sektor pertanian dan pembangunan negara-negara kurang berkembang (*Least Developed Countries/LDCs*). Namun secara kebijakan, WTO telah lama hadir di Indonesia, seperti beberapa penyesuaian kebijakan domestik Indonesia yang telah disebutkan diatas.

Kebijakan pertanian WTO di Indonesia telah banyak mempengaruhi sektor pangan di Indonesia. Hampir semua kebutuhan pangan Indonesia didapatkan melalui impor seperti gandum (100%), kedelai (78%), susu (72%), gula (54%), daging sapi (18%) dan bawang putih (95%) semuanya diatur dalam kebijakan yang telah disebutkan diatas. Lalu dalam konteks pertemuan puncak WTO di Bali, pemerintah

²⁷Dodi Mantra. *Op.Cit.* Hal 17.

Indonesia tampil sebagai fasilitator untuk pembuatan kebijakan antar negara-negara anggota WTO. Kemudian juga, ketika India membuat kebijakan menaikkan subsidi sektor pertanian dari 10% menjadi 15%, Indonesia tidak berani berpihak kepada India. Artinya, Indonesia berupaya menyukseskan agenda WTO yang sebetulnya sudah mandek sejak kegagalan Putaran Doha tahun 2001 lalu dan Putaran Jenewa, Swiss November tahun 2011.²⁸

Kemudian adanya peran negara maju yang dominan di WTO, seperti Amerika Serikat, juga mempengaruhi kebijakan ketahanan pangan di Indonesia. Seperti lahirnya Permendag nomor 16 tahun 2013 tentang ketentuan impor hortikultura. Pada Permendag ada 18 produk buah dan sayur Indonesia yang dilepaskan dari kebijakan pengetatan impor. Permendag itu lahir karena adanya gugatan AS di Badan Sengketa WTO. Padahal, pengetatan impor itu untuk melindungi kepentingan petani kita demi menjamin ketersediaan produksi buah dan sayur lokal.²⁹

Fakta-fakta dan kasus di atas menjadi menarik untuk dibahas lebih dalam. Fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa kebijakan ketahanan pangan telah terhegemoni oleh lembaga perdagangan internasional (WTO). Hegemoni merupakan suatu kekuasaan atau dominasi atas nilai-nilai kehidupan, norma, maupun kebudayaan sekelompok masyarakat yang akhirnya berubah menjadi doktrin terhadap kelompok masyarakat lainnya dimana kelompok yang didominasi tersebut secara sadar mengikutinya. Kelompok yang didominasi oleh kelompok lain (penguasa) tidak merasa ditindas dan merasa itu sebagai hal yang seharusnya terjadi.³⁰

Sehingga penelitian ini dimaksudkan peneliti untuk melihat bagaimana Indonesia yang notabene sebagai negara anggota WTO mau menjalankan konsekuensi

²⁸Irvan Mahmud Muhammad, (2015) *Implikasi Kebijakan KTM Ke IX WTO Bali 2013 Terhadap Sektor Pertanian Indonesia*. Forum Kajian Pertanian Universitas Hasanuddin (FKP UNHAS) Makassar.

²⁹*Ibid.*

³⁰Nezar Patria, (1999) *Antonio Gramsci Negara & Hegemoni*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta hal. 116.

yang ditimbulkan dari penerapan kesepakatan AoA dengan penerbitan kebijakan-kebijakan domestik terkait ketahanan pangan. Terlebih lagi WTO sebagai lembaga perdagangan internasional yang menjunjung tinggi praktek perdagangan bebas.

1.2 Rumusan Masalah

Sebagai lembaga perdagangan internasional yang menjunjung tinggi prinsip dan praktek perdagangan bebas, WTO menerbitkan kesepakatan di bidang pertanian *Agreement on Agriculture (AoA)* pada tanggal 1 Januari 1995 yang mengarah kepada terciptanya perdagangan bebas pada sektor pertanian. Sebagai negara anggota WTO, hal ini merupakan satu titik dimana Indonesia harus meregulasi (penyesuaian) kebijakan agar dapat mempertahankan kedaulatan atas pertanian dan pangannya. Lalu bagaimana WTO menghegemoni kebijakan ketahanan pangan di Indonesia melalui kesepakatan AoA, dimana dalam ranah kebijakan proses hegemoni mendapat dukungan secara ide, politik dan ekonomi yang terlembaga. Hal tersebut yang menjadi titik acuan peneliti dalam melakukan penelitian ini.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Secara garis besar pertanyaan penelitian yang dikemukakan berdasarkan rumusan masalah diatas, yaitu :

Bagaimana WTO menghegemoni kebijakan ketahanan pangan di Indonesia melalui *Agreement on Agriculture*?

1.4 Tujuan Penelitian

Melalui penelitian ini peneliti ingin mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana WTO menghegemoni kebijakan ketahanan pangan di Indonesia melalui *Agreement on Agriculture*.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis, penelitian ini akan dapat berkontribusi dan menambah referensi dalam memperkaya studi keilmuan Hubungan Internasional, terutama dalam memahami suatu rezim perdagangan sektor pertanian mampu menghegemoni kebijakan ketahanan pangan di suatu negara, khususnya negara berkembang.
2. Secara Praktis, peneliti mengharapkan penelitian ini dapat menjadi perhatian serta pertimbangan pemerintah, rezim ataupun aktor lain dalam membuat dan menjalankan setiap kesepakatan serta kebijakan agar mempertimbangkan dampak baik buruknya terhadap kesejahteraan pangan di Indonesia.

1.6 Studi Pustaka

Telah banyak para sarjana dan ahli sosial yang meneliti mengenai prinsip dan praktek perdagangan bebas yang dijunjung tinggi oleh institusi-institusi internasional seperti WTO, IMF, *World Bank* dan perusahaan-perusahaan transnasional. Keberadaan lembaga internasional tersebut dapat mempengaruhi kebijakan suatu negara dengan semua kesepakatan-kesepakatan yang dibuat, seperti pada sektor perdagangan pertanian melalui AoA. Dalam studi pustaka ini peneliti bermaksud untuk membandingkan penelitian ini dengan penelitian-penelitian yang telah membahas fenomena ini sebelumnya, baik berkaitan langsung maupun tidak langsung. Dalam pencariannya peneliti menemukan beberapa jurnal, skripsi, hasil penelitian dan buku yang dianggap relevan dengan penelitian yang diteliti.

Pertama, jurnal politik *Post Food Policy Ratification of the Agreement on Agriculture (AoA) – (WTO)* yang ditulis oleh Ahmad Ibrahim Roni Surya Hasibuan, menjabarkan mengenai kebijakan pangan yang diciptakan pasca ratifikasi AoA. Menurut Hasibuan, sektor pertanian berada dibawah cengkraman rezim multilateral melalui kesepakatan liberalisasi di bidang pertanian. Di Indonesia sendiri, hal tersebut bermula dari lemahnya sikap pemerintah Indonesia dalam penanggulangan gencarnya komoditi pangan asing yang memasuki pasar domestik dan penurunan produktifitas neraca pangan utama secara tajam. Sehingga fenomena ini menempatkan Indonesia sebagai *net-importir*,³¹ khususnya untuk komoditi beras sebagai pangan utama mayoritas masyarakat Indonesia.³²

Jurnal ini menguraikan pengaturan penetapan kebijakan pemerintah, terkait sektor pangan, dengan menjabarkan dimensi utamanya, yaitu perjanjian liberalisasi pertanian AoA yang telah disepakati Indonesia dalam forum WTO. Kebijakan pascaratifikasi AoA yang tampak jelas seperti pencabutan subsidi pupuk dan penghapusan peran Bulog. Dengan liberalisasi pertanian, maka terjadi pergeseran kebijakan pangan yang sangat berdampak pada komoditi pangan utama seperti beras, jagung, gula dan kedelai. Memperhatikan semua dampak, jelas bahwa Indonesia sedikit sekali mendapat keuntungan dengan adanya perjanjian liberalisasi pertanian. Produk pertanian menyangkut hajat kehidupan rakyat. Pada dasarnya pertanian tidak bisa sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar bebas. Pertanian haruslah tetap di tangan rakyat Indonesia dan dipakai untuk memenuhi kebutuhan nasional akan pangan dan kesejahteraan hidup yang layak.³³

³¹Negara atau wilayah yang nilainya barang impor lebih tinggi dari nilai barang yang diekspor selama periode waktu tertentu.

³²Ibrahim Roni Surya Hasibuan Ahmad, (2005) *Post Food Policy Ratification of the Agreement on Agriculture (AoA)-WTO*. Jurnal Kajian Politik dan Masalah Pembangunan. Vol.11 No.01.

³³*Ibid.*

Temuan-temuan Hasibuan tersebut menjadi acuan peneliti untuk menggali lebih dalam terkait AoA dan kebijakan domestik Indonesia terkait ketahanan pangan. Penelitian ini akan memperdalam temuan jurnal tersebut, dimana peneliti tidak hanya memfokuskan bagaimana keterikatan dan konsekuensi Indonesia dalam meratifikasi kesepakatan AoA, tetapi peneliti akan melihat bagaimana kebijakan ketahanan pangan di Indonesia dihegemoni oleh WTO melalui kesepakatan AoA.

Kedua Jurnal “Liberalisasi sektor pertanian di Indonesia dalam kerangka *World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AOA)*” yang ditulis oleh Yuniarti. Jurnal tersebut menjelaskan masalah ketahanan pangan terutama tahun 1980-an hingga awal 1990-an, sehingga menyebabkan kebijakan pertanian ditunjukkan untuk pencapaian swasembada pangan. Pemerintah menggabungkan intervensi pasar dan insentif ekonomi untuk mendorong produksi pertanian. Pemerintah memulai serangkaian reformasi perdagangan dan restrukturisasi domestik yang berasal dari kombinasi kebijakan dalam negeri terhadap WTO dan kesepakatan dengan *International Monetary Fund (IMF)* pada saat Indonesia mengalami krisis.³⁴

Dengan rezim AoA menyebabkan perdagangan komoditas pertanian merupakan komoditas sensitif dalam pertumbuhan ekonomi di Indonesia harus di liberalisasikan, yang artinya hambatan perdagangan tarif dan non-tarif, dan insentif-insentif pertanian harus dihapuskan. Kesejahteraan petani juga menjadi isu yang harus diperhatikan. Murahny harga produk asing telah menggerus pendapatan petani dalam negeri, terutama petani kecil yang berjuang menghadapi kompetisi global di pasar domestik. Hal ini menjauhkan Indonesia dari keberhasilan program

³⁴Yuniarti, (2015) *Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia dalam Kerangka World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AOA)*.Jurnal Transnasional,Vol.6,No 2.

ketahanan pangan yang seharusnya menjadi prioritas dalam liberalisasi perdagangan di sektor pertanian.³⁵

Temuan Yurniati dalam karyanya tersebut memiliki tujuan yang sama dengan penelitian yang akan peneliti teliti. Bila Yurniarti melihat reformasi kebijakan domestik Indonesia merupakan konsekuensi dari keanggotaan WTO dan IMF, maka peneliti akan memfokuskan kepada bagaimana WTO melalui AoA menghegemoni reformasi kebijakan ketahanan pangan di Indonesia agar berjalan sesuai dengan prinsip yang diusung WTO.

Ketiga, jurnal “Disharmoni Negara dan Pasar dalam Rezim Neoliberal” yang ditulis oleh Ade Marup Wirasenjaya. Jurnal tersebut menjelaskan bahwa rezim neoliberal telah menciptakan hubungan yang tidak seimbang antara negara dan pasar, terutama di negara berkembang. Hubungan negara dan pasar di negara berkembang memiliki mode yang berbeda dengan hubungan yang juga sama di negara yang sedang berkembang. Di negara berkembang, mode hubungan negara dan pasar adalah “negara membuat pasar”. Sebaliknya di negara yang sedang berkembang, hubungannya adalah “pasar membuat negara”.³⁶

Jurnal ini memaparkan bagaimana rezim neoliberal yang memberi ruang harmonis bagi relasi negara dan pasar di negara-negara industri utama sehingga melahirkan hubungan yang tidak harmonis di negara berkembang. Hadirnya fordisme³⁷ berlangsung bersamaan dengan mulai munculnya institusionalisasi

³⁵*Ibid.*

³⁶Marup Wirasenjaya Ade, (2013) *Disharmoni Negara dan Pasar dalam Rezim Neoliberal*.Jurnal Hubungan Internasional.Vol.2 No.1

³⁷Fordisme adalah sebuah model produksi dalam industri kapitalisme yang mencapai kejayaan sekitar tahun 1950-1960, sistem ini pertama kali dipraktekkan oleh Henry Ford, seorang industrialis yang memproduksi mobil bermerk Ford. Henry Ford sendiri sebenarnya mengadopsi gagasan Friedrich Taylor mengenai metode manajemen buruh berdasarkan studi Ilmiah yang ia lakukan. Mekanisme yang terdapat dalam fordisme adalah melakukan produksi massal berdasarkan teknik lini perakitan. Bagian-bagian barang yang akan dikomoditikan diproduksi secara terpisah dengan menggunakan pembagian kerja yang mengedepankan rutinitas produksi pada masing-masing bagian yang diproduksi.

ekonomi dunia. Proyek institusionalisasi pasar dan negara berlangsung dengan hadirnya sistem *Bretton Woods*, sehingga mengembangkan jaringannya dalam tatanan dunia. Robert W Cox sebagai penstudi hubungan internasional menyebut ini sebagai periode hegemonik. Susan Strange juga memberikan pandangan dengan melihat pola kekuasaan pada rezim neoliberal adalah kekuasaan yang tidak langsung, yakni kekuasaan yang didasarkan pada pembagian kerja antar institusi-institusi internasional yang ada, khususnya institusi ekonomi internasional.³⁸

Jurnal *Wirasenjaya* ini akan membantu peneliti untuk menyelesaikan penelitian terkait isu yang sama. Jika jurnal ini melihat dalam konteks negara berkembang secara umum, maka melalui penelitian ini akan memfokuskan kepada Indonesia. Bagaimana Indonesia, khususnya ketahanan pangan dihegemoni oleh WTO melalui AoA.

Keempat, Jurnal “Kebijakan Perdagangan Internasional Komoditas Pertanian Indonesia” karya A. Husni Malian. Penelitian Malian ini mengulas mengenai perkembangan perjanjian serta ekspor dan impor komoditas pertanian Indonesia pascaratifikasi AoA. Malian selanjutnya mengemukakan berbagai kebijakan yang diperlukan untuk mendorong perdagangan komoditas pertanian Indonesia berdasarkan potensi dan peluang bagi komoditas yang bersifat substitusi (proses pergantian) impor dan promosi ekspor.³⁹

Dalam karya Malian ini dipaparkan kebijakan perdagangan komoditas pertanian Indonesia dapat dibedakan atas peran komoditas itu dalam perdagangan internasional. Selanjutnya untuk operasionalisasi kebijakan yang harus diaman pemerintah perlu memperhatikan tiga pilar yang merupakan elemen kebijakan yang

Jadi, buruh dalam pabrik dipecah-pecah menjadi banyak bagian dan mereka hanya mengerjakan bagian yang sama setiap harinya.

³⁸*Ibid.*

³⁹A. Husni Malian (2004) *Kebijakan Perdagangan Internasional Komoditas Pertanian Indonesia*. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. AKP Vol 2.

terdapat dalam perjanjian perdagangan komoditas pertanian (AoA). Ketiga pilar tersebut yakni (i) akses pasar, (ii) subsidi domestik, dan (iii) subsidi ekspor. Dipaparkan ketiga pilar tersebut saling berkaitan satu sama lain, sehingga tidaklah tepat apabila melihat kesepakatan AoA dari aspek pasar saja, dengan melupakan pilar yang lainnya. Dicontohkan, subsidi ekspor komoditas pertanian yang dilakukan oleh suatu negara misalnya, akan berdampak terhadap pasar ekspornya, sehingga berpengaruh pula terhadap daya saing ekspor negara lain yang tidak memberikan subsidi ekspor.⁴⁰

Arah penelitian ini hampir sama dengan penelitian Malian, hanya saja Malian hanya melihat kenyataan bahwa perjanjian perdagangan internasional dibawah payung WTO telah merugikan negara-negara berkembang, tanpa menjelaskan perdebatan terkait bahasan perdagangan di sektor pertanian yang telah membentuk blok-blok sesuai dengan kepentingan WTO. Sehingga penelitian ini akan melengkapi temuan miliknya tersebut dengan melihat bagaimana WTO dalam mempengaruhi kebijakan domestik Indonesia terkait ketahanan pangan.

Kelima, penelitian Benni Wijaya dalam skripsinya yang berjudul “*Gerakan Pertanian Organik Sumatera Barat Sebagai Gerakan Counter Hegemoni Terhadap Liberalisasi Pertanian Global di Indonesia*”. Penelitian Wijaya tersebut merupakan upaya analisis kemunculan gerakan pertanian organik di Sumatera Barat akibat dari upaya liberalisasi pertanian global dalam kerangka AoA. Wijaya melihat kemunculan kelompok pertanian organik merupakan usaha untuk mengkonter upaya liberalisasi pertanian global.⁴¹

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹Benni Wijaya (2013) *Gerakan Pertanian Organik Sumatera Barat Sebagai Gerakan Counter Hegemoni Terhadap Liberalisasi Pertanian Global di Indonesia*. Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Andalas.

Dalam penelitian tersebut Wijaya melihat diratifikasinya *Agreement on Agriculture* (AoA) merupakan sebuah penindasan baru bagi masyarakat global dalam sektor pertanian khususnya petani yang berhubungan langsung dengan kesepakatan tersebut. Hal ini justru tidak dianggap sebagai sebuah ancaman bagi masyarakat oleh negara atau aktor kepentingan lainnya dalam politik internasional. Dalam paparannya hal tersebut terjadi dikarenakan penindasan yang dilakukan bukan melalui intervensi militer yang merupakan cara tradisional yang dipakai pada masa perang, akan tetapi kelompok hegemon telah memodifikasi strategi mereka melalui penanaman dan dominasi intelektual dan ideologi melalui kebijakan politik-kultural. Sehingga hal tersebut justru terlihat sebagai sebuah konsensus yang demokratis yang diamini oleh kelompok non-hegemon.⁴²

Penelitian ini akan melengkapi penelitian di atas, dimana Wijaya tidak begitu memfokuskan kepada hegemoni WTO terhadap kebijakan ketahanan pangan di Indonesia. Wijaya belum menjelaskan apakah pihak yang terhegemoni berada dalam kondisi tidak tahu bahwa tengah dihegemoni atau pihak hegemoni paham bahwa sedang dihegemoni. Jika dilihat dari tujuan penelitian yang dilakukannya, hal tersebut mengisyaratkan bahwa pihak terhegemoni sadar akan hegemoni yang terjadi, hal tersebut ditunjukkan dalam bentuk konter hegemoni, akan tetapi pemahaman tersebut bukan pada tataran negara akan tetapi pada kelompok masyarakat. Oleh sebab itu penelitian ini akan melihat bagaimana kebijakan ketahanan pangan terhegemoni oleh WTO.

1.7 Kerangka Konseptual

Penelitian ini merupakan penelitian yang ingin menjelaskan hegemoni yang dilakukan oleh WTO terhadap kebijakan ketahanan pangan di Indonesia. Penelitian

⁴²*Ibid.*

ini berupaya untuk memperlihatkan hegemoni WTO dengan cara memaparkan dan menjelaskan bukti-bukti yang dapat menguatkan permasalahan yang diangkat pada penelitian ini. Sehingga untuk menganalisis permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan konsep yang relevan yakni konsep hegemoni yang dikemukakan oleh Robert W. Cox.

Teori hegemoni merupakan sebuah teori politik paling penting abad XX. Teori ini dikemukakan oleh Antonio Gramsci (1891-1937). Antonio Gramsci dapat dipandang sebagai pemikir politik terpenting setelah Marx. Gagasannya yang cemerlang tentang hegemoni, yang banyak dipengaruhi oleh filsafat hukum Hegel, dianggap merupakan landasan paradigma alternatif terhadap teori Marxis tradisional mengenai paradigma *base-superstructure* (basis-suprastruktur). Teori-teorinya muncul sebagai kritik dan alternatif bagi pendekatan dan teori perubahan sosial sebelumnya yang didominasi oleh determinisme kelas dan ekonomi Marxisme tradisional.⁴³

Konsep hegemoni sebenarnya bukanlah yang baru bagi tradisi Marxis. Beberapa pemikir Marxis sudah lebih dahulu membicarakan mengenai hegemoni sebelum Robert W. Cox seperti Karl Marx, Sigmund Freud, George Simmel, dan Gramsci.⁴⁴

Hegemoni menurut Marx sesungguhnya lebih merupakan *false consciousness* (kesadaran palsu) yang sesungguhnya sarat kepentingan, dalam hal ini adalah kepentingan kaum pemilik modal.⁴⁵ Hegemoni bagi Freud lebih kepada penguasaan alam bawah sadar manusia.⁴⁶ Hegemoni menurut Simmel lebih kepada penguasaan modernisasi. Bagi Simmel modernisasi telah menciptakan manusia tanpa kualitas

⁴³ Saptono (tanpa tahun) "Teori Hegemoni Sebuah Teori Kebudayaan Kontemporer" Departemen Seni Karawatin, ISI Denpasar. Hal 1

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Santoso, Listiyono. Dkk. (2007) *Epistemologi kiri*, Jogjakarta: Ar-Ruzz Media.

⁴⁶ Freud, Sigmund (1995) "*Group Psychology and the Analysis of the ego*," London : Vintage.

karena manusia terjebak dalam rasionalitasnya sendiri.⁴⁷ Berdasarkan pemikiran Gramsci dijelaskan bahwa hegemoni merupakan suatu kekuasaan atau dominasi atas nilai-nilai kehidupan, norma, maupun kebudayaan sekelompok masyarakat yang akhirnya berubah menjadi doktrin terhadap kelompok masyarakat lainnya dimana kelompok yang didominasi tersebut secara sadar mengikutinya. Kelompok yang didominasi tidak merasa ditindas dan merasa itu sebagai hal yang seharusnya terjadi.⁴⁸

Perbedaan teori hegemoni Gramsci dengan penggunaan istilah serupa itu sebelumnya adalah; Pertama, ia menerapkan konsep itu lebih luas bagi supremasi satu kelompok atau lebih atas lainnya dalam setiap hubungan sosial, sedangkan pemakaian istilah itu sebelumnya hanya menunjuk pada relasi antara proletariat dan kelompok lainnya. Kedua, Gramsci juga mengkarakterisasikan hegemoni dalam istilah pengaruh kultural, tidak hanya kepemimpinan politik dalam sebuah sistem aliansi sebagaimana dipahami generasi Marxis terdahulu.⁴⁹

Teori Hegemoni dari Gramsci yang sebenarnya merupakan hasil pemikiran Gramsci ketika dipenjara yang akhirnya dibukukan dengan judul *Selection from The Prisoners Notebook* yang banyak dijadikan acuan atau diperbandingkan khususnya dalam mengkritik pembangunan. Dalam perkembangan selanjutnya teori hegemoni ini dikritisi oleh kelompok yang dikenal dengan nama *Neo Gramscian*.⁵⁰

Teori hegemoni dibangun berdasarkan pentingnya ide dan tidak mencukupi kekuatan fisik belaka dalam kontrol sosial politik. Menurut Gramsci, agar yang dikuasai mematuhi penguasa, yang dikuasai tidak hanya harus merasa mempunyai dan menginternalisasi nilai-nilai serta norma penguasa, lebih dari itu mereka juga harus memberi persetujuan atas subordinasi mereka. Inilah yang dimaksud Gramsci

⁴⁷David Michael Levin (1993) *“Modernity and the Hegemony of Vision”*. California Press.

⁴⁸Antonio Gramsci (1971) *Prison Notebooks* International Publishers, New York.

⁴⁹Femia, J. (1983). *Gramsci's Patrimony*. British Journal of Political Science. Halaman 327.

⁵⁰ Saptono. *Op.cit.* Hal 1

dengan hegemoni atau menguasai dengan kepemimpinan moral dan intelektual secara konsensus. Dalam konteks ini, Gramsci mengatakan hegemoni, sebagai satu bentuk supermasi satu kelompok atau beberapa kelompok atas yang lainnya, dengan bentuk supermasi lain yang ia namakan dominasi yaitu kekuasaan yang ditopang oleh kekuatan (*power*).⁵¹

Dalam menjawab pertanyaan penelitian peneliti menggunakan konsep hegemoni yang dikemukakan oleh Robert W. Cox. Cox merupakan orang yang menerapkan pendekatan Gramscian dalam studi Hubungan Internasional. Cox merupakan salah satu penstudi dalam Teori Kritis, teori yang oleh Martin Griffiths dimaknai sebagai teori yang mengacu pada suatu analisis mendasar Marxisme mengenai teori dan praktik Hubungan Internasional yang pertama kali muncul pada tahun 1937 sebagai sebuah karya penelitian *Frankfurt Institute of Social Research*.

1.7.1 Hegemoni

Bagi Cox hegemoni adalah suatu kesatuan dari struktur dan suprastruktur dimana kekuasaan berdasarkan penguasaan terhadap produksi dirasionalkan melalui ideologi yang menggabungkan kompromi dan konsensus antara kelompok yang berkuasa dan subordinat.⁵² Konsep hegemoni Cox dengan penggunaan istilah yang sama lebih memfokuskan kepada tatanan dunia global.

Cox berpandangan proses hegemoni seringkali justru menyangkut perebutan pengaruh konsep realitas,⁵³ dari pandangan yang mendominasi berhasil diambil oleh mereka yang didominasi. Sehingga proses hegemoni akan sangat mempengaruhi

⁵¹Sugiono, Muhadi (1999) *Kritik Antonio Gramsci terhadap Pandangan Dunia Ketiga*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal 31

⁵²RobertCox, (1977) '*Laborand Hegemony*', *International Organization*, hal. 387

⁵³Gramsci menjelaskan konsep realitas sebagai sebuah pandangan hidup dan cara berpikir yang dominan, yang di dalamnya terdapat sebuah konsep tentang kenyataan yang disebarluaskan dalam masyarakat baik secara institusional maupun perorangan; (ideologi) mendiktekan seluruh cita rasa, kebiasaan moral, prinsip-prinsip religius dan politik, serta seluruh hubungan-hubungan sosial, khususnya dalam makna intelektual dan moral.

kehidupan mereka yang didominasi. Mekanisme hegemoni pada level global bisa melalui lembaga internasional, dimana di dalam lembaga-lembaga tersebut terdapat norma-norma dan mekanisme universal yang akan mengatur dan mempengaruhi tindakan negara-negara anggota.⁵⁴

Pemaknaan hegemoni pada level internasional menurut Robert W. Cox :

“Hegemony is a structure of values and understandings about the nature of order that permeates a whole system of states and non-state entities. In a hegemonic order these values and understandings are relatively stable and unquestioned. They appear to most actors as the natural order. Such a structure of meanings is underpinned by a structure of power, in which most probably one state is dominant but that state’s dominance is not sufficient to create hegemony. Hegemony derives from the dominant social strata of the dominant states in so far as these ways of doing and thinking have acquired the acquiescence of the dominant social strata of other states.”⁵⁵

Dengan mengembangkan konsep hegemoni Gramsci pada level internasional, Cox berpandangan bahwa tatanan dunia bersifat hegemonik, adanya pengendalian dari kekuatan-kekuatan hegemon. Cox berpendapat sistem hegemonik tersebut dikonstruksikan sedemikian rupa oleh Blok Historis seperti negara, kelas sosial, institusi internasional, untuk menjaga dominasi dalam struktur internasional. Untuk menjamin dominasi tersebut, sebuah konsep universal mengenai tatanan dunia dikembangkan oleh negara hegemonik, sebuah tatanan yang dikonstruksikan mampu berhubungan dengan kepentingan kebanyakan negara di dunia ini.⁵⁶

Cara menghegemoni menurut Cox meliputi dua cara pendekatan, pertama dengan cara paksaan dan yang kedua melalui kesepakatan bersama atau konsensus. Cox menilai hegemoni lebih sukses diterapkan melalui aspek konsensus. Cox menilai bahwa titik awal dari sebuah hegemoni ialah kondisi dimana suatu kelas

⁵⁴Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair.(1983) *“Approaches to World Order:Gramsci, hegemony, and international relation: an essay in method”*. Cambridge: University Press. Hal 13.

⁵⁵Robert Cox (1993) dalam Stephen Gill, ed., Gramsci, *Historical Materialism and International Relations*. Hal 42

⁵⁶ Benni Wijaya. *Op.cit*. Hal 17.

dan anggotanya menjalankan kekuasaan terhadap kelas-kelas di bawahnya dengan cara kekerasan dan konsensus.⁵⁷

Lebih jelas lagi, Cox menjelaskan bahwa hegemoni bukanlah hubungan dominasi dengan menggunakan kekuasaan, melainkan hubungan persetujuan dengan menggunakan kepemimpinan secara politik dan ideologis. Sehingga bagi Cox hegemoni adalah suatu organisasi konsensus.⁵⁸

Menurut Cox dengan merujuk Antonio Gramsci hegemoni didefinisikan sebagai moral kepemimpinan (*direzione*) dan intelektual sebagai elemen penyusun utama persetujuan dan persuasi. Sebuah kelompok sosial dan kelas dikatakan bisa mengambil peran hegemoni sejauh mereka bisa mengartikulasi sistem yang dipatuhi oleh orang banyak, yang ajaran-ajarannya diterima sebagai hal yang berlaku universal dan dapat diterima oleh masyarakat umum.⁵⁹

Lebih lanjut, Robert Cox, memakai konsep hegemoni sebagai cara menjelaskan kontrol hegemoni dalam masyarakat-masyarakat untuk menerangkan cara bagaimana ide-ide dominan mengenai tatanan dunia membantu mempertahankan pola-pola khusus dari hubungan-hubungan antara kekuatan materi, ide-ide dan institusi-institusi pada suatu level global.⁶⁰

Robert Cox sering mengatakan bahwa “teori selalu untuk seseorang dan untuk beberapa tujuan”.⁶¹ Dengan kata lain, sejalan dengan pemikiran Gramsci, bahwa hegemoni yang dibawa melalui dominasi intelektual dan budaya politik merupakan sebuah kemasan yang diusung oleh pihak hegemon dalam proses

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Benedetto Fontana, (1993) *Hegemony and power, on the relation between Gramsci and machiavelli*, Copyright by the regents of the university of minnesota press, Minneapolis london, ISBN 0-8166-2135-7 (alk. paper). Hal. 140.

⁶⁰ Martin Griffiths, lima puluh pemikir studi hubungan internasional, penerjemah : Mahyudindan Izamudin makmur, Raja Grafindo persada, jakarta. Hal. 159.

⁶¹ Robert Cox, ‘*Social Forces, states and World Order : Beyond international relations theory*’, Millenium : Journal of International Studies 10 (1981), Hal. 128

merebut kekuasaan tertinggi sehingga terbentuknya sebuah hegemoni yang berjalan dengan stabil.⁶²

Cox berasumsi bahwa apa yang terjadi dalam sistem hegemonik sehingga mereka yang dikuasai tidak merasa terhegemoni adalah mereka (pihak hegemon) menutupi wajah mereka dengan cara menawarkan ide-ide tentang kemakmuran, dengan memberikan konsensi-konsensi kepada kelas yang diperintahnya, melalui penerapan ide-ide tentang negara, dan melalui proses-proses normatif yang dipimpin dan digerakkan oleh suatu institusi.⁶³

Proses hegemoni seringkali justru menyangkut perebutan pengaruh konsep realitas, dari pandangan mereka yang mendominasi berhasil diambil oleh mereka yang didominasi. Sehingga akibatnya proses hegemoni akan sangat mempengaruhi kehidupan sosial dan pribadi mereka yang dihegemoni, bahkan berpengaruh pada cita rasa, moralitas, prinsip keagamaan dan intelektual mereka.⁶⁴

Mekanisme hegemoni dunia menurut Cox melalui lembaga internasional. Di dalam lembaga tersebut terdapat norma-norma dan mekanisme bersifat universal yang akan mengatur dan mempengaruhi tindakan negara-negara anggotanya.⁶⁵

Cox memusatkan perhatian pada apa yang di istilahkan sebagai “Internasionalisasi negara”. Dengan ini Cox merujuk pada proses di mana institusi-institusi nasional, kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan di sesuaikan dengan perkembangan struktur dan gerak suatu perekonomian dunia. Cox mengidentifikasi tiga dimensi dari proses ini, yaitu:⁶⁶

⁶² Benni Wijaya. *Op.cit.* Hal 17

⁶³Buku Ajar : Teori-teori Hubungan Internasional, Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Andalas, Padang. Hal. 98.

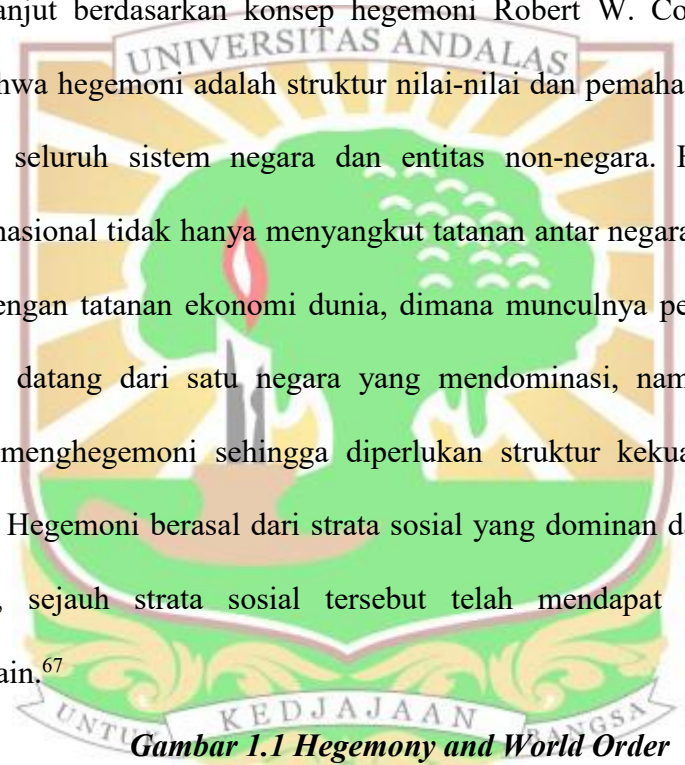
⁶⁴Roger Simon. *Ibid*

⁶⁵Robert W. Cox with Timothy J. Sinclair(1983) “*Approaches to World Order:Gramsci, hegemony, and international relation: an essay in method*” Cambridge: University Press. Hal 137

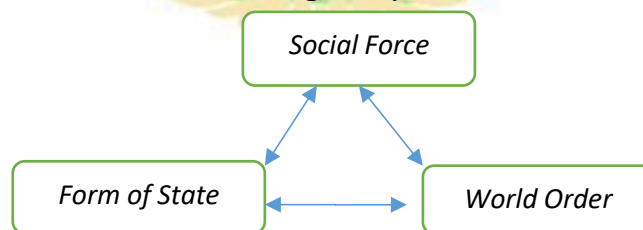
⁶⁶Robert Cox,(1987) *Production, Power, and World Order : Social Force in the Making of History*,New York, Columbia University Press Hal. 399.

- a) Ada sebuah proses formasi konsensus antar negara mengenai tuntutan dan kebutuhan perekonomian dunia yang mengambil tempat dalam suatu kerangka ideologis umum.
- b) Partisipasi dalam negosiasi mengenai konsensus ini bersifat hirarkis.
- c) Struktur internasional setiap negara disesuaikan sehingga tiap negara bisa dengan baik merubah konsensus global itu menjadi kebijakan tindakan nasional.

Lebih lanjut berdasarkan konsep hegemoni Robert W. Cox tersebut dapat disimpulkan bahwa hegemoni adalah struktur nilai-nilai dan pemahaman tentang sifat yang meresapi seluruh sistem negara dan entitas non-negara. Hegemoni dalam hubungan internasional tidak hanya menyangkut tatanan antar negara, melainkan juga berhubungan dengan tatanan ekonomi dunia, dimana munculnya pelaku hegemonik. Hegemoni bisa datang dari satu negara yang mendominasi, namun negara tidak mampu untuk menghegemoni sehingga diperlukan struktur kekuasaan pada level internasional. Hegemoni berasal dari strata sosial yang dominan dari negara-negara yang dominan, sejauh strata sosial tersebut telah mendapat persetujuan dari negara-negara lain.⁶⁷



Gambar 1.1 Hegemony and World Order



Sumber : Robert Cox, (1981) *Social Forces, State and World Order: Beyond International Relation Theory*. Halaman 218

Cox mengatakan bahwa pergerakan yang dilakukan oleh partai, gereja, pendidikan, jurnalis, dan seniman dimasukkan kedalam golongan *Social Force*,

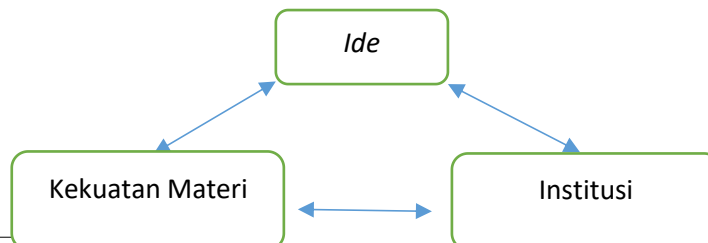
⁶⁷ Benni Wijaya. *Op.cit.* Hal 19

sedangkan *Form of State* merupakan bentuk dari institusi pembuat regulasi terhadap masyarakat (Pemerintahan).⁶⁸ Cox melihat hubungan internasional lebih merupakan refleksi dari hubungan antara kelas-kelas sosial dari berbagai macam negara. Secara umum, tatanan dunia yang hegemonik, melahirkan berbagaimacam norma universal, institusi dan mekanisme, yang pada akhirnya menjadi aturan bersama yang mengatur hubungan-hubungan antar negara dan kelas sosial yang ada.⁶⁹

Lebih lanjut dia berpendapat hegemoni dalam studi Hubungan Internasional tidak bisa disamakan dengan dominasi militer sebagaimana dalam pemahaman realisme, juga bukan dianggap sebagai suatu yang ideal bagi banyak orang seperti dalam pemahaman neoliberal institusional.⁷⁰

Hegemoni dalam tatanan internasional tidak terlepas dari struktur sosial, ekonomi dan politik. Cox menganggap bahwa hegemoni berimplikasi terhadap kebutuhan terhadap perubahan struktur global dan tatanan dunia dalam konteks dinamika dan dialektika secara etika, ideologi dan praktikal.⁷¹ Penggunaan kekuatan koersif seringkali menjadi kurang relevan lagi ketika konsensus dibangun pada basis nilai-nilai, ide-ide dan kepentingan material yang sama-sama dianut oleh kelompok penguasa maupun kelompok subordinat. Hal terpenting dalam proses ini adalah ide dan institusi semacam itu dipandang sebagai hal yang wajar dan dilegitimasi⁷² oleh masyarakat.

Gambar 1.2 Structural Hegemony



⁶⁸Ibid. Hal 140

⁶⁹Ibid.

⁷⁰ Benni Wijaya. *Op.cit.* Hal 19.

⁷¹ Stephen Gill and David Law (1993), *Global Hegemony and the Structural Power of Capital*, (New York: Cambridge University Press. Hal 94

⁷²Legitimasi adalah secara resmi kekuasaan yang didukung dan disetujui secara konsensus oleh masyarakat suatu Negara atau wilayah.

Sumber : Robert Cox (1981) *Social Forces, State and World Order: Beyond International Relation Theory*. Halaman 218

Cox mengkonsepkan bahwa semua struktur merupakan hasil dari interaksi antara tiga variabel diatas, menjelaskan bahwa terbentuknya hegemoni dan tatanan yang stabil adalah hasil dari keseimbangan antara ide dominan, institusi dan kapasitas material.⁷³ Sebagai penstudi Hubungan Internasional yang sejalan dengan pemikiran Gramsci tentang konsep hegemoni, Robert Cox lebih menggunakan konsep hegemoni sebagai cara menjelaskan kontrol hegemoni serta menerangkan cara bagaimana ide-ide dominan mengenai tatanan dunia membantu mempertahankan pola-pola khusus dari hubungan-hubungan antara kekuatan materi, ide dan institusi pada level internasional.⁷⁴ Seperti Gramsci yang selalu menempatkan karyanya pada skema Marxis, Cox juga menyadari dimana basis ekonomi menentukan kondisi yang terbatas bagi politik, ideologi dan negara yang menuju pada sifat dasar dari hubungan struktur dengan suprastruktur.⁷⁵

Cox berasumsi proses penyebarluasan norma-norma dan mekanisme universal dengan cara memperbesar dan melegalkan kekuasaan negara dominan sampai ketinggian internasional hanya akan memperkuat kedudukan dominasi. Bagi Cox, justru keterbukaan dan pasar bebas tidak memberikan manfaat yang sama kepada semua pelaku ekonomi, hal tersebut hanya memperkuat kedudukan pelaku ekonomi dominan. Hal ini dikarenakan upaya tersebut hanya dimaksudkan untuk mencari celah bagi pelaku ekonomi dominan untuk mendominasi semua negara.⁷⁶

Dominasi-dominasi negara tidak hanya terbatas pada level kedaulatan

⁷³Ibid. Hal 218

⁷⁴Martin Griffiths, lima puluh pemikir studi hubungan internasional, penerjemah :Mahyudin danIzamudin makmur, Raja Grafindopersada,jakarta. Hal. 159

⁷⁵Ibid.

⁷⁶Ibid.

wilayahnya, tetapi suatu negara mampu mengkonstitusikan dominasinya pada tatanan global. Hegemoni sebuah negara di tatanan global tersebut dinamai *the Internationalization of the State*. Karakter utama dari konsep *the Internationalization of the State* ialah sebuah paradox atas dominasi suatu negara terhadap aturan dan dinamika global.⁷⁷ Di waktu yang sama dalam level internasional, proses internasionalisasi tersebut disebabkan oleh meningkatnya peran dari aparatur-aparatur institusi internasional. Hal ini mengacu kepada badan dan institusi yang sudah lama terbentuk seperti *World Bank*, *International Monetary Fund (IMF)*, NATO dan EU atau badan-badan yang terbentuk atas perjanjian-perjanjian tertentu seperti GATT dan WTO.⁷⁸

Pengaruh institusi dan badan internasional tersebut sampai ke negara-negara di dunia, menurut Cox dibalik otoritas dan aktifitas institusi internasional terdapat hubungan yang kuat dengan kepentingan suatu negara. Khususnya negara yang mempunyai kekuatan yang cukup kuat di dunia yaitu Amerika Serikat mencoba untuk menjaga kepentingannya di forum dan badan internasional melalui aparatur negaranya yang beraktifitas di tempat tersebut. Cox mengatakan bahwa, konsep *Internationalization of the State* bertujuan untuk menjelaskan bagaimana dinamika hubungan internasional berada dibawah kepemimpinan negara hegemonik global, atau negara-negara yang beraliansi secara ekonomi politik.⁷⁹

Penggunaan konsep ini untuk melihat bagaimana lembaga internasional dalam hal ini WTO yang dikatakan Cox sebagai *Blok Historis* mendominasi dalam struktur internasional melalui norma universal, dalam hal ini kesepakatan AoA. Kemudian konsep Hegemoni Cox digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian, bagaimana

⁷⁷Brand, U, Gorg, C, Hirsch, J, and Wissen, M, *Conflicts in Global Environmental Regulation and the Internationalisation of the State. Contested Terrains*. (New York, 2008). 626.

⁷⁸ Ryan, Ahmadi (2016) *Counter Hegemony Ikhwanul Muslimin Terhadap Sekularisme di Era Pemerintahan Hosni Mubarak*. Diploma thesis, Universitas Andalas. Hal 24-25.

⁷⁹*Ibid.*

WTO menghegemoni kebijakan ketahanan pangan di Indonesia melalui kesepakatan AoA.

1.8 Metodologi Penelitian

Setiap penelitian yang dibuat disesuaikan dengan metodologi penelitian. Peneliti harus memahami metodologi penelitian yang merupakan seperangkat pengetahuan tentang langkah-langkah (cara) sistematis dan logis tentang pencarian data yang berkenaan dengan masalah-masalah tertentu.⁸⁰ Metodologi adalah proses, prinsip dan prosedur yang digunakan untuk mendekati permasalahan dan mencari jawaban. Dengan ungkapan lain, metodologi adalah suatu pendekatan umum untuk mengkaji topik penelitian.⁸¹ Metodologi dalam sebuah penelitian digunakan sebagai prosedur bagaimana pengetahuan tentang fenomena yang ada dapat diperoleh.

1.8.1 Batasan Penelitian

Berpedoman pada judul dalam penulisan ini, yaitu “Hegemoni *World Trade Organization* (WTO) melalui *Agreement on Agriculture* terhadap Kebijakan Ketahanan Pangan di Indonesia”. Penelitian ini menjelaskan hegemoni yang dilakukan oleh WTO melalui kesepakatan yang disepakati. Salah satunya mengenai kesepakatan pertanian yang tertuang dalam kesepakatan AoA.

Dalam tulisan ini, peneliti juga membatasi penelitian dengan mencoba menganalisis dari diterbitkannya kesepakatan AoA pada tahun 1995, yang mempengaruhi kebijakan ketahanan pangan di Indonesia sampai tahun 2015. Dengan menggunakan hegemoni Robert Cox, peneliti mencoba untuk menganalisis permasalahan ini.

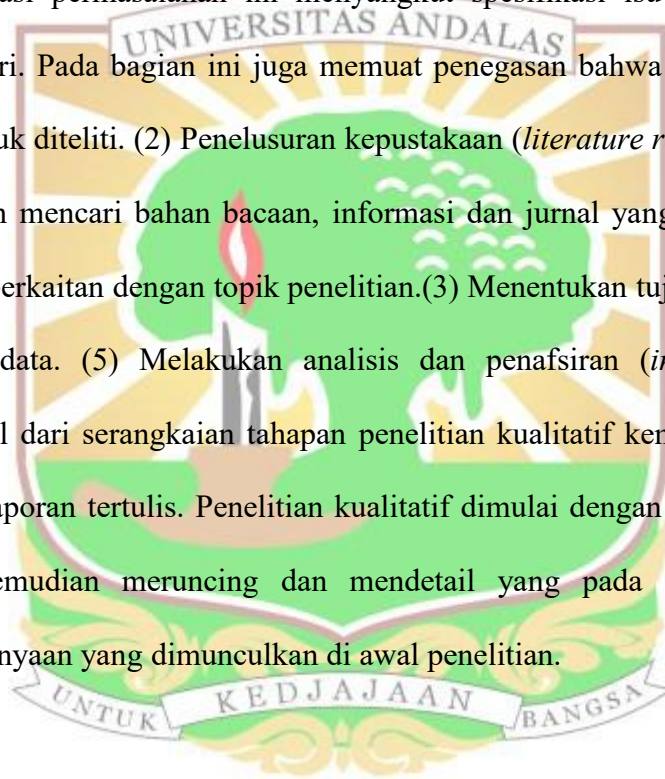
1.8.2 Jenis Penelitian

⁸⁰Gumilar Rusliwa Somantri,(2005) *Memahami Metode Kualitatif*. Universitas Indonesia,Social Humaniora Vol.9.No.2. Hal.58

⁸¹DR. Deddy Mulyana, MA, (2001)*Methodology Peneleitian Kualitatif* . Bandung : PT Remaja Rosdakarya.

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif analisis. Penelitian kualitatif dijabarkan oleh John Creswell sebagai sebuah penelitian yang mengeksplorasi permasalahan, dimana peneliti membangun sebuah gambaran yang kompleks dan menyeluruh, menganalisis kata-kata, membuat laporan secara detail.⁸²

Adapun tahapan dalam penelitian kualitatif menurut John Creswell sebagai berikut: (1) Mengidentifikasi permasalahan yang menjadi sasaran dalam penelitian. Tahap identifikasi permasalahan ini menyangkut spesifikasi isu atau gejala yang hendak dipelajari. Pada bagian ini juga memuat penegasan bahwa isu tersebut layak dan penting untuk diteliti. (2) Penelusuran kepustakaan (*literature review*). Pada tahap ini peneliti akan mencari bahan bacaan, informasi dan jurnal yang memuat bahasan dan teori yang berkaitan dengan topik penelitian. (3) Menentukan tujuan penelitian. (4) Mengumpulkan data. (5) Melakukan analisis dan penafsiran (*interpretation*). (6) Pelaporan. Hasil dari serangkaian tahapan penelitian kualitatif kemudian dituangkan dalam bentuk laporan tertulis. Penelitian kualitatif dimulai dengan pembahasan yang umum, dan kemudian meruncing dan mendetail yang pada akhirnya, mampu menjawab pertanyaan yang dimunculkan di awal penelitian.



1.8.3 Unit Analisis dan Unit Eksplanasi

Menurut Mochtar Mas'ued, unit analisis adalah unit yang hendak dijelaskan atau yang juga dikenal dengan variabel dependen.⁸³ Sedangkan unit eksplanasi adalah unit yang dapat mempengaruhi unit analisis atau disebut juga dengan variabel

⁸² John Creswell (2014) *Research Desing : Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications, Inc. Univited States. Hal 10.

⁸³Mohtar Mas'ued, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, Pusat Antar Universitas, Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, LP3ES.

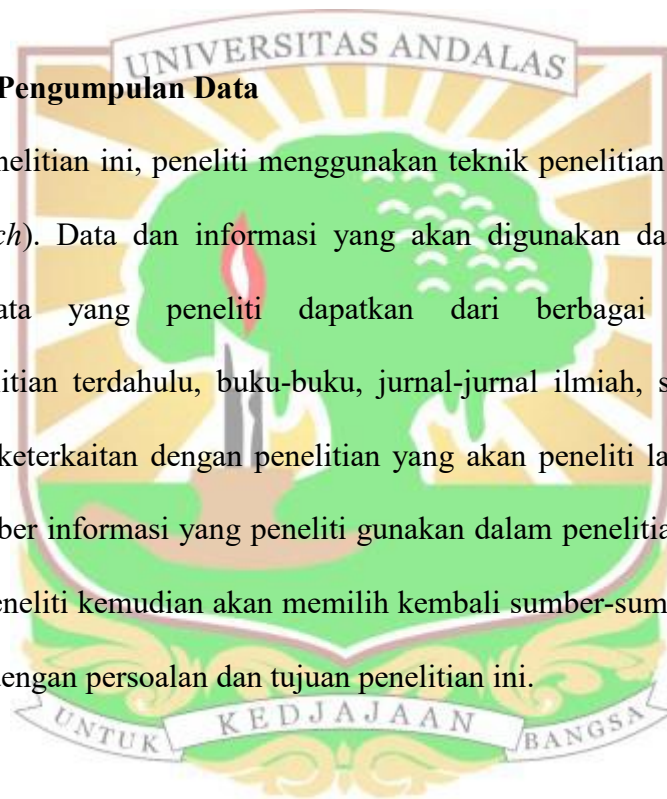
independen.⁸⁴ Berdasarkan pemaparan diatas, maka unit analisis dari penelitian ini adalah WTO, dan unit eksplanasi dari penelitian ini adalah kebijakan ketahanan pangan di Indonesia.

1.8.4 Level Analisis

Level analisis adalah kerangka kerja yang digunakan untuk membantu peneliti memahami hegemoni WTO terhadap kebijakan ketahanan pangan di Indonesia. Sesuai dengan konteks penelitian ini, maka level analisis atas penelitian ini adalah Negara.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan teknik penelitian studi kepustakaan (*library research*). Data dan informasi yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data-data yang peneliti dapatkan dari berbagai sumber, seperti penelitian-penelitian terdahulu, buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah, serta artikel-artikel yang memiliki keterkaitan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan. Mengingat banyaknya sumber informasi yang peneliti gunakan dalam penelitian ini, maka dalam penelitian ini peneliti kemudian akan memilih kembali sumber-sumber yang dianggap paling relevan dengan persoalan dan tujuan penelitian ini.



1.8.6 Teknik Analisis Data

Tahap awal yang peneliti lakukan dalam proses pengolahan data ialah menyeleksi dan mengumpulkan data terkait persoalan yang diangkat dalam penelitian, kemudian melakukan pengolahan data dan menginterpretasi data tersebut dengan menggunakan konsep hegemoni dari Robert W. Cox dan dalam menjawab permasalahan atau objek penelitian. Untuk memudahkan peneliti melakukan

⁸⁴*Ibid.*

pengolahan data, maka peneliti mencoba mengelompokkan data-data sekunder yang diperoleh melalui tulisan-tulisan terkait baik itu dari surat kabar (koran), majalah dan dalam bentuk dokumen lainnya.

1.8.7 Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini adalah bab pengantar yang berisikan latar belakang masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka konseptual dan metodologi penelitian.

BAB II : *AGREEMENT ON AGRICULTURE* (AOA) SEBAGAI KESEPAKATAN WTO DI SEKTOR PERTANIAN.

Bab ini berisikan data-data penelitian yang membantu peneliti menjawab persoalan yang diangkat dalam penelitian. Bab ini diawali dengan memaparkan WTO, lalu memaparkan mengenai AoA, seperti latar belakang lahirnya AoA, tujuan, kewajiban anggota, persetujuan bidang pertanian hingga andil negara maju dalam WTO dan sebagainya.

BAB III : PERUBAHAN KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA SEBELUM DAN SETELAH DITERBITKANNYA AOA.

Bab ini dimaksudkan untuk memaparkan bagaimana arah kebijakan ketahanan pangan di Indonesia sebelum dan setelah Indonesia meratifikasi kesepakatan AoA dan bagaimana keterikatan Indonesia terkait kesepakatan tersebut.

BAB IV : ANALISIS HEGEMONI WTO TERHADAP KEBIJAKAN KETAHANAN PANGAN DI INDONESIA.

Bab ini dimaksudkan untuk menganalisis bagaimana WTO mempengaruhi kebijakan domestik Indonesia melalui AoA. Dalam menganalisis peneliti akan membedahnya dengan menggunakan konsep hegemoni Robert W. Cox.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini dimaksudkan untuk menyimpulkan hasil analisis penelitian dalam bentuk temuan-temuan, serta sekaligus memaparkan saran dari penelitian.

