

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kerala adalah sebuah negara bagian di India, tepatnya terletak pada bagian barat daya. Kerala berbatasan langsung dengan Tamil Nadu dengan Thiruvananthapuram sebagai ibukotanya. Kerala juga dekat dengan Samudra Hindia di sebelah barat dan selatan. Secara administratif, Kerala terbagi atas 14 distrik, yaitu, Thiruvananthapuram, Kollam, Alappuzha, Pathanamthitta, Kottayam, Idukki, Ernakulam, Thrissur, Palakkad, Malappuram, Kozhikode, Wayanadu, Kannur dan Kasaragod (Kerala District). Dapat dilihat pada gambar 1.

Kerala memiliki tanah yang sangat subur, kelimpahan air, serta memiliki flora dan fauna yang cukup beragam. Lembah – lembah serta hutan yang ada sudah menjadi rumah bagi masyarakat pedesaan Kerala. Dengan sumber daya alam yang dimiliki oleh Kerala, mayoritas pekerjaan penduduk di Kerala adalah bercocok tanam. Dengan adanya kekayaan alam yang melimpah ruah di Kerala, banyak perusahaan yang menjadikan ini sebagai peluang besar, didukung dengan pemerintah. Contohnya Perusahaan Perkebunan Kerala yang merupakan perusahaan perkebunan terbesar di sektor publik, yang didirikan oleh Pemerintah Kerala sendiri pada tahun 1962. Tujuan didirikannya perusahaan ini adalah untuk mengembangkan agroekonomi dari Kerala. Luas dari perusahaan ini adalah 14.020 Ha, yang ditanami oleh tanaman pohon karet, dan kelapa sawit. Sedangkan sisa dari tanah tersebut ditanam dengan kayu manis, kelapa, lada, pohon jati, dan kacang mete (Beyond Pesticide, 2012).



(Sumber : [www.mapsofindia.com](http://www.mapsofindia.com))

**Gambar 1. 1: Peta Kerala**

Perusahaan Perkebunan di Kerala ini mulai menggunakan pestisida jenis endosulfan dalam mempertahankan hasil perkebunannya dengan menggunakan helikopter, dengan cara mengelilingi desa dan menghujannya dengan cairan endosulfan tersebut secara rutin selama tiga kali dalam setahun. Penyemprotannya tersebut sudah dimulai sejak tahun

1962. Endosulfan sendiri selain dianggap sangat efektif dalam penggunaannya, endosulfan juga dianggap sangat murah. Endosulfan adalah insektisida organoklorin, bertindak sebagai racun kontak untuk berbagai jenis serangga dan tungau yang telah digunakan secara luas di seluruh dunia untuk tanaman pangan seperti teh, buah-buahan, sayuran dan biji-bijian. Terkenal karena kapasitasnya untuk meningkatkan produktivitas pertanian (Caton & Lopez, 2012).

Pestisida merupakan jenis bahan kimia yang digunakan untuk membasmi organisme pengganggu tanaman. Penggunaan pestisida telah lama digunakan oleh manusia. Dalam sebuah studi disebutkan bahwa penggunaan insektisida yang tercatat pertama kali adalah sekitar 4.500 tahun yang lalu oleh orang-orang Sumeria yang menggunakan sebuah senyawa belerang untuk mengendalikan serangga dan tungau, sementara sekitar 3200 tahun yang lalu orang-orang China menggunakan senyawa merkuri dan arsen yang berasal dari bunga kering *Chrysanthemum cinerariaefolium* "*Aster piretrum*", yang telah digunakan sebagai insektisida selama lebih dari 2000 tahun (Unsworth, 2010). Senyawa *Phyterum* ini juga semakin populer pada tahun 1850-1880 saat Eropa mengalami revolusi pertanian. Di mana semasa itu perdagangan internasional terutama terhadap perlindungan tanaman semakin populer (Taylor, Holley, & Kirk, 2007, p. 1).

Dalam beberapa tahun terakhir, (terutama pasca-Perang Dunia II) pestisida kimia telah menjadi bentuk penanganan hama yang paling penting dan populer. Pestisida "generasi pertama" sebagian besar merupakan senyawa yang sangat beracun, seperti arsen dan hidrogen sianida. Penggunaan mereka sebagian besar ditinggalkan karena terlalu efektif bahkan terlalu beracun. Selanjutnya, yaitu pestisida "generasi kedua" dimana sebagian besar merupakan senyawa organik sintesis. ('Sintetis' di sini memiliki arti senyawa yang dibuat oleh manusia - tidak

terjadi secara alami, sedangkan 'organik' berarti senyawa yang mengandung karbon") (Muir, 2012). Selama masa Perang Dunia Ke-II ini juga, munculah DDT (Dichlorodiphenyltrichloroethane) (The Center for Disease Control and Prevention, 2009) yang dianggap sebagai pahlawan karena berhasil menyelamatkan para tentara dari serangan hama, yang kemudian hari DDT digunakan di pertanian (Fishel, p. 3). Pestisida yang berbahan dasar kimia sering digunakan untuk mengendalikan penyakit, hama, atau gulma. Kontrol kimia didasarkan pada zat yang beracun (berbahaya) untuk hama yang ingin dibasmi. Ketika pestisida kimia tersebut diterapkan untuk melindungi tanaman dari hama, penyakit atau pertumbuhan berlebih oleh gulma, hal yang demikian yaitu mengenai produk perlindungan tanaman (Canna Researce Website).

Penggunaan pestisida kemudian menjadi semakin populer setelah muncul banyaknya kasus yang menyatakan kerugian pertanian akibat hama. Hama merupakan organisme yang dapat merusak bahkan memakan tanaman pertanian, yang dapat menyebabkan gagal panen (tanaman mati muda). Hasil pertanian merupakan hal penting bagi kebutuhan pangan hampir di setiap negara, bahkan saat ini dengan kemajuan ilmu pertanian kerugian karena hama dan penyakit berkisar 10-90%, dengan rata-rata 35 hingga 40%, untuk semua tanaman pangan dan serat potensial (Unsworth, 2010).

Inovasi akan pestisida tersebut, ternyata menimbulkan berbagai masalah yang kemudian hari, pada tahun 1958 ditulis oleh Rachel Carson dalam bukunya yang berjudul *The Silent Spring* sebagai racun abadi untuk bumi. Melalui buku ini pula, Carson akhirnya berhasil menggerakkan orang-orang untuk fokus dan mengatasi masalah lingkungan. Apa yang digambarkan oleh Carson, sama persis seperti apa yang terjadi di Kerala. Dimana beberapa distrik di Kerala menjadi sunyi akibat penggunaan pestisida. Tanaman menjadi kuning,

hewan-hewan bahkan serangga kecil ikut musnah, tidak ada lagi suara burung-burung liar di Kerala saat itu, anak-anak di Kerala menjadi cacat akibat penggunaan pestisida. Apa yang kemudian disebut Carson sebagai *Silent Spring*.

Meskipun berbagai penelitian secara berkala terus menghasilkan bahan kimia yang lebih aman untuk digunakan, namun penyalahgunaan pestisida dan kecelakaan masih terjadi, yang kemudian hari disebut oleh WHO (*World Health Organization*) sebagai *Acute Pesticide Poisoning*. Insiden ini menambah persepsi negatif publik tentang pestisida, dan memicu perdebatan politik secara global (Taylor, Holley, & Kirk, 2007, p. 1), terlebih lagi setelah WHO merilis banyak data mengenai korban akibat keracunan pestisida. Data dari WHO seluruh dunia menyebutkan, diperkirakan telah terjadi sekitar 400.000 hingga 2 juta kasus keracunan pestisida yang mengakibatkan 10.000 – 40.000 orang meninggal setiap tahunnya. Pada tahun 2009 WHO memperkirakan setidaknya sebanyak 300.000 orang meninggal setiap tahunnya karena keracunan pestisida (Tussolihin, 2012). Di Kerala sendiri tercatat setidaknya 4.270 orang terkontaminasi pestisida, dan 500 meninggal dunia hingga tahun 2012. Data tersebut disampaikan oleh pejabat kesehatan Kerala (The Ecologist, 2012).

Dengan adanya data mengenai jumlah korban karena keracunan pestisida, masyarakat internasional dan juga kelompok-kelompok NGOs (*Non-Governmental Organization*) atau LSM sepakat untuk membuat sebuah regulasi internasional yang dapat mengontrol penggunaan pestisida, terlebih lagi akibat yang ditimbulkan pestisida untuk lingkungan dan keberlangsungan manusia. Negara-negara berkembang merupakan negara yang mayoritas menggunakan pertanian dalam ekonominya, sehingga penggunaan pestisida tentu saja menjadi alternatif paling cepat untuk menghasilkan panen yang banyak tanpa terserang hama. Termasuk apa yang dilakukan oleh WHO (*World Health Organization*) dan FAO (*Food and*

*Agriculture Organization*) dalam menangani masalah ini, dengan membuat *Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticide*, yang telah berganti nama menjadi *The International Code of Conduct on Pesticide Management* (CropLife International).

*Code of Conduct* ini kemudian di aplikasikan di Kerala, India. Kerala juga menjadi fokus dari penelitian mengenai pestisida sejak tahun 1958 setelah lebih dari 100 orang meninggal akibat keracunan pestisida setelah mengkonsumsi tepung terigu yang telah terkontaminasi pestisida. Kejadian yang telah dijelaskan di awal mengenai penyemprotan endosulfan juga menjadi salah satu tragedi terbesar di India. Data mengenai penggunaan pestisida di Kerala menurut *Economic Review (Government of Kerala)* dari tahun 1996-2008 tercatat sekitar 462,05 ton. Namun cenderung berkurang setelah pemerintah Kerala mulai mengikuti prosedur yang ada di dalam *The International Code of Conduct on Pesticide Management* (Devi, *Pesticide in Agriculture: A Boon or Curse? Case Study of Kerala*, 2010, p. 200).

Menurut Kementerian Pertanian Kerala setidaknya terjadi penurunan persentase kontaminasi akibat pestisida selama tahun 2013 hingga tahun 2017, yaitu dari 18% di tahun 2013 menjadi 8% di tahun 2016 (Times of India, 2017). Data tersebut menjadi bukti keseriusan pemerintah Kerala dalam mengurangi penggunaan pestisida. Menteri Pertanian Kerala, Sunil Kumar mengatakan bahwa pemerintah akan membentuk mekanisme untuk mengontrol penggunaan pupuk dan pestisida di Kerala (Krishijagran.com, 2018). Tidak hanya itu, pemerintah Kerala juga merencanakan pertanian organik yang disebut sebagai *Organic Farming Policy*. Di mana kebijakan ini merupakan implementasi *The International Code of Conduct on Pesticide Management*. Pemerintah Kerala juga telah melarang penggunaan beberapa jenis pestisida setidaknya lebih dari 20 jenis pestisida (The Hindu Business Line, 2011).

Selain pemerintah, NGO seperti PAN (*Pesticide Action Network*) juga melakukan beberapa upaya untuk mengontrol dan mengawasi penggunaan pestisida di Kerala. PAN juga menggunakan prosedur serta mekanisme yang berpatokan penuh pada *The International Code of Conduct on Pesticide Management* dalam menangani masalah penggunaan dan pendistribusian pestisida.

## **B. Rumusan Masalah**

Mengapa *The International Code of Conduct on Pesticide Management* efektif dalam menangani masalah penggunaan dan pendistribusian pestisida di Kerala, India tahun 2003-2017?

## **C. Tujuan Penulisan**

1. Sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana (S1) pada jurusan Ilmu Hubungan Internasional fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Mengetahui kebijakan mengenai penggunaan dan pendistribusian pestisida melalui *The International Code of Conduct on Pesticide Management*.
3. Mengetahui keefektifitasan kebijakan *The International Code of Conduct on Pesticide Management* mengenai penggunaan dan pendistribusian pestisida di Kerala tahun 2003-2017.

## **D. Kerangka Teori**

### **1. Konsep Rezim Lingkungan Internasional**

Susan Strange dalam bukunya *Reteat of The State* tahun 1996 menuliskan mengenai teori rezim, teori rezim berasal dari tradisi liberal yang menyatakan bahwa rezim internasional mempengaruhi perilaku ataupun keputusan dari aktor-aktor negara maupun aktor non-negara. Asumsi yang disampaikan yaitu bahwa rezim mampu menghasilkan keputusan-keputusan kolektif serta

melaksanakan kerjasama internasional dalam mengatasi masalah yang dihadapi bersama meskipun pada sistem dunia yang anarkis (Setyadi, 2017, p. 705).

Rezim internasional kemudian diartikan sebagai sekelompok gagasan otoritatif, konvensi, aturan, atau praktik epistemik yang mengatur serangkaian kegiatan dalam bidang isu tertentu dalam urusan internasional. Bidang-bidang tersebut termasuk perdagangan, pertukaran moneter, kebijakan pertanian, hak istimewa diplomatik, proliferasi nuklir, penggunaan laut, pengaturan lingkungan, dan banyak lainnya (Hopkins & Meiches, 2018, p. 2). Adapun definisinya sebagaimana yang disampaikan oleh Stephen Krasner yaitu, “sebagai kumpulan dari prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan implisit atau eksplisit di sekitar harapan para aktor yang mana bertemu di suatu wilayah hubungan internasional ” (Hopkins & Meiches, 2018, p. 4). Prinsip diartikan sebagai keyakinan akan sebuah fakta, penyebab serta kejujuran. Norma merupakan standar perilaku yang dapat diartikan dalam hal hak dan kewajiban. Sedangkan aturan merupakan resep ataupun larangan khusus terhadap sebuah tindakan. Prosedur pengambilan keputusan merupakan praktik yang berlaku untuk membuat dan menerapkan pilihan bersama (Mushkat, 2010, p. 503).

Konsep mengenai Rezim Lingkungan Internasional, merupakan rezim yang diartikulasikan dalam perjanjian-perjanjian internasional, terutama dalam isu lingkungan. Rezim lingkungan sendiri didefinisikan sebagai institusi sosial yang terdiri atas aturan, peran dan norma yang telah disepakati (Harris, 2012). Norma sendiri secara sosial menurut Robin William, yaitu aturan perilaku (*rules of conduct*), mereka menentukan apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh berbagai macam aktor terkhusus dalam berbagai situasi (Houge, 1998, p. 10). Berdasarkan perilaku dalam membuat prosedur pengambilan keputusan dan dalam perilaku dalam



merumuskan serta mengimplementasikan peraturan, terdapat dua bentuk norma, yaitu :

a. Substantive Norms

Menyediakan standarisasi yang spesifik mengenai aturan perilaku (International Regimes (Rezim Internasional), p. 2).

b. Procedural Norms

Memberikan panduan bagaimana sebuah negara harus merancang dan mempergunakan mekanisme pembuatan keputusan (Arian, p. 13).

Rezim lingkungan juga secara suka maupun tidak suka juga turut menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan sebuah negara, terutama dalam isu lingkungan. Sebuah negara terkadang harus membagi sedikit kedaulatannya, agar dapat bergabung dalam rezim lingkungan internasional (Lopes, p. 2). Dalam ranah sosialnya, rezim lingkungan internasional memiliki fungsi utama yaitu menjadi pembuatan keputusan kolektif yang mengikat (Gehring, 2012). Hal ini, memungkinkan anggotanya untuk mengadopsi norma-norma yang telah disepakati bersama. Sehingga seluruh aktor, tidak hanya negara merupakan elemen yang berperan sangat penting dalam menjalankan norma-norma tersebut.

Maka, apabila diaplikasikan pada rezim yang dibahas dalam skripsi ini yaitu *The International Code of Conduct on Pesticide Management*, terdapat standarisasi yang diatur oleh FAO dan WHO serta panduan tentang perencanaan undang-undang yang juga dikeluarkan oleh FAO dan WHO. Peter Hough menyampaikan beberapa norma terkait penggunaan pestisida secara internasional, yaitu :

- a. Kita harus berusaha untuk mendapatkan hasil pangan yang optimal (ketahanan pangan).
- b. Penyakit dan kerusakan hama harus dibatasi.
- c. Penyalahgunaan terhadap pestisida yang menyebabkan keracunan terhadap manusia harus dicegah.

- d. Perdagangan pestisida harus diatur.
- e. Pestisida tidak boleh digunakan secara berlebihan.
- f. Polisi lingkungan akibat pestisida harus dibatasi.
- g. Kontaminasi makanan akibat pestisida harus dibatasi.  
(Houge, 1998, p. 11)

## 2. Teori *Compliance Bargaining*

Teori *Compliance Bargaining* merupakan sebuah teori yang digagas pertama kali oleh William Zartman. Gagasannya ini mengaju pada sebuah proses tawar-menawar dalam suatu kesepakatan. Proses tawar-menawar dalam penandatanganan kesepakatan tersebut sangat erat kaitannya dengan kewajiban yang harus dipenuhi dalam kesepakatan tersebut. Teori ini bahkan menggaris bawahi pentingnya kepatuhan pada perjanjian dan kesepakatan yang telah ditanda tangani. Kepatuhan ini berkaitan erat dengan antara aktor serta manajemen yang baik dalam sebuah rezim. Tingkat kepatuhan tersebut kemudian dilihat dari dua sisi, yaitu *Management School* dan *Enforcement School* (Jonsson & Tallberg, 1998, p. 374).

Menurut *Enforcement School* ketidakpatuhan muncul karena berbagai macam motif, yang mana ketidakpatuhan ini harus ditindak secara efektif. Menurut Stein semua motif yang beragam itu terkadang menghadapi dilemma. Dimana sebenarnya setiap negara memiliki kepentingan yang sama, dan akan sangat efektif jika dipatuhi bersama namun, terkadang terjadi pelanggaran komitmen, karena dirasa itu akan memberikan manfaat lain. Hal tersebut tentu saja berbanding terbalik dengan apa yang diyakini oleh *Management School*. *Management School* lebih menekankan pada kejelasan suatu perjanjian. Menurut *Management School* jika, kepatuhan merupakan masalah, maka sebenarnya yang menjadi dasar masalahnya ada pada manajemennya. Jika sebuah kebijakan ambigu dan tidak jelas atau berbenturan dengan sosial-ekonomi yang ada maka akan terjadi ketidakpatuhan. Pada akhirnya berimbas pada ketidak efektifan

kebijakan atau rezim (Jonsson & Tallberg, 1998, pp. 374-375).

Dari apa yang dipaparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam melihat ketidakefektifan sebuah kebijakan, teori *Compliance Bargaining* mengacu pada beberapa penyebab. Pertama yaitu, tingkat kepatuhan dapat dilihat dari kebijakan yang berlaku. Apakah kebijakan yang ada saat ini memiliki kapasitas yang kecil dan rendah untuk meningkatkan kepatuhan, atau bisa juga disebabkan oleh kepatuhan yang kurang oleh para aktor untuk memenuhi serta memahami kebijakan yang ada. Kedua, dalam *Compliance Bargaining* disebutkan bahwa kebijakan yang ada masih ambigu atau kurang jelas, seperti bahasa yang digunakan dalam kebijakan tidak jelas dan tidak tepat . Melalui teori ini, maka dapat dilihat, apakah sebuah kebijakan ataupun rezim sudah jelas isinya, mulai dari gagasan hingga bahasa yang digunakan serta maksud dan tujuan rezim tersebut (Pratiwi, 2017, pp. 21-22).

Jika teori *Compliance Bargaining* diaplikasikan dalam rezim yang dibahas yaitu, *The International Code of Conduct on Pesticide Management*. Maka, berbagai regulasi yang dijalankan akan sangat efektif apabila memiliki gagasan serta bahasa yang jelas, dan kejelasan regulasi untuk mengontrol serta mengawasi semua kegiatan yang terkait dengan penggunaan dan pendistribusian pestisida.

## E. Hipotesis

Hipotesis yang dapat dikemukakan pada skripsi ini yaitu: *The International Code of Conduct on Pesticide Management* yang telah disempurnakan efektif karena :

1. Pengaturan penggunaan dan pendistribusian pestisida berdasarkan bencana *pesticide poisoning* di Kerala, India.
2. Gagasan, tujuan serta bahasa mudah digunakan oleh para aktor secara efektif.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Metode Penelitian.**

Metode penelitian yang digunakan yaitu metode deskriptif atau kualitatif. Metode ini menggambarkan fenomena-fenomena yang terjadi di Kerala untuk dapat menjelaskan dan mengetahui keefektifitasan *The International Code of Conduct on Pesticide Management* dalam menangani masalah penggunaan dan pendistribusian di Kerala.

### **2. Teknik Pengumpulan Data.**

Teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah dengan mencari data pustaka atau *library research*. Yaitu, dengan mengumpulkan data-data terkait dengan mencari sejumlah literatur, yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. Literatur tersebut berupa buku, jurnal, dokumen, majalah, laporan, surat kabar, artikel dan sumber internet lainnya.