



Global Governance dan Bioteknologi: Monopoli Benih Transgenik oleh Monsanto dan Posisi World Trade Organization

Dyah Lupita Sari

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

UPN “Veteran” Yogyakarta

E-mail : Dyah.lupitasari@upnyk.ac.id

Abstrak

World Trade Organization telah menetapkan *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) Agreement* sebagai mekanisme baru dalam pengaturan terkait hak kekayaan intelektual. Tetapi, penerapan TRIPs Agreement banyak menimbulkan kontroversi di bidang agrikultur. Masalah yang terjadi adalah hak paten jelas memberikan perlindungan yang kuat dan tidak beralasan bagi industri bioteknologi. Hal itu bisa dimanfaatkan oleh perusahaan besar dan juga negara-negara maju untuk memonopoli benih transgenik yang dampaknya akan merugikan para petani-petani lokal—khususnya di negara berkembang—yang berdampak pada ketahanan pangan global. Dengan mendasarkan Analisa pada pendekatan Global Governance, tulisan ini membahas mengenai bagaimana posisi *Global Governance*—dalam hal ini WTO—dalam penerapan *TRIPs Agreement* dengan mengambil studi kasus monopoli benih transgenik oleh Monsanto. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan mengumpulkan data-data sekunder. Tulisan ini berargumen bahwa WTO sebagai Global Governance masih belum bisa mengatasi masalah monopoli benih transgenik karena sampai saat ini pun pembahasan ini belum selesai di dalam internal WTO sendiri. Dalam pembuatan regulasinya, WTO kurang memperhatikan prinsip-prinsip dasarnya dalam melindungi dan memberi manfaat bagi negara-negara berkembang sehingga cenderung menguntungkan negara-negara maju atau perusahaan besar yang memiliki power.

Kata Kunci: *TRIPs Agreement*, benih transgenik, *World Trade Organization*, *Global Governance*, Monopoli, Monsanto

Abstract

The World Trade Organization has established the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) Agreement as a new mechanism for regulating intellectual property rights. However, the implementation of the TRIPs Agreement has caused a lot of controversy in the field of agriculture. The problem that occurs is that patents clearly provide strong and unoriginal protection for the biotechnology industry. This can be used by large companies as





well as developed countries to monopolize GMO seeds whose impact will be detrimental to local farmers—especially in developing countries—which has an impact on global food security. By basing the analysis on the Global Governance approach, this paper discusses the position of Global Governance—in this case the WTO—in the implementation of the TRIPs Agreement by taking a case study of the monopoly of transgenic seeds by Monsanto. The method used is a qualitative method by collecting secondary data. This paper argues that the WTO as Global Governance has not been able to solve the problem of monopoly on transgenic seeds because until now this discussion has not been completed within the WTO itself. In making its regulations, the WTO does not pay attention to its basic principles in protecting and providing benefits for developing countries so that it tends to benefit developed countries or large companies that have power.

Keyword: *TRIPs Agreement, GMO seeds, World Trade Organization, Global Governance, Monopoly, Monsanto*

Pendahuluan

Berbagai perkembangan teknologi telah mengubah dinamika perekonomian industri dunia. Dari berbagai perkembangan tersebut, yang paling menonjol dalam hal pembangunan ini adalah inovasi pertanian yang diwakili oleh adanya bioteknologi sejak Revolusi Hijau. Munculnya bioteknologi merupakan salah satu terobosan bagi masyarakat dunia sebagai upaya menciptakan kemakmuran dan kehidupan yang lebih baik. Salah satu hasil dari bioteknologi yang kemudian memiliki pengaruh besar bagi industri ekonomi dunia adalah terciptanya benih transgenik. Benih transgenik saat ini menjadi salah satu produk yang telah diperdagangkan secara internasional. Kemunculan dari benih transgenik juga awalnya digunakan untuk mengatasi masalah ketahanan pangan dunia karena dianggap lebih efektif karena memiliki masa simpan produk yang lebih lama dibanding benih-benih biasa. Hal itu juga sudah dimanfaatkan oleh beberapa negara yang telah secara massif menggunakan benih transgenik dalam mengatasi masalah kelaparan dan ketahanan pangan di negara mereka. Brazil misalnya, dengan memiliki lahan pertanian transgenik yang cukup besar dan merupakan yang terbesar ketiga di seluruh dunia, maka Brazil mampu mengatasi masalah pangan di negaranya.

Namun masalah benih transgenik ini menimbulkan banyak perdebatan. Di satu sisi, benih transgenik dapat membawa hal positif dalam ketersediaan pangan dunia. Namun konsekuensi lain yang timbul ialah masalah monopoli benih dari hasil bioteknologi tersebut. Karena benih transgenik merupakan hasil rekayasa genetika, maka benih transgenik tersebut tidak bisa dilepaskan dari eksistensi rezim *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPs) yang telah bentuk oleh *World Trade Organization* (WTO). Benih transgenik sebagai hasil dari





bioteknologi tentu di dalamnya memuat kekayaan intelektual karena dihasilkan dari penelitian jangka panjang. TRIPs sendiri dibentuk oleh WTO awalnya ditujukan untuk membentuk rezim yang dapat mengatur masalah perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual melalui paten. Perlindungan terhadap benih transgenik di dalam TRIPs sendiri ada pada pasal Pasal 27 ayat 3 huruf b, yang berisi:

“plants and animals other than micro-organisms, and essentially biological processes for the production of plants or animals other than non-biological and microbiological processes. However, Members shall provide for the protection of plant varieties either by patents or by an effective sui generis system or by any combination thereof (WTO, n.d.).”

Hingga saat ini, banyak yang percaya bahwa penerapan TRIPs sangat berdampak terhadap pertanian dan kedaulatan pangan. Hal itu dapat menjadi ancaman karena TRIPs mewajibkan semua anggota WTO untuk memberikan perlindungan paten yang dapat diterima secara internasional dan dapat diberlakukan untuk penemuan baru di semua bidang teknologi. Untuk pertama kalinya, TRIPs memaksa negara-negara berkembang untuk memperluas hak kekayaan intelektual dalam menanam varietas dan benih yang berimplikasi langsung terhadap sektor pertanian. Perlindungan kekayaan intelektual di bawah TRIPs jika diterapkan secara luas akan memungkinkan hak monopoli terhadap gen tanaman individual dan karakteristiknya. Ini sama dengan penghapusan hak petani atas benih transgenik, sehingga mengancam praktik penyelamatan, penggunaan, pertukaran, dan penjualan benih yang tersimpan dalam pertanian selama bertahun-tahun (ActionAid, 2003).

Monopoli tersebut yang kemudian dimanfaatkan oleh korporasi besar (*Multinational Corporation/MNC*) dalam skala yang lebih luas. Hal itu dikarenakan globalisasi ekonomi telah membuka jalan bagi liberalisasi ekonomi yang akhirnya mengizinkan MNC masuk dalam sektor pertanian. Dalam kajian ini, penulis mengambil contoh korporasi besar seperti Monsanto yang memang memiliki peran signifikan secara global dalam mengembangkan benih transgenik. Selain itu, Monsanto juga telah mendominasi pasar benih transgenik di hampir seluruh negara di dunia. Dengan menggunakan pendekatan *Global Governance*, maka tulisan ini ingin mengkaji bagaimana posisi *Global Governance*—dalam hal ini WTO—dalam penerapan *TRIPs Agreement* yang justru dapat dimonopoli oleh perusahaan seperti Monsanto?

Kajian Pustaka

Perdebatan mengenai penerapan TRIPs Agreement terhadap produk benih transgenik sudah dibahas sebelumnya oleh para akademisi. Ada beberapa kajian mengenai isu ini bisa





dibagi ke dalam dua bagian yaitu: pendekatan hukum dan pendekatan pada MNC atau korporasi. Peschard dan Randeria dalam tulisannya membahas mengenai pertarungan hukum yang melibatkan paten dan royalti Monsanto pada benih transgenik—seperti kedelai, terong, dan kapas hasil bioteknologi. Monsanto dianggap telah memperkenalkan sistem pengumpulan royalti pribadi yang disesuaikan dengan detail tanaman dan kondisi pertanian Brasil dan India. Jadi, pada kenyataannya, perusahaan di negara-negara ini menikmati tingkat hak kekayaan intelektual yang luar biasa, meskipun ada perbedaan yang signifikan antara undang-undang paten dan varietas tanaman antara kedua negara (Peschard & Randeria, 2020). Sementara itu, Kolawole melihat aspek hukum dalam penerapan prinsip-prinsip di dalam *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* yang menekankan pada kewajiban dari pelaku korporasi yang memiliki dan menggunakan hak kekayaan intelektual mereka secara khusus pada tanaman hasil bioteknologi. Perusahaan memiliki tanggung jawab untuk tetap menghormati hak atas pangan. Dengan demikian, perusahaan yang memiliki hak paten atas varietas tanaman tertentu tidak boleh melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan petani tradisional. Selain itu, perusahaan juga tidak boleh mencegah petani tradisional dalam menyimpan atau menukar benih (Oke, 2020).

Ada beberapa kajian yang kemudian melihat isu ini dari kacamata MNC atau korporasi itu sendiri. Dalam tulisannya Kleinman Kloppenburg menggunakan pendekatan wacana dalam melihat bagaimana korporasi—dalam hal ini Monsanto—berupaya untuk mendapatkan simpati publik terkait dengan isu bioteknologi. Monsanto telah memanfaatkan elemen diskursif dengan resonansi historis yang berdampak pada citra bioteknologi yang kemudian dapat meredam oposisi dan juga mendapat dukungan publik (Kleinman & Kloppenburg, 1991). Pendekatan yang sama juga telah dibahas oleh Lamphere dan East, di mana dalam tulisannya mereka mengemukakan strategi legitimasi yang dilakukan oleh aktor perusahaan (Monsanto) selama hampir dua decade dalam membentuk narasi publik mengenai produk bioteknologi mereka (Lamphere & East, 2017).

Dari kajian-kajian sebelumnya, terlihat bahwa belum ada kajian yang kemudian melihat melalui pendekatan Global Governance. Dalam tulisan ini jelas bahwa *Global Governance*—WTO—memiliki peran yang cukup penting dalam membentuk rezim seperti *TRIPs Agreement* yang kemudian bisa mempengaruhi hubungan antara korporasi dan masyarakat khususnya petani tradisional yang merasa dirugikan dengan adanya praktik monopoli atas benih transgenik. Hal tersebut tentunya akan membawa masalah bagi ketahanan pangan di sebuah negara. Hal inilah yang kemudian akan menjadi fokus pada kajian di tulisan ini.

Metode

Tulisan ini menggunakan metode kualitatif dengan sumber data sekunder melalui jurnal, buku, dokumen-dokumen, dan sumber internet yang kredibel. Sumber-sumber sekunder tersebut meliputi tema besar terkait dengan peran WTO dan *Global Governance* dalam penerapan *TRIPs Agreement* yang kemudian mengerucut menjadi isu monopoli benih transgenik oleh MNC—dalam hal ini Monsanto—di berbagai negara. Penulis juga mencari





referensi mengenai efektifitas dan tantangan dalam penerapan *TRIPs Agreement* di negara-negara tertentu sebagai bahan pembandingan. Metode ini dipilih untuk dapat menjelaskan pendekatan konsep *Global Governance* yang telah dipilih oleh penulis. Kemudian penulis mengambil studi kasus mengenai isu monopoli benih transgenik oleh Monsanto. Studi kasus ini dipilih karena penulis menganggap bahwa isu Monsanto merupakan isu yang menarik dan sampai saat ini juga belum selesai. Monsanto menjadi salah satu aktor non besar—sebagai korporasi—yang kemudian eksistensinya di berbagai negara juga menimbulkan kontroversi—khususnya dalam isu benih transgenik. Penulis juga ingin melihat bagaimana posisi WTO yang bisa direpresentasikan oleh aktor non negara dalam penerapan kebijakannya—yang memiliki kecenderungan merugikan negara-negara berkembang. Penulis mengambil data melalui sumber sekunder yang dipilih kemudian dianalisa berdasarkan elaborasi dari konsep *Global Governance*.

Hasil dan Pembahasan

Globalisasi dan *Global Governance*

Globalisasi dimaknai sebagai suatu situasi yang memungkinkan terjadinya proses dan tahapan yang berkelanjutan dengan tujuan meningkatkan interaksi dan mewujudkan integrasi antar negara di dunia (Kingsbury, 2012). Dalam kenyataannya, globalisasi kerap kali dimanifestasikan dalam bentuk kerjasama ekonomi sebagai bentuk integrasi pasar global (*global market*). Terbentuknya *global market* tersebut menimbulkan hubungan saling ketergantungan/interdependensi antar aktor. Adanya pasar yang terintegrasi membuat *barrier* seperti tarif dan kuota yang ada dalam aktivitas perdagangan antar negara dapat diatasi. Globalisasi yang terjadi di dunia disebarkan melalui dua media: pertama melalui *branding* atau simbol merek dagang tertentu yang dikenal secara luas, contohnya Coca-Cola, McDonald's, dan Nike; kedua melalui organisasi-organisasi internasional yang merepresentasikan *global interest*, seperti *the World Trade Organization* (WTO), *the International Monetary Fund* (IMF), *the World Bank* (WB) dan *the United Nations* (UN) (Kingsbury, 2012). Organisasi-organisasi *global government* ini merupakan *global public institution* yang didirikan sebagai respon terhadap dinamika global yang terjadi tidak mampu ditangani oleh pemerintahan domestik yang berskala lebih kecil. WTO, IMF dan Bank Dunia dibentuk untuk menangani berbagai aspek ekonomi global sedangkan UN memiliki agenda dalam aspek keamanan global. Perluasan ide kerjasama internasional menjadi signifikan melalui kemunculan UN yang hingga kini menjadi bukti adanya *global governance* dalam konstelasi politik internasional yang mempengaruhi dinamika interaksi antarnegara dalam hubungan internasional.

Pasca berakhirnya Perang Dunia I, banyak negara menganggap bahwa perang terjadi karena ketidakmampuan negara dalam mengelola konflik, distribusi kekuatan, dan distribusi





sumber daya. Oleh karena itu, timbul inisiatif kerjasama dalam hubungan internasional untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul sebagai dampak perang sekaligus mencegah perang timbul kembali. Untuk mengatasi persoalan-persoalan global tersebut, disepakati pembentukan pemerintahan global (*global governance*) ataupun rezim internasional yakni Liga Bangsa-bangsa (LBB) yang diinisiasi oleh Presiden AS kala itu, Woodrow Wilson. Meskipun sempat mengalami kegagalan dalam perjalanannya, LBB menjadi bukti awal bahwa masyarakat dunia mulai merasakan adanya keterikatan dengan identitasnya sebagai warga dunia, bukan lagi sekedar warga negara.

Kemudian pada masa pasca Perang Dunia ke-2 dunia disajikan dengan persaingan interaksi dan kompetisi global antara dua rival ideologi: kapitalisme dan komunisme dengan ekonomi terpusatnya. Ide mengenai globalisasi semakin gencar disebarkan ke penjuru dunia sejak era 1980-an dan mencapai puncaknya pada era 1990-an saat berakhirnya Perang Dingin yang diikuti oleh pembukaan pasar global (Kingsbury, 2012). Sejak berakhirnya Perang Dingin, globalisasi menjadi perbincangan tidak hanya dalam ilmu sosial namun juga dalam komunitas politik internasional. Globalisasi menciptakan ruang yang berkembang dan tumbuh dalam pengaruh arus inter regional dan pola-pola dalam interaksi sosial. Isu-isu yang semula bersifat *state-security-centric* berubah menjadi *human-security-centric*. Berbagai persoalan kini menjadi bersifat lintas-batas dan *intermestic* sehingga negara yang mulanya berperan sebagai satu-satunya aktor dalam interaksi hubungan internasional tidak lagi dominan dan dapat menangani semua persoalan sendiri. Muncul aktor-aktor lain, baik MNC, NGO, INGO, individu, maupun aktor-aktor non-negara (*non-state actors*) lainnya yang turut berperan dan mengambil andil besar dalam penyelesaian permasalahan-permasalahan global.

Adanya interdependensi yang kian menguat dalam ekonomi-politik global juga menjadi faktor pendorong yang tidak kalah pentingnya bagi terbentuknya kerangka-kerangka kerjasama global dan rezim internasional ataupun pemerintahan global (*global governance*), salah satunya ialah WTO yang akan menjadi fokus pembahasan dalam makalah ini. WTO adalah *global government* utama yang berperan dalam memfasilitasi kerjasama perdagangan dunia sekaligus berdiri sebagai institusi pro-globalisasi yang paling dominan (WTO, 2002). WTO didirikan oleh 125 negara anggota yang sebelumnya merupakan bagian dari peserta *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) tahun 1995. Hal yang membedakan WTO dan GATT adalah, WTO dibentuk sebagai *global government* yang diberi *power* untuk mengatur dan menyelesaikan sengketa perdagangan internasional sedangkan GATT tidak memiliki kekuatan yang sama. WTO sebagai *global government* dapat membuat peraturan dan memiliki mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan internasional, yang mana setiap keputusannya bersifat mengikat terhadap negara-negara yang menjadi anggota (*legally binding rules*) (Bieler et al., 2011).





Namun munculnya *global governance* yang dianggap sebagai agen globalisasi dan pemberi solusi dalam memecahkan berbagai permasalahan dunia ternyata tidak melulu mewakili kepentingan bersama tiap negara, baik negara maju dan negara berkembang. Di institusi seperti WTO, para menteri perdagangan memiliki agenda untuk menjalankan misi bisnis dan ekonomi masing-masing negara. WTO menjadi wadah bagi mereka untuk berlomba melancarkan pengaruh dan lobi ekonomi agar nantinya keputusan yang dihasilkan di dalam forum dapat menguntungkan bagi perekonomian dan perdagangan negaranya masing-masing (Held & McGrew, n.d.). Seperti contohnya para menteri perdagangan dari setiap negara ingin mempertahankan sebanyak mungkin *trade barrier* yang berlaku di negaranya. Salah satu pengertian yang banyak dirujuk dalam memahami *global governance* antara lain dari Joseph Stiglitz yang menerjemahkan *global governance* sebagai pemerintahan tanpa pemerintah (*governance without government*). Dalam tulisannya, *Globalisation and its Discontents*, Stiglitz melontarkan pernyataan:

“Unfortunately, we have no world government, accountable to the people of every country, to oversee the globalization process in a fashion comparable to the way national governments guided the nationalization process. Instead, we have a system that might be called global governance without global government...” (Held & McGrew, n.d.)

Stiglitz berpendapat bahwa WTO bersama Bank Dunia dan IMF lebih memprioritaskan isu dan kepentingan negara-negara maju ketimbang negara-negara berkembang. Lebih jauh Stiglitz mengungkapkan bahwa masalah yang dihadapi oleh dunia saat ini bukanlah globalisasi itu sendiri, namun bagaimana globalisasi tersebut diatur dan diterapkan, dan masalah tersebut bersumber dari sistem pengambilan keputusan dan peraturan yang berlaku di *global governance* tersebut (Held & McGrew, n.d.).

WTO dan *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs) Agreement*

Pada saat Putaran Uruguay 1986-1994, WTO menaruh perhatian pada perjanjian terkait Perdagangan Hak Kekayaan Intelektual (TRIPs). Itu merupakan perjanjian pertama yang memperkenalkan peraturan mengenai kekayaan intelektual dalam sistem perdagangan multilateral untuk pertama kalinya. Hak kekayaan intelektual sendiri mengacu pada kepemilikan legal oleh seseorang atau bisnis penemuan atau penemuan yang melekat pada produk atau proses tertentu yang melindungi pemilik dari penyalinan atau imitasi yang tidak sah. Hak kekayaan intelektual sendiri dibagi menjadi tujuh yaitu hak cipta, merek dagang,





indikasi geografis, desain industri, paten, sirkuit terpadu dan rahasia dagang.¹ *TRIPs Agreement* ini dianggap penting karena kekayaan intelektual dibutuhkan dalam perdagangan, sebagian besar nilai obat baru dan produk teknologi tinggi lainnya terletak pada jumlah penemuan, inovasi, penelitian, desain dan pengujian. Banyak produk yang dulunya diperdagangkan sebagai barang atau komoditas berteknologi rendah sekarang memiliki proporsi penemuan dan desain yang lebih tinggi nilainya - misalnya pakaian branded atau varietas tanaman baru (WTO, 2015).

Setiap negara memiliki mekanisme yang berbeda dalam menegakkan hak-hak kekayaan intelektual dan perlindungan terhadap mereka, sehingga perbedaan itu justru menjadi sumber ketegangan dalam perdagangan internasional. Kemudian WTO merasa perlu mekanisme baru dalam pengaturan terkait hak kekayaan intelektual sebagai cara untuk mengenalkan ketertiban dan prediktabilitas, dan agar perselisihan diselesaikan secara lebih sistematis (WTO, 2015). *TRIPs Agreement* juga disepakati untuk mengurangi kesenjangan dalam pengaturan hak-hak yang harus dilindungi di setiap negara sehingga perjanjian ini memuat aturan yang sama bagi seluruh negara anggota WTO. Selain itu, pemerintah harus menetapkan tingkat perlindungan minimum kepada kekayaan intelektual anggota WTO lainnya. Hal itu dilakukan untuk menciptakan keseimbangan antara keuntungan jangka panjang dan kemungkinan biaya jangka pendek kepada masyarakat (WTO, 2015).

Dalam hubungannya dengan pertumbuhan ekonomi, hak kekayaan intelektual berperan sebagai sarana promosi investasi dalam penciptaan pengetahuan dan inovasi bisnis dengan menetapkan hak eksklusif untuk menggunakan dan menjual teknologi, barang, dan layanan yang baru dikembangkan. Tujuan kedua untuk mempromosikan penyebaran pengetahuan baru yang luas dengan mendorong (atau meminta) pemegang hak untuk menempatkan penemuan dan gagasan mereka di pasar (Fink & Maskus, 2005). Beberapa jenis hak kekayaan intelektual yang telah disebutkan sebelumnya juga memiliki fungsi yang berbeda-beda. Tulisan ini akan difokuskan pada fungsi hak paten yang berhubungan langsung dengan bidang agrikultur. Hal paten sendiri adalah hak untuk mencegah 20 tahun pembuatan, penjualan, impor, atau penggunaan produk atau teknologi yang tidak sah yang diakui dalam klaim paten dan harus menunjukkan kebaruan dan utilitas industri (Braga et al., 2000).

Paten salah satunya digunakan dalam bidang agrikultur sebagai hak pemulia tanaman yang memiliki persyaratan tetap, persyaratan baru, dan peraturan pengungkapan. Hal itu dimaksudkan sebagai pendorong pengembangan dan penggunaan varietas benih baru untuk pertanian. Tetapi hak paten untuk penemuan bioteknologi dan hak para pemulia tanaman di negara-negara berkembang menjadi paling kontroversial. Masalah yang terjadi adalah hak

¹ Dalam Annex 1C Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (diamandemen 23 Januari 2017)





paten jelas memberikan perlindungan yang kuat dan tidak beralasan bagi industri bioteknologi. Perusahaan teknologi juga telah mengklaim bahwa paten diminta untuk mendorong investasi dalam teknologi beresiko tersebut. Di sisi lain, kekhawatiran besar yang muncul adalah pemberian hak paten tanpa batas kepada varietas benih untuk penelitian kompetitif dan penggunaan petani akan meningkatkan biaya di bidang pertanian dan mengurangi keanekaragaman hayati dari waktu ke waktu (Braga et al., 2000).

Kemunculan organisme dari hasil rekayasa genetika (GMO) di segmen pertanian dan makanan juga telah menyebabkan kontroversi. Keinginan untuk menetapkan hak paten pada sesuatu yang hidup dan rekayasa genetika berdasarkan proses dan produk masih menjadi perdebatan besar. Keberadaan TRIPs sendiri berfungsi untuk menyediakan perlindungan terhadap mikroorganisme yang merupakan komponen penting dalam penemuan berbasis bioteknologi. Tetapi dalam beberapa kasus, khususnya yang terjadi di India, TRIPs justru dianggap menguntungkan MNC seperti Monsanto yang memiliki hak paten atas benih dan dapat memonopoli benih transgenik yang telah dikembangkan di India yang justru akan merugikan petani-petani lokal.

Monopoli Benih Transgenik oleh MNC dan Ancaman Bagi Keamanan Pangan Global

Saat ini, tiga perempat penduduk dunia, khususnya yang tinggal di pedesaan, sangat tergantung pada sektor pertanian sebagai sumber penghidupan mereka. Di negara berkembang masih tergantung pada petani-petani kecil yang mendominasi produksi pangan dengan menggunakan metode tradisional untuk memenuhi sekitar 66% dari populasi dunia. Dengan diberlakukannya TRIPs oleh WTO maka dapat merusak mata pencaharian 1,4 miliar petani di seluruh dunia dan juga dapat memicu ancaman bagi keamanan pangan. TRIPs memaksa negara-negara berkembang untuk memperluas hak kekayaan intelektual dalam menanam varietas dan benih yang berimplikasi langsung terhadap sektor pertanian. Penerapan paten akan secara efektif mengurangi persaingan selama 20 tahun dan pihak yang memegang paten dapat menetapkan harga pasar dari produk mereka. Saat ini sekitar 70% perusahaan multinasional yang menguasai paten terhadap komoditi tanaman untuk makanan pokok (*Trade Related Intellectual Property Rights (TRIPS) - ActionAid*, 2003). Adanya paten tersebut dianggap merugikan para petani kecil karena mereka menjadi tergantung pada MNC yang memiliki hak paten tersebut. Jika penggunaan benih yang dipatenkan telah menjadi norma, maka MNC akan mendominasi pasokan makanan dunia dan dapat memonopoli hasil produksi mereka akan benih-benih transgenik.

Salah satu MNC terbesar yang mendominasi pasar global terkait benih transgenik adalah Monsanto. Sebagai sebuah perusahaan besar, Monsanto telah melakukan lobi terhadap pemerintah Amerika Serikat untuk menguasai lahan pertanian dunia untuk mempengaruhi

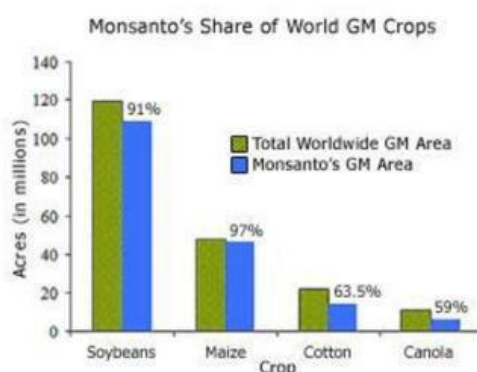




RUU Senat 348 mengenai *Global Food Security Act* yang akan memperkuat kebijakan bantuan luar negeri Amerika Serikat untuk mempromosikan benih transgenik di negara-negara berkembang. Selain itu Monsanto juga berupaya memperkuat perlindungan paten melalui TRIPs di WTO untuk semakin mendominasi industri benih transgenik (*Monsanto Dropped a Cool \$2 Million on Lobbying in Q1 2009* | *Grist*, n.d.). Dapat dilihat melalui grafik di bawah ini bagaimana Monsanto mendominasi pasar pertanian global.

Grafik 1.

Dominasi Monsanto pada Pasar Global



Sumber : *grist.org*

Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa Monsanto mendominasi sebesar 91% benih transgenik kedelai, 97% benih transgenik jagung, 63% benih transgenik kapas, dan 59% benih transgenik kanola, dari area benih transgenik di seluruh dunia. Dapat dilihat juga Dengan dominasi tersebut, maka Monsanto juga memiliki kebebasan dalam memonopoli produk transgeniknya untuk kemudian ditawarkan kepada petani-petani lokal. Petani lokal harus membayar royalti, kontrak terbatas, dan komersialisasi terkait dengan benih yang telah dipatenkan oleh Monsanto. Dengan demikian, petani akan mengeluarkan biaya yang lebih tinggi dibandingkan dengan menggunakan benih yang diperoleh dengan cara tradisional. Seperti yang terjadi di India para petani lokal diharuskan menjual bibitnya ke Monsanto setiap tahunnya. Namun bergabungnya petani ke Monsanto menyebabkan pengaruh negatif yaitu menurunnya penghasilan petani di India. Sembilan puluh lima persen benih kapas di India saat ini dikendalikan oleh Monsanto, yang berarti Monsanto juga mengendalikan kehidupan petani di India. Kapas itu sendiri merupakan hasil rekayasa genetika atau merupakan produk GMO yang biasa disebut sebagai kapas Bt. Kapas yang tadinya ditanam sebagai campuran dengan tanaman pangan kini harus ditanam sebagai tanaman monokultur, dengan kerentanan yang





lebih tinggi terhadap hama, penyakit, kekeringan dan gagal panen. Selain itu, Monsanto juga mulai mengatur regulasi dalam menggunakan sumber daya publik India dalam mendorong produksi tanaman transgenik tanpa henti melalui kemitraan publik-swasta (Shiva, 2017).

Dengan adanya monopoli benih oleh Monsanto secara nyata telah menekan kehidupan petani lokal karena mereka harus membayar royalti dan juga terlilit hutang yang besar (karena biaya benih dan bahan kimia yang tinggi). Menurut data Pemerintah India, hampir 75% dari utang pedesaan disebabkan oleh pembelian benih. Tahun 2011-2012 telah terjadi peningkatan kasus bunuh diri yang dilakukan oleh petani di India. Penasihat internal Kementerian Pertanian India pada Januari 2012 mengatakan kepada negara-negara yang menanam kapas di India, "Petani kapas mengalami krisis yang dalam sejak beralih ke kapas Bt. Serentetan kasus bunuh diri petani pada 2011-12 sangat parah di kalangan petani kapas Bt." Areal produksi kapas Bt tertinggi ada di Maharashtra yang merupakan lokasi dimana kasus bunuh diri petani paling banyak terjadi (Shiva, 2017).

Di Brazil, Monsanto menagih para eksportir sebagai upaya untuk menutup pembayaran royalti kedelai di Brazil. Monsanto berencana untuk menerapkan hak kekayaan intelektualnya dengan meminta eksportir Brasil menandatangani perjanjian lisensi untuk mengirim kargo berisi kedelai *Round Up Ready* yang telah dilakukan rekayasa genetika mulai Juli 2003. Perusahaan tersebut telah menginformasikan lebih lanjut dari 500 eksportir dan importir kedelai Brazil yang akan mulai memantau pengiriman kedelai mulai bulan Juli dan seterusnya. Eksportir yang tertangkap mengirim *Round Up Ready* yang tidak berlisensi akan dikenai tindakan hukum oleh Monsanto sebagai upaya untuk membela hak kekayaan intelektual mereka. Kemungkinan dampak dari langkah ini tidak akan jatuh hanya pada para pedagang; mereka akan meneruskan biaya yang lebih tinggi kepada produsen (ActionAid, 2003).

Di Amerika Serikat dan Kanada, ratusan petani dituntut oleh Monsanto atas pelanggaran hak kekayaan intelektual. Yang paling menonjol dari kasus tersebut adalah Percy Schmeiser, seorang petani Kanada yang digugat oleh Monsanto pada tahun 1998 karena menolak membayar biaya lisensi untuk *Round-Up Ready* Canola. Schmeiser mengemukakan bahwa benih-benih itu telah bertiup ke ladangnya, dan dengan demikian menanam tanaman itu tidak disengaja (Matsangou, 2017). Kasus tersebut akhirnya dibawa ke ranah Mahkamah Agung dan Schmeiser meminta agar pengadilan meninjau kembali perusahaan yang menegakkan hak paten yang dapat mengancam penggunaan kembali cadangan benih yang dimiliki oleh petani lokal. Sementara itu, petani Tennessee, Kem Ralph, telah dipenjara delapan bulan karena ia dituduh melanggar kesepakatan Monsanto dengan menyembunyikan sebuah truk berisi biji kapas untuk seorang teman (ActionAid, 2003). Berbanding terbalik



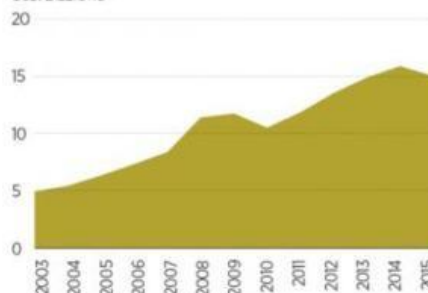


dengan kerugian yang ditimbulkan pada petani-petani kecil, keuntungan yang didapatkan oleh Monsanto terus meningkat setiap tahunnya. (Lihat grafik)

Grafik 2.
Profit Monsanto tiap tahun

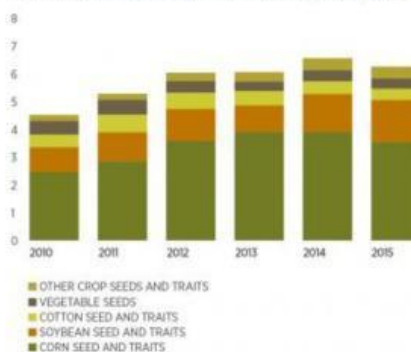
Fig 1: **Monsanto net sales**

USD. BILLIONS



SOURCE: Monsanto

Fig 2: **Monsanto seed and genomics gross profit**



SOURCE: Monsanto

Sumber : Monsanto website

Dalam grafik di atas dapat dilihat bahwa penjualan bersih dari produk benih transgenik terus meningkat setiap tahunnya. Meskipun terjadi penurunan, tetapi tidak terlalu signifikan. Dengan penjualan yang terus meningkat maka secara otomatis akan meningkatkan keuntungan yang didapat oleh Monsanto. Dari figur 2 di atas dapat dilihat fluktuasi dari keuntungan yang didapatkan oleh Monsanto di berbagai benih transgenik yang dipasarkan. Dari kasus yang telah dielaborasi, tampak jelas bahwa saat ini segmen agrikultur global telah dikuasai oleh MNC dan justru merugikan petani-petani lokal. TRIPs yang digagas oleh WTO





nyatanya hanya menguntungkan perusahaan-perusahaan besar seperti Monsanto, Dow, DuPont, Syngenta, dan perusahaan besar yang bergerak di bidang bioteknologi lainnya. Hak paten yang diberlakukan secara internasional bagi negara-negara anggota WTO, khususnya negara berkembang, membuka celah yang besar bagi monopoli benih transgenik ke seluruh dunia.

Posisi Global Governance—World Trade Organization—dalam Isu Benih Transgenik

Ketidakmampuan negara dalam mengatur masalah pengaturan hak kekayaan intelektual mereka akhirnya mendorong rezim WTO dalam meregulasi pengaturan melalui TRIPS yang justru jika dimanfaatkan dengan tidak baik oleh perusahaan-perusahaan besar akan menjadi ancaman yang cukup besar bagi kehidupan petani lokal. Karena Perjanjian TRIPS tersebut, semakin mudah bagi perusahaan benih besar untuk menerapkan hak kekayaan intelektual mereka di negara-negara berkembang. Mereka dapat menggunakan hak kekayaan intelektual sebagai dasar untuk menuntut petani kecil dan dapat menggunakan kontrol mereka terhadap para eksportir, seperti yang terjadi di Brazil, Amerika, Kanada, dan negara lain, atau menang atas pemerintah untuk mengajukan keluhan non-pelanggaran terhadap seluruh negara.

Fenomena ini tentu harus dianalisa secara kritis dengan tidak melihat masalah hanya sebatas masalah monopoli benih transgenik yang berdampak terhadap kehidupan petani kecil. Tetapi dari skala yang lebih besar, fenomena ini dapat memiliki implikasi secara langsung terhadap kelangsungan sistem pangan global di masa depan. Sehingga jika dilihat konteksnya secara global maka produksi pangan dunia telah dikuasai oleh perusahaan multinasional. Pada saat krisis pangan global yang terjadi tahun 2007, Monsanto dan Cargill menguasai pasar sereal, di mana kedua perusahaan meningkatkan keuntungan mereka masing-masing sebesar 45% dan 60%. Dan pada tahun 2009, hanya lima perusahaan multinasional, termasuk Monsanto, yang memiliki lebih dari separuh benih rekayasa genetika yang dijual di seluruh dunia. Terlebih dengan hak paten yang dimiliki melalui mekanisme WTO, perusahaan-perusahaan tersebut dapat mengkriminalisasi petani-petani kecil di mana peran mereka tidak boleh dimarginalkan. Petani-petani itulah yang memasok sebagian besar produksi pangan dunia.

Kemudian masalah ketahanan pangan juga dilihat dari aksesibilitas terhadap tanah, air, dan benih yang merupakan produk alami dan milik warisan manusia pada dasarnya yang seharusnya tidak boleh dikelola oleh agrokimia multinasional. Di beberapa negara berkembang, pertanian tidak hanya dianggap hanya sekedar sektor produksi pangan, tetapi juga telah menjadi budaya luhur bangsa yang harus dilestarikan, seperti di India. Hak paten yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan benih besar akan terus membawa dampak sosial ekonomi dimana paten tanaman justru akan menawarkan keuntungan finansial yang tidak ada habisnya. Sementara di sisi lain, petani kecil semakin tidak bisa kompetitif terhadap persaingan yang terjadi di pasar global sehingga bisa jadi mereka tidak dapat membeli hasil panen mereka sendiri. Kebijakan terhadap benih monokultur hasil rekayasa genetika yang diproduksi oleh perusahaan seperti Monsanto juga secara tidak langsung akan mengurangi





keanekaragaman hayati karena perusahaan akan cenderung memilih penggunaan bahan kimia dalam praktik pertanian mereka. Hal itu tentu berpengaruh terhadap pasokan pangan di masa yang akan datang, khususnya di negara yang telah mengalami krisis pangan.

Jika dilihat melalui pendekatan *global governance*, maka harus dikritisi apakah *global governance* sebagai tata kelola global telah menjalankan fungsinya dengan efektif, atau *global governance* hanyalah alat yang digunakan oleh negara-negara maju untuk mencapai kepentingan mereka? Bercermin dari pertanyaan tersebut dapat dilihat dari apa yang sudah terjadi di dalam WTO dimana masih ada kesenjangan yang cukup signifikan antara negara maju dan negara berkembang. WTO merupakan representasi dari kepentingan-kepentingan negara maju. Tidak hanya negara maju, tetapi di balik negara maju juga ada kepentingan-kepentingan dari korporasi di baliknya. Dalam fenomena yang terjadi perusahaan-perusahaan telah melobi pemerintah negara maju yang memiliki kekuatan dalam pembuatan keputusan di WTO untuk menyuarakan kepentingan mereka secara tidak langsung. Perusahaan-perusahaan benih transgenik misalnya, mereka memiliki kapasitas dalam melobi pemerintah untuk memperkuat perjanjian mengenai hak kekayaan intelektual. Hal itu tentunya akan semakin menguntungkan posisi mereka dalam memonopoli pasar benih transgenik secara global. Dengan demikian, pihak yang sangat dirugikan adalah negara berkembang karena sebagian besar masyarakatnya tergantung pada sektor agrikultur.

Seperti yang terjadi ketika Konferensi Tingkat Menteri (KTM) WTO di Bali tahun 2013 yang membahas mengenai masalah subsidi pangan. Negara berkembang yang dimotori oleh India dalam meminta penambahan batas cadangan pangan negara dari 10% menjadi 15%. Permintaan tersebut ditolak oleh negara maju karena mereka berpikir jika cadangan makanan terlalu banyak maka akan mengganggu keseimbangan harga internasional. Menteri Perdagangan India, Anand Sharma menyatakan bahwa keputusan negara-negara maju akan membahayakan bagi upaya mensubsidi makanan di negara berkembang. Penolakan tersebut juga dilakukan India untuk melindungi kepentingan jutaan petani di negaranya (Nataraj, 2014). Melihat fenomena tersebut jelas bahwa negara maju memang memegang kendali dalam regulasi kebijakan yang menguntungkan mereka dan semakin menciptakan kesenjangan yang semakin jauh dengan negara berkembang. TRIPs dan masalah pangan dalam perjalanannya di WTO juga tidak pernah menjadi suatu isu yang dibahas secara tuntas dan akan terus dilempar pada pertemuan tingkat tinggi selanjutnya. Dengan demikian, WTO justru kehilangan perannya dalam mengatasi masalah ketahanan pangan global. Dengan demikian, *global governance* yang dibutuhkan untuk sebuah tata kelola global yang baik, kini hanyalah sebuah mitos.

Penutup

Dari penjelasan diatas dapat dipahami bahwa sistem dan permasalahan pangan saat ini semakin kompleks. Perkembangan teknologi tidak hanya membawa dampak positif, namun juga dapat menimbulkan permasalahan ketika campur tangan ekonomi dan politik telah bermain. Keberadaan TRIPs menghadirkan tindakan monopoli yang sangat merugikan





beberapa pihak, khususnya mereka yang tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk menciptakan komoditi intelektualnya sendiri. Dengan paten yang dimiliki Monsanto atas benih transgenic, ia berhasil mempersempit kewenangan petani dalam menentukan penggunaan benih, alokasi lahan, dan bahkan orientasi hasil panen yang semuanya dilegalkan oleh undang-undang hasil ratifikasi TRIPs.

WTO sebagai suatu rezim internasional yang menghasilkan TRIPs sebagai produknya berusaha membuka pasar seluas-luasnya serta berusaha meminimalisir hambatan perdagangan agar perdagangan dapat berjalan dengan lancar. Akan tetapi, dalam menciptakan regulasi perdagangan ini WTO kurang memperhatikan prinsip-prinsip dasarnya dalam melindungi dan memberi manfaat bagi negara-negara berkembang. Sebaliknya, tak heran jika regulasi-regulasi yang dikeluarkan WTO justru lebih menguntungkan negara-negara besar. Sehingga disini kami cenderung melihat WTO sebagai rezim internasional yang gagal menjalankan fungsinya sebagai *Global Governance* karena ketidakmampuannya dalam menciptakan regulasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip dasarnya dan justru merugikan negara-negara berkembang.

Karena isu ini masih terus berkembang, maka tulisan dan penelitian yang berkaitan dengan isu ini juga bisa terus berkembang. Di masa depan, isu ini bisa dikaji dengan bagaimana peran WTO dalam mengatasi masalah-masalah yang ditimbulkan oleh TRIPs Agreement yang sampai saat ini masih belum selesai dalam internal WTO itu sendiri. Penelitian lebih lanjut juga bisa menganalisa mengenai bagaimana efektivitas WTO dalam mengatasi isu ini.

Daftar Pustaka

Artikel Jurnal dengan DOI

- Bieler, A., Higgott, R., & Underhill, G. (2011). Non-state actors and authority in the global system. *Non-State Actors and Authority in the Global System*, 1–301. <https://doi.org/10.4324/9780203165041>
- Kleinman, D. L., & Kloppenburg, J. (1991). Aiming for the discursive high ground: Monsanto and the biotechnology controversy. *Sociological Forum*, 6(3), 427–447. <https://doi.org/10.1007/BF01114471>
- Lamphere, J. A., & East, E. A. (2017). Monsanto's Biotechnology Politics: Discourses of Legitimation. *Environmental Communication*, 11(1), 75–89. <https://doi.org/10.1080/17524032.2016.1198823>
- Oke, E. K. (2020). Do Agricultural Companies that Own Intellectual Property Rights on Seeds and Plant Varieties have a Right-to-Food Responsibility? *Science, Technology and Society*, 25(1), 142–158. <https://doi.org/10.1177/0971721819890043>
- Peschard, K., & Randeria, S. (2020). Taking Monsanto to court: legal activism around intellectual property in Brazil and India. *Journal of Peasant Studies*, 47(4), 792–819. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1753184>

