

BAB I:

PENDAHULUAN

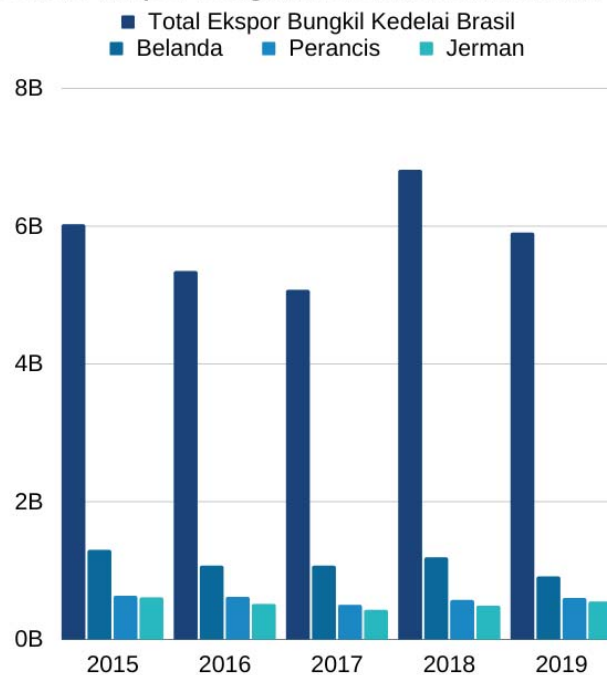
1.1 Latar Belakang Masalah

Tingginya kebutuhan Uni Eropa (UE) akan komoditas kedelai mendorong UE melakukan hubungan dagang dengan negara lain, tidak terkecuali Brasil. Permintaan kedelai dari UE tersebut mendorong Brasil meningkatkan jumlah produksinya dalam waktu singkat. Setidaknya enam puluh persen dari seluruh produksi kacang kedelai di dunia digunakan sebagai komoditas perdagangan, baik dalam skala nasional maupun global. Sebanyak 79 persen hasil produksi kacang kedelai digunakan sebagai pakan ternak, 19 persen untuk konsumsi manusia, dan 2 persen sisanya untuk produksi lain-lain (Zell-Ziegler, 2013). Kacang kedelai menjadi *input* yang paling esensial dalam sistem makanan dalam skala global, mengingat 83% dari kacang kedelai mengandung tepung, dan tujuh belas persen sisanya menghasilkan minyak ketika diekstraksi (Dalgaard et al., 2007). Sebagai bahan konsumsi manusia, kacang kedelai dapat diolah menjadi berbagai macam bentuk: tepung, susu, saus, tahu, bahkan protein nabati bertekstur sebagai pengganti daging bagi makanan vegetarian, dan terutama minyak (Turzi, 2017).

Ketika kedelai diolah, sisa residu pasca proses ekstraksi dapat dimanfaatkan sebagai bahan pakan ternak, baik itu dalam bentuk *soybean cake* atau *soybean meal* yang lebih dikenal sebagai bungkil kedelai, atau pelet. Bukan tanpa alasan, residu sisa tersebut masih mengandung sekitar 42 – 44 persen protein konsentrat yang cocok bagi pakan ternak (Turzi, 2017). Beragamnya manfaat dari kacang kedelai dan harganya yang relatif murah dibandingkan dengan sumber protein lainnya membuat para peternak dapat secara efisien memangkas ongkos pakan hewan ternak, sehingga biaya produksi daging menjadi lebih murah dan lebih mudah diakses oleh masyarakat. Sayangnya, hal tersebut berjalan beriringan dengan meningkatnya deforestasi akibat alih fungsi lahan yang berdampak pada berbagai macam krisis lingkungan.

Sedikitnya 55 persen dari produksi kacang kedelai di seluruh dunia berasal dari benua Amerika yang terbagi atas Amerika Serikat, Brasil, dan Argentina (Bertheau & Davison, 2011). Negara-negara UE sendiri banyak mengimpor bungkil kedelai dengan fungsi utama sebagai bahan pakan babi yang merupakan daging terbanyak diproduksi dan dikonsumsi oleh masyarakat Eropa (Zell-Ziegler, 2013). Brasil menyuplai sebanyak 43 persen dari total impor bungkil kedelai UE. Sedangkan, impor bungkil kedelai di UE sendiri sudah memakan volume sebanyak 29 persen dari total impor komoditas agrikultur UE (Zell-Ziegler, 2013). Tiga negara UE utama yang mengimpor komoditas bungkil kedelai Brasil ialah Belanda, disusul oleh Perancis, dan kemudian Jerman (The Observatory of Economic Complexity, 2022). Melalui hubungan dagang antara UE dengan negara-negara UE ini pula, UE ‘mengambil’ sebanyak tiga puluh persen dari total wilayah kedelai yang dipanen.

Destinasi Ekspor Bungkil Kedelai Brasil (dalam \$ AS)



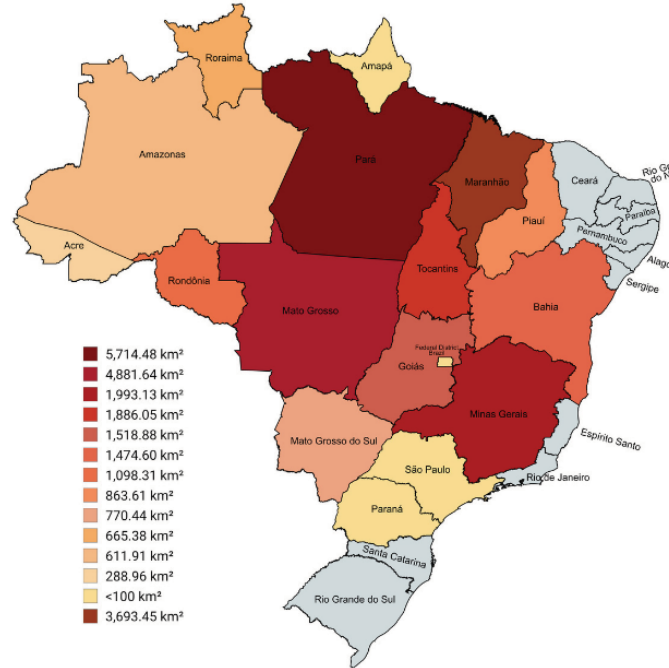
Sumber: The Observatory of Economic Complexity

Diagram 1.1 Destinasi ekspor terbesar bungkil kedelai Brasil ke Eropa (The Observatory of Economic Complexity, 2022)

Negara-negara tersebut sering kali menyiasati kebutuhan pasar dengan memanfaatkan teknologi modifikasi genetik terhadap kedelai yang ditanam, atau yang dikenal sebagai *Genetically Modified Organism* (GMO) dalam komoditas kedelai. Modifikasi genetik dalam komoditas kedelai ini hadir bukan tanpa kritik dari berbagai aktivis, misalnya saja organisasi non-pemerintah yang bergerak dalam bidang lingkungan di Eropa, Greenpeace Perancis dan Ecoropa, menemukan adanya risiko kesehatan dan lingkungan dalam mengonsumsi kedelai GMO (Heller, 2002; Lapegna, 2016).

Sejak tahun 2002 sampai dengan 2006, impor UE telah menjadi faktor pendorong asing terbesar bagi deforestasi di Brasil yang menghasilkan sebanyak 18 persen emisi karbon. Emisi yang dihasilkan akibat deforestasi disinyalir mencapai total tiga perempat dari seluruh emisi yang disponsori oleh UE (Turzi, 2017). Angka ini sangat besar apabila dibandingkan dengan peternakan padang rumput yang menghasilkan seperempatnya saja. Fakta ini mendorong Greenpeace mengkaji kerusakan yang ditimbulkan dari penanaman kedelai di Brasil (Heilmayr, 2020; Greenpeace, 2006). Melalui laporan yang diberi judul “*Eating Up the Amazon*”, Greenpeace mengemukakan fakta bahwa tiga perusahaan besar Amerika Serikat, Archer Daniels Midland (ADM), Cargill, dan Bunge bertanggung jawab terhadap enam puluh persen dari total produksi kedelai GMO di Brasil, di mana ketiga perusahaan tersebut memasok sebagian besar produksinya ke negara-negara Eropa (Greenpeace, 2006).

Peningkatan Deforestasi Wilayah Amazon dan Cerrado di Brasil Tahun 2008



Sumber: TerraBrasilis (2022)

Gambar 1.1 Peta luasan deforestasi wilayah Amazon dan Cerrado di Brasil tahun 2008 (TerraBrasilis, 2022)

Melalui laporan dari Greenpeace tersebut, dibentuk berbagai kebijakan dan penanganan yang disusun untuk menanggulangi tingginya laju deforestasi di Brasil, salah satunya adalah perjanjian Amazon Soy Moratorium (ASM) yang memastikan bahwa perdagangan dalam komoditas agrikultur tidak membeli kedelai yang ditanam di lahan bekas deforestasi (Soterroni et al., 2019). Perjanjian yang diperbarui pada tahun 2008 ini kemudian mendorong dibentuknya berbagai kebijakan serupa dalam kerangka komitmen *zero-deforestation*. Hingga tahun 2012, kebijakan-kebijakan tersebut terbukti berhasil menekan angka deforestasi, dari 27.800 km² di tahun 2004, turun menjadi 4.500 km² di tahun 2012 (Heilmayr, 2020). Keberhasilan ini runtuh ketika para pebisnis berhasil menemukan celah lahan di wilayah Amazon yang tidak terpantau serta di wilayah Cerrado, sehingga

antara tahun 2012 sampai dengan 2019, angka deforestasi meningkat hingga dua kali lipat menjadi 9.000 km² (Heilmayr, 2020).

Meningkatnya permintaan akan kedelai, bersamaan dengan peningkatan produksi daging ternak di Brasil dan UE menyebabkan terbukanya lahan padang rumput baru sebagai lahan produksi kedelai. Ruang gerak pebisnis kedelai di Amazon yang terbatas akibat adanya ASM perlahan-lahan bergeser ke arah Cerrado, tempat di mana tujuh puluh persen dari hasil pertanian Brasil diproduksi. Cerrado sendiri sejatinya merupakan wilayah yang rentan, karena hanya 8,24 persen wilayah Cerrado terlindungi secara resmi, sedangkan hanya sepertiga lahan yang termasuk dalam kategori Kawasan Lindung ketat (*strict Protected Areas*) (Zell-Ziegler, 2013).



Diagram 1.2 peningkatan deforestasi di wilayah Amazon dan Cerrado pasca pembaruan Amazon Soy Moratorium 2006 di tahun 2008 (TerraBrasilis, 2022; Heilmayr et al., 2020)

Berdasarkan diagram 1.2, dilihat bahwa meskipun terdapat penurunan tren deforestasi sejak dimulainya implementasi ASM di tahun 2006, seluruh wilayah Amazon dan Cerrado kembali mengalami peningkatan deforestasi yang cukup signifikan pada tahun 2016 sebagai akibat dari penanaman kedelai (Heilmayr et al., 2020). Meskipun berbagai upaya konservasi hutan telah dilakukan, hal tersebut hanya berdampak pada pengurangan laju deforestasi dalam skala global saja, dan bukannya benar-benar menghapuskan deforestasi.

Sebagai sebuah badan supranasional, UE selalu menjunjung tinggi nilai-nilai normatif dalam berhubungan dengan negara-negara lain. Menurut Diez (2005), kekuatan normatif yang dimiliki oleh UE memiliki beberapa tujuan, salah satunya ialah sebagai poin relevansi dari UE itu sendiri. Ketika aktor internasional lainnya menggunakan pendekatan ekonomi maupun militer, nilai normatif yang dianut oleh UE lebih menekankan pada aspek demokrasi sebagai pilar kekuatan sipil. Hal ini menjadikan seakan-akan UE adalah aktor internasional yang sangat menjunjung tinggi nilai, hukum, dan norma internasional. Adapun salah satu aspek dari kekuatan normatif ialah norma lingkungan, sebagai seperangkat peraturan yang membatasi perilaku aktor dari perusakan lingkungan dan mempromosikan sikap yang ramah ekologi (Mohr, 1994). Menurut Gerrits (2009), salah satu dampak yang paling signifikan dari kekuatan normatif yang dimiliki UE adalah fungsi perubahannya, yaitu ketika hal tersebut berhasil membawa perubahan bagi aktor-aktor lain di luar UE, sehingga dalam hal ini UE sering menekankan implementasi nilai-nilai normatif sebagai persyaratan menjadi partner dagangnya (Poletti & Sicurelli, 2019).

Salah satu penerapan nilai normatif oleh UE dapat dilihat dari adanya kebijakan *fair trade* yang mendukung rantai perdagangan dengan mendukung aspek keberlangsungan dalam hal sosial, ekonomi, dan lingkungan (EPRS, 2014). Mekanisme *fair trade* mengharuskan para pemangku kepentingan untuk mematuhi standar lingkungan, tenaga kerja, dan pembangunan yang telah ditetapkan oleh UE. Salah satu bentuk respons UE terhadap isu lingkungan yang berkaitan dengan citra negaranya dapat dilihat dari fenomena boikot komoditas minyak kelapa sawit

Indonesia yang terjadi pada tahun 2019. UE beranggapan bahwa minyak kelapa yang diproduksi di Indonesia tidak ramah lingkungan, sehingga beralih pada minyak yang lebih lestari, yaitu minyak bunga matahari (Sicurelli, 2019). Tidak hanya minyak kelapa sawit milik Indonesia yang bermasalah dengan UE, pada trimester awal tahun 2021 UE memberikan ancaman boikot kakao milik Ghana dan Pantai Gading karena dianggap menimbulkan dampak deforestasi dan mempromosikan *child labor* (Bonney, 2021). Penulis melihat bahwa keputusan untuk memboikot dan pemberian ancaman boikot tersebut dilakukan UE demi menjaga nilai normatif yang selama ini selalu menjadi kekuatan utama UE. Melalui citra normatif ini, UE memosisikan dirinya sebagai partner yang menarik dan kredibel. Seolah-olah dengan bekerja sama dengan UE, maka negara tersebut telah secara aktif berpartisipasi menerapkan norma-norma internasional. Sayangnya, terhadap Brasil sendiri UE tidak menindak tegas perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang impor kedelai maupun pemerintah negara tersebut.

Isu ini menjadi signifikan karena beberapa poin penting. Pertama, penulis melihat adanya kerusakan lingkungan global secara signifikan akibat perdagangan komoditas kedelai. Tidak hanya penggundulan hutan, pengiriman kedelai menuju Eropa juga menghasilkan emisi karbon yang tidak sedikit. Sikap inkonsistensi yang ditunjukkan oleh UE terhadap negara yang satu dengan lainnya tidak sesuai dengan kekuatan normatif yang selalu diusung oleh UE, sehingga penting untuk dipelajari lebih lanjut alasan di balik hubungan dagang antara UE dan Brasil yang masih dipertahankan. Kedua, kebijakan UE yang mengimpor kedelai GMO juga patut untuk dipertanyakan, mengingat penggunaan GMO sering kali ditolak karena dinilai berbahaya. Kebijakan anti-deforestasi dan impor komoditas agrikultur UE terbilang tidak *rigid*, sehingga memberikan celah bagi pebisnis dalam mempengaruhi pembentukan kebijakan UE yang menguntungkan pengusaha kedelai. Melalui poin-poin tersebut, penulis melihat bahwa isu ini penting karena masih belum banyak dibahas, sementara isu lingkungan, pembangunan berkelanjutan, dan nilai-nilai normatif sangat lekat dengan citra UE.

1.2 Rumusan Masalah

Melalui beberapa poin yang telah dijelaskan sebelumnya, meskipun mendapat banyak pertentangan karena dianggap tidak mendukung pembangunan berkelanjutan, penulis sampai pada pertanyaan mengapa UE yang menganut norma lingkungan secara konsisten tetap mempertahankan hubungan dagang dengan Brasil dalam sektor kedelai yang dinilai merusak hutan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tulisan ini bertujuan untuk mencari tahu lebih dalam faktor apa saja di balik alasan UE melakukan hubungan dagang dengan Brasil dalam sektor kedelai, meskipun dalam prosesnya, produksi kedelai yang dilakukan di Brasil menimbulkan deforestasi yang masif. Hal tersebut kontradiktif dengan citra UE yang menekankan aspek-aspek normatif internasional, khususnya dalam bidang environmentalisme.

1.4 Tinjauan Pustaka

Penulis dalam menganalisis alasan di balik dilaksanakannya hubungan dagang antara UE dengan Brasil melakukan tinjauan pustaka melalui literatur-literatur terdahulu. Melalui tinjauan pustaka, penulis hendak mencari tahu hubungan Uni Eropa dengan negara-negara yang memiliki tingkat deforestasi tinggi selain Brasil. Adapun topik tersebut penulis pilih untuk mengetahui lebih dalam mengenai faktor-faktor apa saja yang mendasari hubungan antara Uni Eropa dengan negara-negara lain, serta implikasinya terhadap pemilihan Brasil sebagai salah satu partner dagang terbesar UE. Penulis secara khusus membatasi tinjauan pustaka hanya terhadap literatur yang membahas mengenai hubungan dagang dengan Uni Eropa, namun tidak membatasi region dari negara yang hendak diteliti. Adapun dalam melakukan tinjauan pustaka, penulis merujuk pada literatur dari empat tahun terakhir, yaitu antara kurun waktu 2018 hingga 2021 yang didapat dari penelusuran laman pertama *Google Scholar*.

Literatur pertama yang penulis dapatkan membahas mengenai hubungan dagang antara UE dengan Ghana dan Nigeria, dua negara di Afrika Barat yang dikenal

sebagai penghasil kakao terbesar di dunia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Langan dan Price (2019), hubungan dagang antara UE dan negara-negara di Afrika, Karibia, dan Pasifik (ACP) utamanya didasarkan pada *Economic Partnership Agreement* (EPAs)—Perjanjian Kerja Sama Ekonomi—yang dilakukan dengan pemberian bantuan dari UE terhadap sektor perkembangan swasta di negara ACP. Penulis menemukan pola yang sama antara pola kerja sama UE dan negara-negara ACP dengan pola kerja sama UE dan Vietnam yang dijelaskan oleh Thu dan Schweissheim (2020). Thu dan Schweissheim (2020) menjelaskan bahwa kerja sama antara UE dan Vietnam didasarkan pada konsepsi *Trade and Sustainable Development* (TSD)—Perdagangan dan Pembangunan Berkelanjutan. UE, dalam hal ini menggunakan justifikasi pembangunan berkelanjutan untuk membuka jalur perdagangan bebas ke negara-negara ACP dan Vietnam.

Melalui skema kerja sama EPAs ini, UE ingin menekankan pada privatisasi sektor komoditas seperti kakao untuk mendukung perkembangan pasar bebas. Hal ini berdampak pada kemudahan akses bagi Ghana dan Nigeria dalam memasok komoditas ke Uni Eropa. Lebih lanjut dalam Langan dan Price (2019), dijelaskan bahwa salah satu persyaratan bagi Ghana dan Nigeria untuk menjalankan kerja sama dengan UE tersebut adalah dengan melakukan reformasi pasar bebas, namun, Ghana menolak reformasi pasar bebas secara menyeluruh, melainkan sebagian saja, berbeda dengan Nigeria yang mengejar reformasi secara menyeluruh. Sebagai akibatnya, Ghana mengalami kesulitan dalam memasok produknya ke UE karena biaya yang ditetapkan oleh UE cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan biaya yang harus dibayarkan oleh Nigeria. Hubungan dengan Vietnam, di sisi lain lebih diwarnai oleh adanya syarat bagi negara tersebut untuk patuh terhadap standar norma internasional, seperti hak asasi manusia (HAM) dan pekerja (Thu dan Schweissheim, 2020). Bagi UE, kerja sama dagang dengan Vietnam tidak terlalu membawa keuntungan dalam hal ekonomi, namun secara politis, hal ini diperlukan sebagai strategi UE dalam mempromosikan norma-norma internasional.

Promosi UE terhadap implementasi norma-norma internasional dalam kerja sama dagang internasional sejatinya bukan hal yang baru. Hal tersebut dapat dilihat pula dalam tulisan Sicurelli (2019) yang membahas mengenai hubungan dagang antara UE dengan Indonesia. Ia menjelaskan bahwa dari waktu ke waktu, UE selalu mempromosikan pendekatan yang bersifat normatif dalam perjanjian dagangnya dengan negara lain. Menurutnya, UE ingin bangkit menjadi kekuatan normatif global. Kepada Indonesia, UE juga berusaha menanamkan nilai-nilai environmentalisme dengan dukungan organisasi-organisasi non pemerintah yang bergerak di bidang lingkungan. Indonesia, di sisi lain tidak begitu tertarik dengan standar Eropa tersebut, karena dianggap terlalu sulit untuk diimplementasikan. Melihat hal ini, UE tidak segan-segan memberikan sanksi berupa boikot terhadap komoditas kelapa sawit milik Indonesia (Sicurelli, 2019). Penekanan UE terhadap norma internasional rupanya juga dapat dilihat dalam *preferential trade agreements* (PTAs) antara UE dan Amerika Serikat (AS) sebagaimana yang ditulis oleh Eygeny Postnikov (2018).

Berbeda dengan hubungan dagang antara UE dengan negara-negara berkembang, hubungan dagang antara UE dengan AS lebih kompleks dengan adanya PTAs yang bertujuan untuk mengurangi dampak negatif dari liberalisasi perdagangan. AS cenderung menekankan pada nilai-nilai domestiknya, memberikan persyaratan yang berdasarkan pada kepentingan nasional AS dan bersifat koersif, berbeda dengan UE yang mengedepankan nilai-nilai internasional dan dalam implementasinya menggunakan metode yang lebih halus (Postnikov, 2018). Penulis melihat hal ini sebagai upaya UE untuk menyamakan peraturan internasional untuk patuh terhadap norma-norma yang sama. Literatur terakhir oleh Kneller (2020) membahas mengenai hubungan antara UE dengan Australia. Hubungan dagang antara UE dan Australia sejatinya memiliki sejarah yang cukup kompleks dan konfliktual. UE dan Australia pernah memiliki sejarah perselisihan terkait kebijakan agrikultur dalam perdagangan internasional ketika kebijakan *Common Agricultural Policy* (CAP) milik UE membatasi akses Australia terhadap

pasar agrikultur di Inggris yang berdampak pada persaingan komoditas (Kneller, 2020).

Seiring dengan berjalannya waktu dan dengan hadirnya globalisasi, Australia telah berkomitmen untuk lebih terbuka terhadap ekonomi global, menekankan pada pengurangan tarif hambatan dalam perdagangan. Pada waktu yang hampir bersamaan, UE juga mengadopsi kebijakan yang menghendaki perdagangan bebas (Kneller, 2020). Berdasarkan kesamaan pemikiran tersebut, UE dan Australia kemudian mulai membangun hubungan yang lebih dalam, hingga pada tahun 2018 lalu terbentuk perjanjian yang berkomitmen untuk meningkatkan akses pasar, pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan antara dua entitas. Berdasarkan literatur-literatur di atas, penulis menemukan adanya beberapa pola hubungan kerja sama antara UE dengan negara-negara yang memiliki tingkat deforestasi tinggi. Penulis melihat bahwa terhadap negara-negara berkembang seperti negara ACP, Vietnam, dan Indonesia, UE cenderung memasukkan ide-ide mengenai privatisasi sektor komoditas—terutama agrikultur—dengan diiringi oleh pemberian bantuan. Kepada negara-negara maju seperti AS dan Australia, di sisi lain, UE tidak lagi begitu ikut campur ke dalam urusan domestik negara-negara tersebut, melainkan hanya berpatokan pada perjanjian yang telah disepakati antara dua entitas.

Lebih lanjut, penulis juga melihat adanya pola yang sama dalam hubungan dagang UE dengan seluruh negara yang dibahas dalam literatur di atas, yaitu bagaimana UE berusaha menanamkan citra normatif dirinya dalam skala internasional. Penulis melihat bahwa untuk melakukan hal tersebut, UE memosisikan dirinya sebagai partner yang menarik dan kredibel, sehingga dengan bekerja sama dengan UE, suatu negara tersebut akan dianggap ikut serta mendorong implementasi norma-norma internasional. Melalui tinjauan pustaka ini, penulis setuju dengan argumen penulis-penulis di atas yang mengatakan bahwa apa yang dilakukan oleh UE ialah menjual citra kepada negara lain, meskipun ketika perjanjian telah dilaksanakan, *output* yang dihasilkan tidak selalu berjalan sebagaimana yang dijanjikan oleh UE ketika menawarkan kerja sama dengan negara-negara lain. Adapun penulis melihat bahwa literatur-literatur yang sudah ada sebelumnya banyak membahas dari sudut

pandang hubungan antarnegara, namun belum ada yang melihat dari sisi aktor lain, khususnya TNCs. Kontribusi penulis dalam skripsi ini ingin melihat faktor yang menyebabkan ketidakkonsistenan UE dalam menerapkan norma lingkungan yang dianut dengan tetap mengimpor produk pertanian dari tempat dengan tingkat deforestasi yang tinggi, dilihat dari sudut pandang aktor pebisnis.

1.5 Kerangka Pemikiran

1.5.1 Peran *Lobbying* Pebisnis dalam Tata Kelola Global

Lobbying didefinisikan sebagai sebuah upaya dalam mempengaruhi pembentukan kebijakan pemerintah dengan menargetkan *decision-makers*, baik secara langsung maupun tidak (Dionigi, 2017). *Interest group* tidak dapat secara langsung melakukan negosiasi dengan pembentuk kebijakan, sehingga dibutuhkan peran *lobbyist* untuk menjembatani kedua belah pihak agar saling memahami kepentingan masing-masing. Menurut De Bruycker dan Beyers (2018), strategi dalam melakukan *lobbying* ada dua: *inside* dan *outside*. *Inside lobbying* merupakan upaya *lobbying* yang melibatkan komunikasi secara langsung antara pihak pelobi dan *policymakers* melalui saluran komunikasi secara langsung, seperti pertemuan tatap muka, telepon, atau pertukaran e-mail. Adapun strategi ini dapat dikatakan berada ‘di belakang layar’ karena prosesnya tidak terjangkau oleh publik. Sebaliknya, *outside lobbying* dilakukan melalui mobilisasi dan meningkatkan kesadaran kelompok dalam skala besar. Strategi ini lebih banyak memanfaatkan saluran komunikasi publik, seperti mengontak jurnalis, menerbitkan *press release*, dan membangun kampanye publik. Pelaku *lobbying* atau *lobbyist* diharapkan memiliki pemahaman mendalam terkait isu yang dibawa dan bagaimana proses pembentukan kebijakan dijalankan, seperti ilmuwan atau mantan politisi yang sebelumnya pernah bekerja dalam lingkup pembuatan kebijakan. Adapun pihak-pihak yang memerlukan *lobbyist* umumnya memiliki kebutuhan untuk disahkannya undang-undang yang melegalkan kegiatan mereka, seperti Transnational Corporations (TNC), misalnya.

Dewasa ini, peran TNC tidak terbatas pada peran ekonominya saja, melainkan juga peran politik, termasuk mempengaruhi pembuatan kebijakan terkait regulasi perdagangan dunia. Terdapat beberapa faktor di luar mekanisme pasar yang membuat perusahaan mampu memberikan dampak signifikan dalam tata kelola sistem perdagangan internasional: kekuasaan, otoritas, dan legitimasi. Ketiga faktor tersebut memberikan perusahaan akses terhadap informasi dan proses pembentukan kebijakan, sehingga mereka bisa memiliki suara yang signifikan terkait agenda yang akan membentuk regulasi komoditas agrikultur (Clapp dan Fuchs, 2009). Salah satu wujud kekuatan TNC terletak pada kemampuan perusahaan melakukan praktik *lobbying* untuk mempengaruhi proses pembentukan kebijakan. *Lobbying* sendiri dapat diproyeksikan terhadap instansi atau pun masyarakat secara umum. Terhadap instansi tertentu, perusahaan akan melakukan *lobbying* melalui pemberian dukungan kepada partai politik yang menduduki instansi tersebut sehingga instansi tersebut mau mewakili kepentingan perusahaan, sedangkan terhadap masyarakat sipil, perusahaan melakukan *lobbying* dengan cara menarik simpati mereka melalui isu-isu yang sejalan dengan nilai yang dianut oleh masyarakat, misalnya hak asasi manusia, dan isu lingkungan (Dür dan Bièvra, 2007).

Peran TNC dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan dikatakan berhasil apabila mencapai setidaknya salah satu dari dua hal ini: adanya otoritas publik yang mengambil *stance* resmi, atau terimplementasikannya kebijakan yang dibentuk secara nyata terkait isu yang diangkat oleh kelompok pebisnis (Dür dan Bièvra, 2007). Adapun untuk menentukan apakah TNC ini dikatakan sebagai aktor yang ‘kuat’, terdapat beberapa faktor yang dapat dijadikan tolok ukur, diantaranya ialah pengaruh kelompok pebisnis dalam struktur institusi; pengaruh pebisnis di antara *interest group* lainnya; dan pengaruh pebisnis dalam isu yang diangkat (Dür dan Bièvra, 2007). Hal ini juga berkaitan dengan sumber daya yang dimiliki oleh kelompok pebisnis, seperti sarana finansial, keterwakilan dan legitimasi organisasi, pengetahuan, serta sumber daya ahli dan informasi yang dimiliki. Sumber daya ini sangat penting bagi kelompok pebisnis karena

berperan sebagai ‘mata uang’ dalam mengorganisir kebutuhan *lobbying* dan memberikan informasi terkait prosedur pembentukan kebijakan yang kemudian akan ditukarkan dengan akses dan pengaruh dalam pembuatan kebijakan (Dür dan Mateo 2012).

1.5.2 Preferensi dan Rasionalitas Pembentukan Kebijakan Ekonomi Atas Hak Paten yang Dimiliki Oleh Negara

Aktor internasional, khususnya negara, dalam mengambil dan membentuk kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satunya adalah *cost and benefit*. Aspek finansial merupakan salah satu isu yang paling esensial dalam kesejahteraan negara yang sering meletakkan negara dalam situasi yang mengharuskan negara memilih antara prinsip idealisnya dengan kebutuhan ekonomi. Ketika dihadapkan dengan kondisi tersebut, tidak jarang negara memilih opsi kedua. Tindakan yang diambil oleh negara ini merupakan salah satu bentuk rasionalisme negara. Menurut James Fearon dan Alexander Wendt (2002), rasionalisme menunjukkan kecenderungan aktor dalam mengambil preferensi kebijakan yang sesuai dengan kepentingan mereka. Hal ini sejalan dengan argumen Jeffrey Checkel (2001) yang menyebutkan bahwa aktor mengambil sikap rasional karena beberapa faktor, misalnya kalkulasi *cost-and-benefit* dan insentif dalam bentuk materi.

Sebagai aktor yang rasional dan memiliki sifat *self-interest*, negara akan mengambil preferensi kebijakan yang cenderung menguntungkan dan membawa kesejahteraan, atau bahkan menjauhi kebijakan yang membawa kerugian bagi negara (Hausman, 2011). Lebih lanjut, menurut Hausman (2011), kesejahteraan negara dapat dilihat melalui penilaian apakah preferensi yang diambil oleh negara dapat memenuhi *self-interest* negara tersebut, atau apakah kebijakan yang diambil mampu memberikan keuntungan yang paling optimal. Melalui kondisi tersebut, sangat mungkin bagi negara untuk bergeser dari prinsip idealisnya demi mencapai keuntungan yang lebih besar, sekalipun opsi tersebut dirasa inferior dan tidak *feasible* bagi suatu negara (Hausman, 2011). Adapun

contoh implementasi rasionalitas negara dalam mengambil kebijakan luar negeri dapat dilihat melalui keluarnya Jepang dari perjanjian International Whaling Commission (IWC) pada tahun 2018. Jepang memiliki tradisi penangkapan ikan paus yang telah terinternalisasi dalam masyarakatnya sejak lama, terutama mereka yang tinggal di pesisir. Pada awalnya, mereka menangkap ikan paus dalam jumlah kecil, tetapi setelah Perang Dunia II, orang Jepang mulai makan daging secara teratur, meningkatkan jumlah penangkapan ikan paus (Whaling Museum, 2022). Pada tahun 1951, Jepang bergabung dengan IWC dan secara resmi menghentikan perburuan paus untuk penggunaan komersial pada tahun 1986.

Jepang yang sejak dulu selalu memperhatikan pandangan publik dan berkomitmen kuat terhadap perjanjian internasional, melihat adanya potensi AS dan negara-negara Eropa untuk keluar dari organisasi-organisasi internasional yang tidak sejalan dengan kepentingan negaranya masing-masing. Jepang kemudian memutuskan untuk keluar dari perjanjian IWC karena menganggap bahwa institusi tersebut tidak dapat memenuhi kepentingan Jepang, dan dengan itu melanjutkan kembali tradisi *whaling* untuk tujuan komersial meskipun mendapat kritik dari NGO-NGO lingkungan, terutama yang berfokus pada kelestarian biota laut (Holm, 2019). Sikap yang diambil Jepang menunjukkan bahwa negara, ketika dihadapkan dengan situasi yang membutuhkan keuntungan dalam aspek finansial, cenderung akan memilih kebijakan yang bersifat lebih pragmatis dibandingkan idealis (Hausman, 2011).

Salah satu bentuk rasionalitas negara dapat dilihat dari penetapan hak paten atas suatu komoditas. Menurut Kranakis (2007), paten dikatakan sebagai alat kekuatan dan kontrol terhadap teknologi dan masyarakat. Kepemilikan hak paten mengatur bagaimana, siapa, dan di mana suatu aktor dapat menggunakan teknologi, serta berapa biaya yang harus dibayarkan kepada pemilik paten tersebut, sehingga aktor yang memiliki hak paten memperoleh keuntungan maksimal dari penggunaan produk yang memiliki paten tersebut. Hak paten juga dilihat sebagai agen pembentukan kesejahteraan dan perkembangan negara.

Esensi dari sistem paten adalah bahwa pemilik paten bersedia untuk mempublikasikan detail lengkap terkait inovasi dari sebuah teknologi sebagai ganti dari monopoli penggunaannya (Kranakis, 2007). Sistem ini memberikan keuntungan mutlak bagi pemilik paten, karena monopoli dari hak paten tersebut memaksa para pengguna lain untuk membayarkan royalti bagi pemilik paten.

Salah satu contoh hak paten adalah GMO dalam bidang agrikultur yang diatur dalam Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS). Benih modifikasi diciptakan dengan mengubah struktur genetis suatu tumbuhan, sedangkan teknologi untuk menciptakan modifikasi genetis ini tentu tidak murah dan mudah untuk diciptakan, sehingga proses sejak riset sampai ditemukan benih yang tepat memerlukan sumber daya yang tinggi. Atas dasar tersebut, perusahaan mematenkan benih GMO sebagai ganti biaya operasional sekaligus pengambilan keuntungan dari penciptaan benih tersebut. Adapun perjanjian yang ditetapkan dalam TRIPS acapkali menguntungkan negara-negara besar semata, karena sistem pembayaran royalti terkait hak paten memakan biaya yang tidak murah, dan justru menekan negara-negara berkembang (Kranakis, 2007).

Menurut Fearon dan Wendt (2002), suatu aktor tidak harus sepenuhnya rasional, melainkan didasarkan pada kebutuhan aktor tersebut akan tindakan apa yang paling efektif dan efisien dalam mencapai kepentingannya. Adapun rasionalitas suatu aktor terkadang bisa menjadi bumerang bagi aktor itu sendiri ketika keputusan yang diambil berbanding terbalik dengan citra yang telah dibangun aktor tersebut. Hal ini terjadi karena menunjukkan adanya ketidaksesuaian kepentingan dengan tindakan yang diambil sehingga dianggap tidak etis, dan pada taraf tertentu juga mampu menunjukkan adanya *democracy-deficit* yang dialami oleh suatu aktor (Vörös, 2021). Meskipun kontradiktif dengan citra negara, pada situasi dan kondisi tertentu negara akan tetap mengambil keputusan yang dinilai paling rasional dan bersedia untuk ‘keluar jalur’ apabila hasil akhir dinilai setimpal dengan ‘biaya’ yang dibayarkan.

1.6 Hipotesis

Kontradiksi UE dalam menerapkan norma lingkungannya berkaitan dengan impor komoditas kedelai Brasil disebabkan oleh dua faktor. Pertama, adanya kekuatan pebisnis olahan bungkil kedelai yang melakukan lobi terhadap pengambil keputusan utama UE, terutama European Commission (EC) dan European Parliament (EP) yang bermanuver dalam pembentukan kebijakan impor agrikultur di UE. Kedua, bungkil kedelai yang ditanam di Brasil sebagian besar merupakan benih GMO yang patennya dimiliki AS dan UE. Penggunaan benih di Brasil tersebut membawa keuntungan ekonomi yang cukup signifikan bagi UE, sehingga fakta tingginya deforestasi di Brasil cenderung diabaikan.

1.7 Operasionalisasi Konsep

1.7.1 *Business Power*

Pebisnis atau perusahaan memainkan peranan penting dalam menentukan *rules* dan regulasi yang mengatur sistem global (Fuchs & Clapp, 2009). Mereka membangun standar, berpartisipasi dalam kerja sama swasta dan negara, melobi pemerintah nasional maupun institusi multilateral, dan membentuk diskursus terkait norma yang berkaitan dengan perusahaan-perusahaan tersebut, termasuk kesehatan, keberlangsungan, dan risiko-risikonya. Perusahaan menjadi aktor politik utama dalam tata kelola global, dan implikasinya terhadap masyarakat menjadi sangat penting. Adapun kekuatan pebisnis dapat dilihat melalui beberapa indikator: *reward*, *expert*, *referent*, *coercive*, dan terutama legitimasinya. Perusahaan menyediakan tidak hanya kebutuhan masyarakat, namun juga informasi dan kemampuan untuk memberikan insentif kepada pemerintah. Hal ini yang kemudian menjadi alasan mengapa perusahaan memiliki andil yang signifikan dalam pembentukan kebijakan (Fuchs, 2007).

Lebih lanjut, pebisnis mampu menggunakan ‘tangan’ lain untuk memastikan bahwa kepentingannya dapat terlaksana, salah satunya ialah dengan melobi. Adapun lobi dilakukan dengan cermat dan teliti. Para pelobi akan menawarkan timbal balik kepada negara berupa hal-hal yang dibutuhkan oleh negara,

terutama informasi, sebagai ganti dari dimasukkannya kepentingan perusahaan dalam kebijakan yang dibentuk oleh para pembuat kebijakan (Fuchs, 2007).

1.7.2 Deforestasi

Mengutip FAO (2000), deforestasi didefinisikan sebagai aktivitas pengalih-fungsikan lahan bagi penggunaan lahan lain. Umumnya, deforestasi mengubah hutan menjadi lahan peternakan, perkebunan, pertambangan, transmigrasi, dan areal penggunaan lahan lainnya. Menurut Hidayat (2008), deforestasi menekankan pada kerusakan hutan yang diakibatkan oleh kehilangan secara permanen *forest coverage* yang terjadi dalam jangka panjang. Salah satu pelaku deforestasi ialah perusahaan-perusahaan besar. Bersama-sama, para pelaku usaha—khususnya dalam sektor agrikultur—membuka hutan dalam skala masif untuk melakukan produksi hasil agrikultur dalam skala besar. Adapun pembukaan lahan hutan selalu dilakukan, karena masifnya penanaman tanaman agrikultur, dibarengi dengan perubahan cuaca, serta tingginya *demand* membuat lahan yang tersedia tidak dapat digunakan secara terus-menerus, sehingga lahan baru harus dibuka.

Sebagai akibat dari deforestasi, siklus ekosistem menjadi rusak, hal ini menyebabkan punahnya spesies-spesies lain. Tidak hanya itu, deforestasi juga menimbulkan dampak terhadap ekonomi dan sosial. Adapun salah satu cara deforestasi yang paling umum dilakukan adalah metode *slash-and-burn*, terutama di wilayah hutan tropis. Abu sisa pembakarannya digunakan oleh para petani untuk menggemburkan tanah yang kemudian akan digunakan untuk penanaman, sayangnya, tanah tersebut hanya bisa subur untuk beberapa tahun, dan setelah itu para petani akan mengulangi metode yang sama untuk membuka lahan (Stanley, 2022).

1.7.3 Economic Benefit

Keuntungan ekonomi didefinisikan sebagai keuntungan yang berwujud, dapat dihitung berdasarkan pendapatan yang dihasilkan atau disimpan melalui implementasi kebijakan (Wells, 2021). Adapun keuntungan ekonomi dapat diukur melalui laba bersih, arus kas bersih, atau laba dari investasi. Keuntungan

ekonomi juga dapat merujuk pada adanya pengurangan biaya yang dikeluarkan, seperti penggunaan bahan mentah dan *labor costs* yang lebih rendah. Ketika perusahaan atau hendak mengambil keuntungan ekonomi, tidak jarang hal tersebut bertentangan dengan nilai-nilai yang dianut oleh perusahaan atau negara, namun, terkadang langkah tersebut perlu untuk diambil karena berkaitan dengan kesejahteraan negara.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Penulis menggunakan tipe penelitian yang bersifat eksplanatif untuk menjawab pertanyaan “mengapa”, mengingat penulis memiliki sangat sedikit, atau bahkan tidak sama sekali, kendali atas fenomena yang dikaji. Selain itu, penelitian ini juga berfokus pada fenomena kontemporer dalam konteks *real-life*. Robert Yin (2003) menjelaskan bahwa tipe penelitian yang bersifat eksplanatif akan cenderung menggunakan studi kasus, karena pertanyaan “mengapa” berurusan dengan hubungan operasional yang perlu ditelusuri selama beberapa waktu, tidak hanya frekuensi atau satu kali kejadian saja. Lebih lanjut, tipe penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menyusun sebuah teori baru, melainkan sekadar menjawab serta menguji hipotesis atas pertanyaan penulis yang tercantum dalam rumusan masalah saja.

1.8.2 Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini akan berfokus pada hubungan antara UE dengan Brasil dalam sektor perdagangan. Adapun jangkauan penelitian penulis ialah sejak tahun 2017 ketika terdapat signifikansi kenaikan deforestasi di Brasil pasca terbentuknya ASM, hingga tahun 2022 UE menerbitkan strategi terbaru terkait penanganan deforestasi dan lonjakan deforestasi di Brasil mencapai puncak tertingginya selama dua dekade terakhir.

1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Penulis mengumpulkan data melalui tinjauan pustaka dengan sumber-sumber sekunder berupa buku dan jurnal-jurnal ilmiah terdahulu, laporan dari organisasi-organisasi resmi pemerintah maupun non-pemerintah, serta artikel dan sumber-sumber kredibel lainnya yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.

1.8.4 Teknik Analisis Data

Penulis menganalisis data yang telah dikumpulkan melalui metode kualitatif, sehingga penulis akan mempersempit data pada sumber-sumber yang paling relevan untuk mencapai kesimpulan. Metode analisis kualitatif juga dipilih karena penelitian yang dilakukan oleh penulis terbatas pada satu kasus tertentu saja dan tidak menggeneralisasikan satu kasus dengan kasus yang lain dalam konsep yang sama (Jogiyanto, 2018).

1.9 Sistematika Penulisan

Penulis akan membagi tulisan ini menjadi lima bagian. Bagian pertama berisikan pendahuluan hingga sistematika penulisan, dilanjutkan dengan bab kedua yang membahas mengenai dinamika impor kedelai UE dari Brasil. Bab ketiga membahas mengenai kekuatan pebisnis dalam pemerintahan global dalam sektor agrikultur yang memungkinkan dilakukannya praktik lobi dalam pengambilan keputusan dalam UE. Bab keempat dilanjutkan dengan sikap UE yang memberikan pengecualian bagi Brasil karena adanya keuntungan finansial yang didapat dari kepemilikan hak paten benih kedelai yang ditanam di Brasil. Terakhir, bab kelima membahas kesimpulan dari seluruh penelitian.