

**KETENTUAN MENGENAI *SAFEGUARD* PRODUK
PERTANIAN DALAM KERANGKA PERDAGANGAN
INTERNASIONAL DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA**

TESIS

**MICHAEL IJ
0706175350**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA
JAKARTA
DESEMBER 2008**

**KETENTUAN MENGENAI *SAFEGUARD* PRODUK
PERTANIAN DALAM KERANGKA PERDAGANGAN
INTERNASIONAL DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

**MICHAEL IJ
0706175350**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL
JAKARTA
DESEMBER 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Michael IJ
NPM : 0706175350

Tanda Tangan :

Tanggal : 30 Desember 2008

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Michael IJ
NPM : 0706175350
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Ketentuan Mengenai *Safeguard* Produk
Pertanian Dalam Kerangka Perdagangan
Internasional dan Penerapannya di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Adolf Warouw, S.H, LL.M ()
Penguji : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H, LL.M, Ph.D ()
Penguji : Adijaya Yusuf, S.H, LL.M ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 30 Desember 2008

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Jurusan Hukum Perdagangan Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Adolf Warouw, SH, LL.M, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Departemen Perdagangan Republik Indonesia selaku instansi tempat saya bekerja, yang telah memberikan waktu dan kesempatan kepada saya untuk menimba ilmu di program S2 ini;
- (3) Orang tua (Donna & Drytti), Kakak (Daesy & Denny), Adik (Dora & Algi), Keponakan (Cindy & Vira) dan keluarga saya yang lain yang tidak dapat di sebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan dukungan materil dan moral;
- (4) Keluarga besar Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Direktorat Perlindungan Konsumen, terima kasih telah mendukung dan memahami segala kerja keras yang penulis lakukan.
- (5) Sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 30 Desember 2008

Michael IJ

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Michael IJ
NPM : 0706175350
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalti-free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Ketentuan Mengenai *Safeguard* Produk Pertanian Dalam Kerangka Perdagangan Internasional Dan Penerapannya Di Indonesia.

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 30 Desember 2008
Yang menyatakan

(Michael IJ)

ABSTRAK

Nama : Michael IJ
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Ketentuan Mengenai *Safeguard* Produk Pertanian Dalam Kerangka Perdagangan Internasional Dan Penerapannya di Indonesia

Tesis ini membahas penerapan *safeguard* untuk produk pertanian Indonesia di tinjau dari hukum perdagangan internasional khususnya GATT dan schedule of commitment serta penjabaran lebih lanjut dalam ruang lingkup regulasi nasional Indonesia. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Hasil penelitian ini menyarankan perlunya perlindungan terhadap produk pertanian Indonesia dari lonjakan impor jika diperkirakan akan menyebabkan/menimbulkan kerugian serius.

Kata kunci:
Perlindungan, *safeguard*, produk pertanian,

ABSTRACT

Name : Michael Indra Junias
Program Study : Law
Title : The Regulation on Safeguard Agriculture Product in International Trade Frame Work and Implementation in Indonesia

This thesis is concerning about the implementation of *safeguard* for Indonesia agriculture product by refers on international trade law especially GATT, schedule of commitment and domestic regulation in Indonesia. This research is conducted using descriptive. The result of the research is recommended need to protect Indonesian agriculture product from import surges if it predicted will cause serious injury.

Keywords:

Protection, *safeguard*, agriculture product.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	8
1.3 Maksud, Tujuan dan Manfaat Penelitian	9
1.4 Sistematika Penulisan	10
BAB 2 TINJAUAN UMUM MENGENAI SAFEGUARD YANG BERKAITAN DENGAN PRODUK PERTANIAN	12
2.1 Pengertian Mengenai Safeguard Produk Pertanian	12
2.2 Ketentuan Dan Perjanjian GATT Di Bidang Pertanian	15
2.3 Ketentuan Dan Perjanjian WTO Di Bidang Pertanian	18
2.4 Ketentuan <i>Agreement on Agriculture</i>	21
2.5 Ketentuan Umum Penerapan Safeguard Produk Pertanian	24
2.5.1 Penerapan <i>Special Safeguard (SSG)</i>	24
2.5.2 Penerapan <i>Special Safeguard Mechanism (SSM)</i>	28
BAB 3 KERANGKA TEORITIS DAN METODOLOGI PENELITIAN	32
3.1 Kerangka Teoritis	32
3.2 Metodologi Penelitian	38
BAB 4 SAFEGUARD PRODUK PERTANIAN DALAM KEBIJAKAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL INDONESIA SERTA KETENTUAN TINDAKAN PENGAMANAN DI INDONESIA	39
4.1 Manajemen Liberalisasi Perdagangan Bidang Pertanian Dan Peran Pertanian Dalam Ekonomi Indonesia	39
4.2 Tantangan Tindakan Pengamanan Produk Pertanian terhadap Ekspor Impor Indonesia	40
4.2.1 Tantangan Tindakan Pengamanan Produk Pertanian Terhadap Ekspor	41
4.2.2 Tantangan Tindakan Pengamanan Produk Pertanian terhadap Impor	42
4.3 Penerapan Pengamanan Produk Pertanian di Indonesia	42
4.3.1 Penerapan <i>Tariff Rate Quota (TRQ)</i> di Indonesia	45
4.3.2 Penggunaan <i>State Trading Enterprise (STE)</i> di Indonesia	46

4.4 Beberapa Hambatan dalam Penerapan Tindakan pengamanan Produk Pertanian di Indonesia dan Penanggulangannya	47
4.4.1 Hambatan.....	47
4.4.2 Penanggulangan.....	48
BAB 5 PENUTUP	50
5.1 Kesimpulan	50
5.2 Saran	52
DAFTAR REFERENSI	54



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perdagangan internasional adalah salah satu instrumen penghubung lintas-negara utama dalam era globalisasi selain arus keuangan internasional dan arus penanaman modal langsung. Indonesia sebagai suatu negara telah aktif berpartisipasi dalam hubungan internasional dan tidak dapat melepaskan diri dari perkembangan globalisasi.¹ Indonesia telah meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* (WTO),² berperan aktif dalam *General Agreement On Tariffs and Trade* (GATT).³

Pada konsensus awal, sektor pertanian tidak dimasukkan di dalam GATT. Sektor ini dianggap sebagai sektor unik, sehingga tidak boleh diperlakukan seperti sektor manufaktur. Unik bukan saja karena sebagai penghasil barang dan jasa, tetapi juga menghasilkan sejumlah jasa non-pertanian, seperti lingkungan hidup, pemandangan, air dan udara bersih, kebudayaan dan sebagainya.

Ada tiga prinsip dasar perdagangan yang diatur GATT. *Pertama*, tidak boleh ada diskriminasi (non-discrimination) dalam perdagangan. Ini disebut sebagai *Most Favoured Nation* (MFN). Artinya semua mitra dagang dari negara lain diperlakukan sama, tanpa perbedaan. Setiap negara penandatanganan persetujuan itu harus memperlakukan hal yang sama antara barang lokal dengan barang impor. Kalau barang impor dikenakan PPn (Pajak Penambahan Nilai) misalnya, maka barang dalam negeri juga harus dikenakan tingkat pajak yang

¹ Menurut Elly Erawati, globalisasi adalah suatu proses transformasi sosial yang akan membawa kondisi umat manusia yang berbeda-beda dan terpecah-pecah di banyak wilayah negara di dunia ini kedalam suatu kondisi tunggal yang tidak mengenal lagi batas-batas wilayah. (AF Elly Erawati, "Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Bebas: Suatu Pengantar, Percikan Gagasan Hukum IV Fakultas Hukum Unika Parahyangan mengenai Aspek Hukum Dari Perdagangan Bebas, Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia dalam melaksanakan Perdagangan Bebas, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Cetakan I, Tahun 2003, Hal 3)

² Indonesia meratifikasi *Agreement Establishing the World Trade Organization* berdasarkan Undang-undang No. 7 Tahun 1994, Lembaran Negara No. 57 Tahun 1994, Tambahan LN No. 3564

³ Indonesia telah aktif dalam perundingan GATT sejak diterima menjadi anggota GATT sejak 24 Februari 1950.

sama besarnya. Setiap negara yang ingin membuka pasar dan mengurangi hambatan perdagangan harus memperlakukan hal yang sama untuk semua negara anggota, baik negara maju maupun negara berkembang.

Kedua, transparansi dalam berbagai kebijakan perdagangan, termasuk proteksi guna melindungi industri masing-masing negara. Oleh karena itu diperlukan harmonisasi sistem proteksi impor dan mengurangi hal-hal yang membatasi impor, seperti kuota atau hambatan non tarif lainnya semisal monopoli dan pelarangan impor. Transparansi itu akan memudahkan para pelaku usaha untuk melakukan kegiatan perdagangan.

Ketiga, penurunan tingkat tarif. Tarif menjadi instrumen utama untuk memproteksi industri suatu negara. Ada kewajiban bagi negara yang menandatangani perjanjian (*contracting parties*) untuk menurunkan tingkat tarif. Tarif merupakan instrumen utama dan paling transparan dalam perlindungan perdagangan. Ketiga prinsip itu, tetap melekat dalam era WTO sekarang ini.

Ada tiga alasan ekonomi mengapa produk pertanian perlu dimasukkan dalam agenda Putaran Uruguay. *Pertama*, alasan keunggulan komparatif (*comparative advantage*). *Kedua*, ketidak stabilan harga produk pertanian di pasar dunia. Dan *ketiga*, dampak dari proteksi itu telah mengancam petani di negara berkembang.

Rancangan Perjanjian Pertanian dan alasannya memang cukup mulia. Setelah ditandatangani oleh negara anggota WTO, Perjanjian Pertanian WTO diberlakukan pada 1 Januari 1995. Indonesia juga telah menerima AoA (*Agreement on Agriculture*) serta meratifikasi produk pertaniannya seperti yang tertuang dalam skedul komitmen nasional (*the national schedules of commitments*) masing-masing negara anggota. Setiap anggota WTO mendapatkan sebuah skedul yang memuat tentang berbagai hal yang terkait dengan konsesi, komitmen dan lain-lain untuk masing-masing mata tarif produk pertanian. Khusus untuk Indonesia disebut skedul XXI.

Sebagai salah satu anggota negara WTO, kebijakan yang diterapkan Indonesia harus sejalan dengan ketentuan-ketentuan di bidang perdagangan internasional yang telah disepakati bersama didalam WTO menuju perdagangan

bebas sepenuhnya. Era perdagangan bebas adalah era persaingan, oleh sebab itu Indonesia harus meningkatkan efisiensi, produktivitas, kapasitas produksi dan inovasi di setiap sektor untuk secara bersama menunjang peningkatan daya saing produk Indonesia dipasar dunia maupun dipasar domestik dalam menghadapi persaingan dari produk-produk impor.

Peranan perdagangan internasional menjadi kian penting sekaligus sangat beresiko terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi suatu negara. Masing-masing negara harus mempersiapkan strategi dan kebijakan yang mampu mencegah kerugian dan dampak negatif sebagai akibat perdagangan internasional yang bebas dan terbuka. Pada akhirnya keberhasilan perdagangan internasional semakin menentukan proses pembangunan suatu bangsa.

Liberalisasi perdagangan atau perdagangan bebas (free trade) sebenarnya bukan merupakan konsep baru karena telah lama ada dalam paradigma ekonomi neo-klasik. Pada dasarnya perdagangan bebas merupakan :

“The condition which the free of goods and services in international exchange is neither restricted nor encouraged by direct government intervention.”⁴

Setiap negara dituntut untuk mempersiapkan diri sebaik mungkin menghadapi era perdagangan bebas. Upaya pembangunan ekonomi suatu negara harus mampu mendorong kegiatan ekonomi masyarakat untuk menghasilkan produk-produk yang berkualitas dalam jumlah yang banyak dan dapat bersaing di pasar global. Dalam keadaan seperti ini, kepentingan utama ekonomi suatu negara adalah tersedianya pasar yang terbuka dan akses pasar yang mudah.

Tak dapat dipungkiri bahwa kebijakan dan kegiatan perdagangan internasional sebagai upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional seringkali menimbulkan friksi antar negara, sebagai dampak perbedaan orientasi kepentingan ekonomis antara negara maju, antara negara berkembang, dan antara negara maju dan berkembang. Perbedaan kepentingan tersebut harus dapat diatasi

⁴ G. Bannock, R.E.Baxter, dan R.Rees, A Dictionary of Economics, London:Penguin Books, 1974

oleh masyarakat internasional dengan diwujudkan suatu aturan main yang tegas dan komprehensif untuk mencegah timbulnya konflik yang lebih besar antarnegara di dunia.

Perundingan dalam putaran Uruguay tidak hanya membawa tatanan dunia ke arah globalisasi dan liberalisasi perdagangan tanpa batas, namun tetap berusaha mengakomodir dan melindungi kepentingan negara-negara berkembang dan terbelakang (Least Developed Countries) yang secara modal, keahlian, sumber daya manusia, dan sumber informasi sangat tertinggal jauh dibanding negara-negara maju. Bentuk perlindungan yang diberikan adalah bentuk proteksi yang diatur dalam ketentuan GATT 1994 dalam rangka melindungi kepentingan ekonomi negara-negara berkembang dan terbelakang, bahkan negara-negara maju.

Salah satu bentuk proteksi tersebut adalah *safeguard*. *Safeguard* merupakan suatu kebijakan nasional untuk melindungi industri dalam negeri suatu negara anggota WTO akibat melonjaknya arus importasi barang secara berlebihan. Hal ini diatur dalam pasal XIX GATT 1994 tentang *Emergency action on Imports of Particular Products*. Lonjakan arus importasi barang tersebut apabila tidak dikendalikan dikhawatirkan dapat merugikan atau merusak (*injured*) industri dalam negeri dari negara importir.

Berbeda dengan bentuk proteksi lainnya, seperti *Anti Dumping* dan *Countervailing Measures* yang berkaitan dengan praktek-praktek perdagangan internasional yang curang dan tidak jujur yang berakibat terdistorsinya arus perdagangan internasional, kebijakan *safeguard* justru dikenakan terhadap perdagangan internasional yang jujur dan adil. Namun akibat yang ditimbulkannya adalah kerugian industri dalam negeri yang dapat berimbas kepada seluruh sektor kehidupan masyarakat. Hal ini banyak dialami oleh negara-negara berkembang yang mengalami ketergantungan impor yang sangat besar.

Dalam perkembangannya, banyak negara memodifikasi ketentuan *safeguard* tersebut yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan ekonomi negaranya masing-masing. Banyak negara, terutama negara maju, yang melaksanakan kebijakan *safeguard* secara diskriminatif dan tidak adil yang sangat

bertentangan dengan prinsip dalam GATT 1994, sehingga mengakibatkan munculnya bentuk-bentuk proteksi baru dalam perdagangan internasional.

Bagi Indonesia masalah *Safeguards* menjadi sangat penting dan krusial karena menyangkut perkembangan ekspor dan impor produk pertanian serta perlindungan industri pertanian dalam negeri. Dalam rangka meningkatkan ekspor dan impor produk pertanian nasional, perlu dikembangkan suatu industri pertanian dengan daya saing yang kuat dan mampu bersaing di pasar global. Selain itu juga diperlukan pengamanan diluar negeri agar ekspor Indonesia khususnya produk pertanian tidak terganggu oleh tindakan-tindakan proteksi dinegara tujuan ekspor Indonesia dan aturan main yang berlaku tidak menghambat lajunya ekspor produk pertanian Indonesia. Disinilah peranan prinsip hukum perdagangan internasional guna menjamin terjadinya suatu perdagangan internasional yang adil, jujur dan terbuka.

Indonesia harus dapat memanfaatkan kebijakan *safeguard* tersebut dalam rangka melindungi kepentingan ekonomi nasionalnya sepanjang hal tersebut dimungkinkan oleh ketentuan WTO. Di sisi lain, Indonesia harus bersiap menghadapi tuduhan serupa yang dilancarkan terhadap produk ekspor Indonesia khususnya produk pertanian oleh mitra dagang di luar negeri melalui tindakan pengamanan yang diperlukan, sehingga dapat melindungi kebijakan perdagangan Indonesia. Hal ini dapat terlaksana melalui seperangkat ketentuan nasional yang komprehensif, tegas dan berkualitas di bidang perdagangan internasional, terutama di bidang *safeguard* khususnya produk pertanian.

Globalisasi memberi pengaruh sangat besar terhadap pembentukan sistem hukum nasional. Negara yang melibatkan diri dalam globalisasi dengan sendirinya telah mengikatkan diri untuk tunduk pada aturan hukum yang telah disepakati masyarakat internasional. Lebih lanjut dengan meratifikasi Agreement WTO sebagai suatu *single undertaking*⁵ timbul kewajiban bagi setiap negara anggota

⁵ *Single Undertaking*, perjanjian yang tidak dapat dipisah-pisah, artinya semua negara anggota WTO menandatangani perjanjian-perjanjian WTO sebagai suatu kesatuan paket dan bukan terpisah sendiri-sendiri. Akibatnya, negara peserta tidak dapat memilih perjanjian yang mana saja yang akan diikutinya (secara lepasan). Hal ini memberikan keuntungan sekaligus kerugian bagi negara berkembang. Keuntungannya, dengan prinsip ini perjanjian dibidang tekstil dan pertanian (dua bidang yang sangat

untuk membentuk hukum nasional yang tidak bertentangan dengan Persetujuan GATT. Pasal XVI (4) dari Agreement WTO menyatakan bahwa :

“Each member shall ensure the conformity of its laws, regulations and administrative procedures with its obligations provided in the annexed Agreements.”⁶

Prinsip yang ingin dicapai dalam perjanjian GATT dan WTO, adalah menyelenggarakan suatu perdagangan bebas antar negara dengan menghapuskan atau mengurangi hambatan-hambatan perdagangan internasional baik itu hambatan tarif (tariff barrier) atau hambatan non-tarif (non tariff barrier) yang berasaskan resiprositas (timbal balik) dalam hal; non-diskriminatif (Most Favoured Nation/MFN), transparan dan memberikan perlakuan khusus yang lebih menguntungkan bagi negara berkembang dan negara yang terbelakang.

Penghapusan hambatan perdagangan internasional di satu sisi memang dapat membawa kebaikan sebagaimana banyak dikemukakan oleh para pendukungnya. Misalnya perdagangan bebas memungkinkan arus masuk impor lebih deras, banyak dan beragam sehingga menambah pilihan bagi konsumen. Kondisi ini juga diharapkan dapat mengakibatkan terciptanya persaingan diantara produsen negara lain dan domestik yang pada gilirannya akan memicu produsen lokal untuk melakukan efisiensi ekonomi, menurunkan harga dan memperbaiki

penting bagi negara berkembang) yang dahulunya “terlepas” dari paket GATT, kini menjadi satu bagian dalam WTO sehingga semua negara termasuk maju menjadi terikat pada perjanjian ini. Kerugiannya negara berkembang menjadi terikat juga pada perjanjian-perjanjian yang sejak awal dirasakan akan lebih banyak membebani mereka, misalnya perjanjian tentang TRIPs, TRIMs, dan GATS.

⁶ Perjanjian WTO memiliki 3 Annex yaitu Annex IA berjudul Multilateral Agreements on Trade in Goods terdiri dari (a). General Agreement on Tariffs and Trade 1994, (b) Agreement on Agriculture, (c). Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, (d) Agreement on Textiles and Clothing, Agreement on Technical Barriers to Trade, (e). Agreement on Trade-Related Measures, (f). Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, (g). Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, (h). Agreement on Preshipment Inspection, (i). Agreement on Rules of Origin, (j) Agreement on Import Licensing Procedures, (k). Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, (l) Agreement on Safeguards. Selanjutnya terdapat General Agreement on Trade dan Services and Annexes and Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights. Annex ketiga adalah Trade Policy Review Mechanism dan Annex keempat adalah Plurilateral Trade Agreements terdiri dari (a). Agreement on Trade in Civil Aircraft, (b). Agreement on Government Procurement, (c) International Dairy Agreement, dan (d). International Bovine Meat Agreement.

kualitas untuk kebaikan produsen dan konsumen. Lebih jauh lagi, perdagangan bebas menurut para pendukungnya akan meningkatkan volume perdagangan suatu negara yang berarti juga meningkatnya pertumbuhan ekonomi negara bersangkutan, ini berarti kemakmuran rakyat negeri tersebut juga terjamin.

Manfaat positif dari keikutsertaan Indonesia dalam persetujuan tersebut pada dasarnya bukan saja memungkinkan terbukanya peluang pasar internasional yang lebih luas tetapi juga menyediakan kerangka perlindungan multilateral yang lebih baik bagi kepentingan nasional dalam perdagangan internasional, khususnya dalam menghadapi mitra dagang. Untuk itu konsekuensi yang antara lain perlu ditindak lanjuti adalah kebutuhan untuk menyempurnakan atau mempersiapkan peraturan perundangan yang diperlukan.

Namun penerapan perdagangan bebas antarnegara dapat memberikan dampak negatif baik itu dalam bentuk perdagangan sehat (*fair trade*) maupun perdagangan tidak sehat (*unfair trade*). Suatu perdagangan dianggap sehat apabila masing-masing negara yang terlibat dalam transaksi perdagangan bertindak sewajarnya sesuai dengan norma-norma hukum perdagangan internasional yang telah disepakati bersama dalam persetujuan GATT/WTO. Sebaliknya, perdagangan dianggap tidak sehat apabila suatu negara dalam transaksi perdagangan telah berlaku “curang” dengan negara mitra dagangnya sehingga negara mitra dagangnya menderita kerugian.⁷ Ketentuan-ketentuan tentang antidumping dan *countervailing duties* merupakan bagian dari bentuk *unfair trade* ini.⁸

Meskipun demikian, penyelenggaraan perdagangan sehat (*fair-trade*) antarnegara tidak menutup kemungkinan menimbulkan kerugian, khususnya jika arus impor mengalir deras dan lonjakan impor tersebut dapat menimbulkan kerugian serius atau ancaman kerugian serius terhadap industri pertanian dalam negeri. Dengan melonjaknya volume impor, maka pangsa pasar produksi dalam

⁷ Dari sudut negara pengimpor, praktek dumping akan menimbulkan kerugian bagi dunia usaha dalam negeri karena barang-barang dari negara pengekspor lebih murah. Akibat yang ditimbulkandari praktek dumping ini menjadi serius karena dapat mematikan pasar barang sejenis yang dihasilkan industri dalam negeri.

⁸ Antidumping diatur dalam pasal VI GATT dan untuk Indonesia diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 34 Tahun 1996, tentang Bea Masuk Antidumping dan Bea Imbalan

negeri yang semula dikuasai produk dalam negeri akan direbut oleh produk impor. Kondisi semacam ini tentunya akan dapat mengancam eksistensi industri pertanian dalam negeri dari produk sejenis. Apabila keadaan seperti ini terus menerus berlangsung, maka industri pertanian dalam negeri akan mengalami kerugian serius atau ancaman kerugian serius. Sesuai dengan ketentuan WTO, negara yang bersangkutan diijinkan untuk mengambil tindakan pengamanan atas perdagangan produk pertanian atau yang dikenal dengan istilah “Special Safeguard” untuk jangka waktu tertentu dan sifatnya sementara dengan tujuan memulihkan kondisi industri pertanian dalam negeri sehingga dapat bersaing dengan produk impor.

1.2 Perumusan Masalah

Sejak proses liberalisasi perdagangan melalui perundingan-perundingan WTO berjalan, banyak negara anggota menghadapi kesulitan mengendalikan derasnya laju impor khususnya produk pertanian. Ditinjau dari sudut kepentingan ekspor, liberalisasi perdagangan berdampak pada produk ekspor khususnya produk pertanian Indonesia yang menjadi bebas hambatan. Namun karena prinsip di WTO adalah prinsip resiprositas atau timbal balik, apabila pasar negara lain menjadi terbuka maka Indonesia harus membuka pasar terhadap produk impor dari negara lain. Disatu pihak masuknya produk impor banyak yang menguntungkan konsumen, di sisi lain dapat merugikan industri produk pertanian dalam negeri sehingga perlu dilindungi dari dampak negatif perdagangan bebas.

Peningkatan atau lonjakan impor sebagai dampak dari liberalisasi perdagangan internasional WTO mendorong para anggotanya menggunakan instrumen ketentuan WTO untuk mengendalikan laju impor guna melindungi industri produk pertanian dalam negerinya. Saat ini banyak negara mencari solusi untuk melindungi industri produk pertanian domestiknya dengan memanfaatkan celah-celah ketentuan (*loopholes*) WTO seperti tindakan anti dumping, tindakan imbalan/subsidi, penerapan standar, dan penerapan tindakan safeguard.

Dari uraian diatas, dalam penulisan tesis ini akan dipaparkan dan dianalisa beberapa permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana garis besar pengaturan safeguard yang terkait dengan produk pertanian dalam GATT dan WTO ?
2. Bagaimana implikasi penerapan dan pelaksanaan kebijakan safeguard yang berkaitan dengan produk pertanian di Indonesia ?
3. Bagaimana sikap dan upaya-upaya yang dapat ditempuh oleh Indonesia dalam menghadapi peluang dan hambatan berkaitan dengan berlakunya perjanjian mengenai safeguard yang berkaitan dengan produk pertanian serta perjanjian mengenai pertanian dalam WTO ?

1.3 Maksud, Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa lebih jauh safeguard yang berkaitan dengan produk pertanian serta penerapannya ditinjau dari kepentingan nasional untuk melindungi produk pertanian dalam negeri dengan tidak mengabaikan kedudukan Indonesia sebagai subjek hukum internasional umumnya dan sebagai negara anggota WTO khususnya yang terikat dan dituntut untuk melaksanakan aturan-aturan internasional yang telah disepakati untuk dipatuhi dan dijalankan oleh setiap negara anggotanya.

Sesuai dengan maksud tersebut diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan memahami Special Safeguard (SSG) sebagai bagian dari instrumen hukum perdagangan internasional.
2. Mengetahui dan memahami tindakan pengamanan produk pertanian dalam hukum positif Indonesia, dan penerapannya dalam kebijakan perdagangan Indonesia.
3. Mengetahui dan memahami dampak positif dan negatif ketentuan pengamanan yang mengatur mengenai produk pertanian ditinjau dari kepentingan nasional untuk melindungi produk pertanian dalam negeri serta penerapannya di Indonesia.

Selanjutnya diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat untuk hal-hal sebagai berikut :

1. Secara teoritis, memberikan sumbangan pemikiran dalam mempelajari dan mengkaji serta mengembangkan ilmu pengetahuan hukum Perdagangan Internasional, khususnya dalam bidang Special Safeguard (SSG).
2. Secara praktis memberikan sumbangan pemikiran bagi perumus atau pengambil kebijakan perdagangan luar negeri yang menyangkut pelaksanaan peraturan hukum Safeguard khususnya yang mengatur mengenai produk pertanian yang tidak bertentangan dengan kesepakatan antara negara-negara anggota WTO sekaligus juga mendorong pertumbuhan industri pertanian dalam negeri yang pada akhirnya menciptakan stabilitas ekonomi nasional yang semakin mantap.

1.4 Sistematika Penulisan

Penulisan ini disusun dalam 5 (lima) bab, masing-masing bab terdiri dari sub bab sebagai berikut :

Bab I merupakan bagian pendahuluan yang memberikan gambaran informasi yang bersifat menyeluruh. Bab ini terdiri dari beberapa sub bab yaitu latar belakang masalah, perumusan masalah, maksud, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

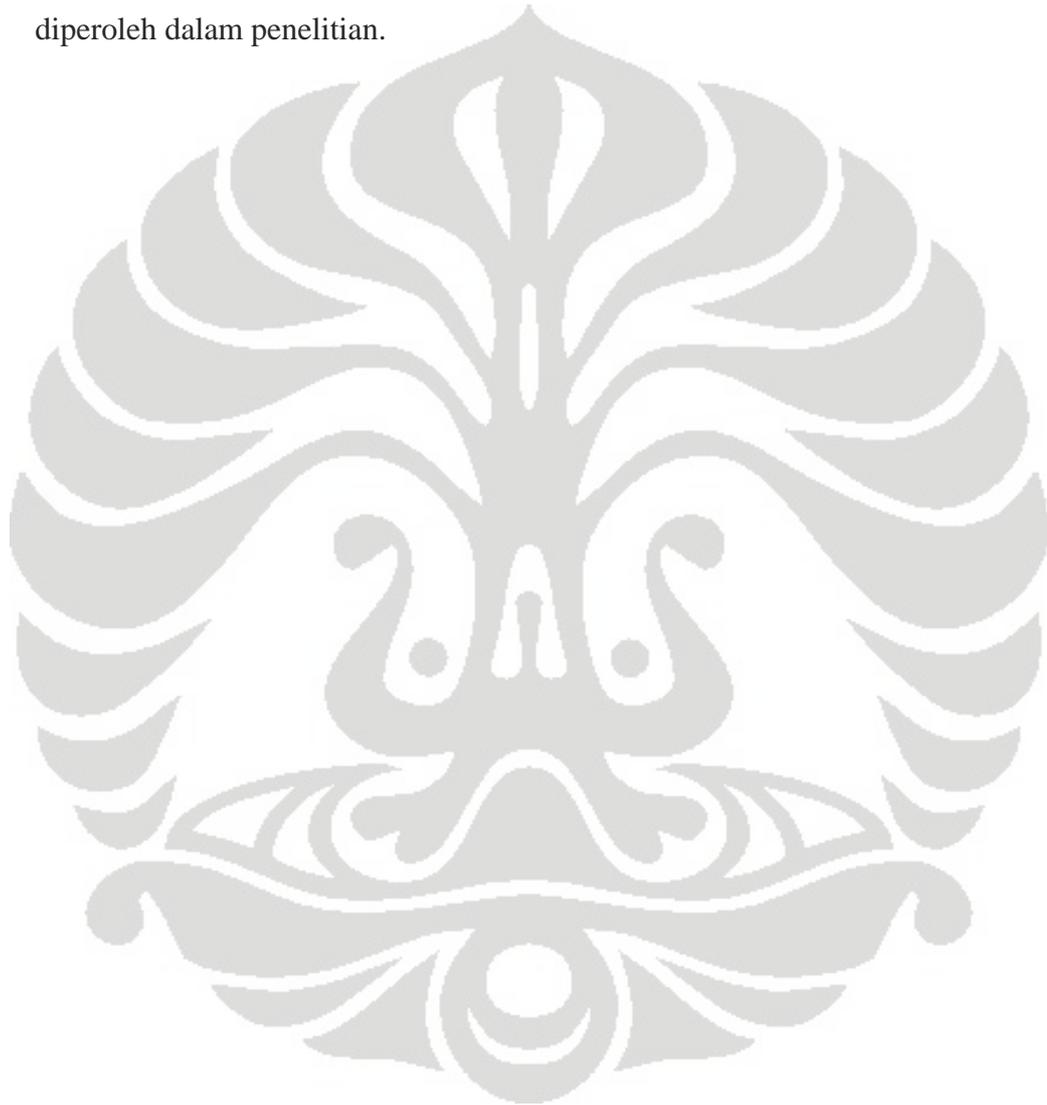
Bab II, berisi tentang tinjauan umum mengenai *safeguard* produk pertanian dalam konteks hukum perdagangan internasional. Bab ini terdiri dari beberapa sub bab yaitu pengertian mengenai *safeguard* produk pertanian, ketentuan dan perjanjian GATT di bidang pertanian, ketentuan dan perjanjian WTO di bidang pertanian, ketentuan umum penerapan *safeguard* produk pertanian, (penerapan *special safeguard* (SSG), penerapan syarat-syarat atau kondisi dan prosedur penerapan *special safeguard* (SSG).

Bab III. Berisi tentang teori dan metodologi yang terkait dengan penelitian.

Bab IV berisi tentang *safeguard* produk pertanian dalam kebijakan perdagangan internasional Indonesia serta penerapan pengamanan produk

pertanian di Indonesia dan pengaruh tindakan pengamanan produk pertanian terhadap perdagangan ekspor impor Indonesia, sekaligus penanggulangan hambatan-hambatan tersebut.

Bab V merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran dari penulis terhadap beberapa masalah yang menjadi objek pembahasan dan analisis dalam kerangka hukum perdagangan internasional sesuai hasil yang diperoleh dalam penelitian.



BAB 2

TINJAUAN UMUM MENGENAI SAFEGUARD YANG BERKAITAN DENGAN PRODUK PERTANIAN

2.1 Pengertian Mengenai Safeguard produk pertanian

Safeguards adalah hambatan yang di perbolehkan dalam import yang di lakukan sementara untuk keadaan khusus seperti lonjakan impor yang tiba-tiba. Ketentuan ini biasanya tunduk pada *Safeguards Agreement*, tetapi Perjanjian Pertanian memiliki ketentuan khusus yang terdapat dalam artikel 5 mengenai safeguards.⁹

Ada tiga jenis safeguard:

1. GATT Art. 19 dan the *Uruguay Round Safeguard Agreement* (seluruh produk): tindakan sementara untuk menghambat import dari produk jika industri domestik suatu negara mengalami kerugian atau diperkirakan mengancam menyebabkan kerugian oleh lonjakan impor (disertai oleh jatuhnya harga, tetapi bukan jatuhnya harga karena dirinya sendiri). Hambatan dapat berupa *quantitative* (seperti kuota) atau peningkatan tarif diatas *bound rate*.
2. “SSG” *Special (Agricultural) Safeguard* (saat ini *Agriculture Agreement*). *Safeguard* menimbulkan tarif. Hal ini dapat dipicu melalui lonjakan impor atau kejatuhan harga, secara otomatis, tanpa memerlukan tes kerugian atau menegosiasi kompensasi.
The SSG safeguard hanya dapat digunakan pada produk-produk yang telah ditarifikasi (hambatan *quantitative* dirubah tarif *equivalent*, dan kemudian di potong). Mereka tidak digunakan pada impor dengan kuota tarif. Mereka hanya dapat digunakan jika pemerintah memesan hak untuk melakukan dalam daftarnya atau “*schedule*” of commitments mengenai pertanian.

⁹ WTO. *Market Access: Special Agricultural Safeguards (SSGs)*. <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd11_ssg_e.htm> Diakses 10 Desember 2008.

3. “SSM” Special Safeguard Mechanism (baru hanya untuk negara berkembang).

- Objek: untuk memiliki sesuatu seperti SSG, untuk negara-negara berkembang, terutama sekali kepada kepada yang tidak memiliki SSG.
- Seperti SSG, hal ini dapat dipicu secara sederhana jika lonjakan impor atau kejatuhan harga cukup besar, tanpa membuthkan tes kerugian atau menegosiasi.
- Tetapi masing-masing negara berkembang dapat menggunakan hal ini pada setiap produk (Par.123 draft 10 July). Tidak ada equivalent untuk kondisi tarififikasi SSG.
- Hal ini tidak dapat digunakan pada sebuah produk jika satu dari jenis lain safeguard sedang digunakn pada produk tersebut. (Par. 123)

Special Agricultural Safeguard (SSG) adalah ketentuan dari *Uruguay Round Agreement* mengenai pertanian yang mungkin di mohonkan oleh anggota World Trade Organisation (WTO) untuk produk pokok untuk tarififikasi dan untuk penerapan dari *special safeguard* di disain di dalam skedul anggota masing-masing.

Hal ini mengijinkan anggota WTO untuk menerapkan tarif tambahan mengenai produk pertanian jika volume impor mereka melebihi tingkat pemicu yang telah ditentukan atau jika harga jatuh dibawah tingkat pemicu yang ditentukan.

Special agricultural safeguard clause adalah sebuah alternatif untuk ketentuan *general safeguard* di dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), dan lebih banyak kemudahan untuk memohonkan karena hal ini tidak memerlukan sebuah tes dari kerugian.¹⁰

Ketentuan mengenai *special safeguards* untuk pertanian berbeda dari safeguards umum. Di dalam pertanian, tidak sama dengan safeguards umum:

¹⁰ OECD. Special Agriculture Safeguard .<<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2513>> . Diakses 10 Desember 2008.

- Penerapan safeguards lebih tinggi dapat di picu secara otomatis ketika volume impor diatas tingkat tertentu, atau jika harga jatuh di bawah tingkat tertentu; dan
- Hal ini tidak perlu di tunjukkan bahwa telah menyebabkan kerugian serius terhadap industri domestic¹¹

Special agricultural safeguard hanya dapat di gunakan pada produk yang telah di tarifkan-yang mana jumlahnya kurang dari 20% dari keseluruhan produk pertanian (seperti yang telah ditentukan oleh “*tariff lines*”). Tetapi mereka tidak dapat digunakan pada impor dengan *tariff quotas*, dan mereka hanya dapat digunakan jika pemerintah telah memesan hak untuk melakukannya dalam schedule of commitments mengenai pertanian nya. Dalam prakteknya, *special agricultural safeguard* telah digunakan secara relatif beberapa kasus.

39 anggota WTO saat ini telah memesan hak untuk menggunakan total kombinasi 6.156 special safeguard mengenai produk-produk pertanian. Nomor-nomor dalam tanda kurung menunjukkan berapa banyak produk yang di dilibatkan dalam masing-masing kasus, serta definisi dari apa itu macam produk satuan.¹²

Australia (10)	Indonesia (13)	Poland (144)
Barbados (37)	Israel (141)	Romania (175)
Botswana (161)	Japan (121)	Slovak Republic (114)
Bulgaria (21)	Korea (111)	South Africa (166)
Canada (150)	Malaysia (72)	Swaziland (166)
Colombia (56)	Mexico (293)	Awitserland-liechtenstein (961)

¹¹ WTO. *Market Access: Special Agricultural Safeguards (SSGs)*. <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd11_ssg_e.htm> Diakses 10 Desember 2008.

¹² Untuk lebih jelasnya, lihat WTO Secretariat background paper. *Special Agricultural Safeguard*. G/AG/NG/S/9/Rev.1.

Costa Rica (187)	Moroco (374)	Chinese Taipei (84)
Czech Republik ((236)	Namibia (166)	Thailand (52)
Ecuador (7)	New Zealand (4)	Tunisia (32)
El Salvador (184)	Nicaragua (21)	United States (189)
EU (539)	Norway (581)	Uruguay (2)
Guatemala (107)	Panama (6)	Venezuela (76)
Hungary (117)	Philippines (118)	
Iceland (462)		

2.2 Ketentuan Dan Perjanjian GATT Di Bidang Pertanian

Bidang pertanian menjadi prioritas utama dalam negosiasi perdagangan bebas, karena selama ini sering terjadi distorsi perdagangan atas produk-produk pertanian, baik berupa pengenaan kuota impor, pemberian subsidi domestik maupun subsidi ekspor. Bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, bidang pertanian dirasakan sangat penting karena berkaitan dengan masalah ketahanan pangan (*food security*), pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*) dan pembangunan ekonomi (*rural development*). Hal ini disebabkan mayoritas produk unggulan dari negara-negara berkembang adalah hasil pertanian dan kehutanan. Hal ini bukan berarti tidak adanya sektor lain yang dapat dieksploitasi, misalnya sektor minyak dan gas, barang tambang dan sedikit sektor industri. Namun dikarenakan sebagian besar negara berkembang terutama di belahan benua Asia sejak dulu bertumpu pada sektor agraris maka sampai saat ini sektor pertanian menjadi perhatian utama dalam negosiasi perdagangan WTO.

Pada awalnya ketentuan GATT yang berkaitan dengan liberalisasi perdagangan produk pertanian ditujukan untuk membentuk suatu sistem perdagangan global di bidang pertanian yang lebih terbuka dan adil bagi setiap negara anggota, serta penurunan tingkat kemiskinan.

Pada saat perundingan *Tokyo Round* (1973-1979), negara-negara yang turut serta dalam perundingan itu menandatangani dua perjanjian khusus di bidang pertanian yang diberlakukan pada tanggal 1 Januari 1980, yaitu :

- a. Perjanjian Perdagangan Daging Olahan (*Arrangement Regarding Bovine Meat*)
- b. Produk Susu Sapi Olahan (*International Dairy Arrangement*)

Pada awalnya ketentuan-ketentuan dalam GATT untuk pertanian masih mengandung beberapa kekurangan. Hal ini dapat kita lihat dalam implementasi Perjanjian Perdagangan Daging Olahan dan Produk Susu Olahan yang tidak dapat berjalan dengan baik, karena sedikit negara yang mau menjadi anggota. Pada akhirnya perjanjian-perjanjian itu di hapus pada akhir tahun 1997. Sebagai penggantinya negara-negara menyepakati bahwa pengaturan perdagangan mengenai kedua hal ini dapat dimasukkan dalam perjanjian di bidang Pertanian khususnya untuk hal *sanitary dan phytosanitary* sehingga Perjanjian di Bidang Pertanian **Uruguay Round** meski hasilnya tidak segera dapat dirasakan dalam jangka pendek secara bertahap disesuaikan dengan GATT, antara lain:

- a) Program utama dalam perjanjian pertanian menyangkut penghapusan atau pengurangan distorsi yang ada. Perjanjian menentukan agar proteksi dalam bentuk non-tarif dikonversikan pada tarif sesuai dengan ekuivalen proteksi non-tarif yang berlaku sebelum konversi. Tarif dasar yang digunakan untuk menghitung potongan tarif adalah tingkat tarif yang diikat (*bound tariff*) per 1 Januari 1995, sedangkan untuk tarif yang belum diikat yang digunakan adalah tarif aktual yang dikenakan pada September 1986 ketika **Uruguay Round** dirundingkan.
- b) Memasukkan pertimbangan di luar masalah perdagangan, antara lain tentang ketahanan pangan dan perlindungan lingkungan; juga perlakuan khusus dan berbeda untuk negara-negara berkembang (*Special and Different Treatment for developing countries – S&D*).

Pada prinsipnya, semua perjanjian GATT dan kesepakatan aturan perdagangan barang diterapkan di bidang pertanian, termasuk GATT 1994 dan aturan teknis seperti:

- a. Pemeriksaan bea cukai (*custom valuation*)¹³
- b. Prosedur lisensi impor in (*Import Licensing Prosedure*)¹⁴
- c. Inspeksi pra – pengapalan (*preshipment section*)¹⁵
- d. Hambatan teknis perdagangan (*technical barrier to trade*)¹⁶
- e. *Government procurement*¹⁷

Dibuatnya perjanjian di bidang pertanian (*Agreement on Agriculture*) juga terkait dengan aturan permainan yang disempurnakan sehingga dapat mencegah penggunaan aturan sebagai alat proteksi terselubung¹⁸, contohnya :

- a. Emergency safeguard measures atau langkah darurat untuk membatasi impor apabila ada peningkatan impor yang menimbulkan kegoncangan pada industri

¹³ Custom Valuation : Perjanjian mengatur pemberian hak kepada pengelola bea dan cukai untuk meminta informasi lebih lanjut jika ditemukan alasan untuk mencurigai akurasi dari nilai barang impor yang telah di-declare. Pemeriksaan atas barang impor tersebut harus didasarkan pada harga yang dibayarkan (*paid or payable*) pada waktu terjadinya transaksi (*transaction value*). Atas dasar ini pihak bea cukai dapat mencurigai dan menolak harga yang diajukan atau tercantum dalam dokumen yang diserahkan oleh importir.

¹⁴ Import Licensing Prosedure : Perjanjian ini mengakui bahwa impor dapat merupakan hal yang diperlukan dan penerapan sistem lisensi diakui kegunaannya, namun demikian, diakui pula bahwa sistem lisensi dapat menghambat perdagangan internasional. Karenanya diatur sistem lisensi impor tidak dibuat sebagai sistem untuk membatasi impor, dengan komitmen diterapkan secara sederhana dan diadministrasikan secara netral dan adil.

¹⁵ Pre-shipment Inspection : pemeriksaan pra-pengapalan di negara asal ekspor dengan menunjuk jasa perusahaan swasta untuk memeriksa barang-barang secara teliti dan rinci (seperti : harga, jumlah dan kualitas barang) sebelum dikapalkan, tujuannya adalah untuk mengamankan kepentingan negara di bidang keuangan seperti pelarian modal, penipuan (*commercial fraud, over and under invoicing*) dan penghindaran bea masuk serta untuk mengatasi kepabeanaan karena kurang mampuan aparat bea cukai. PSI dilakukan dengan menghormati prinsip non diskriminasi, transparan, memberikan perlindungan atas kerahasiaan bisnis, menghambat yang tidak perlu, menggunakan tata cara verifikasi yang standar.

¹⁶ Technical Barrier to Trade : adalah kebijakan suatu negara yang bersifat teknis yang dapat menghambat perdagangan internasional dimana penerapannya dilakukan sedemikian rupa sehingga menimbulkan suatu hambatan perdagangan. Perjanjian ini mengikat negara anggota yang menandatangani untuk menjamin agar bila suatu pemerintah atau instansi peraturan teknis atau standar teknis untuk keperluan keselamatan umum, kesehatan, perlindungan terhadap konsumen dan lingkungan hidup atau untuk kepentingan lain, maka peraturan standar dan testing serta sertifikasi yang dikeluarkan tidak menimbulkan hambatan yang diperlukan terhadap perdagangan internasional.

¹⁷ Government Procurement : perjanjian ini dibuat agar undang-undang, peraturan, prosedur dan praktek mengenai pembelian negara menjadi transparan dan lebih menjamin agar sistem pembelian tersebut tidak memproteksi produsen domestik dan mendiskriminasi produk impor.

¹⁸ Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI.

dalam negeri, walaupun impor dilakukan secara wajar dan tanpa pelanggaran aturan GATT.

- b. Ketentuan dan prosedur untuk mengambil langkah darurat apabila suatu negara menghadapi masalah neraca pembayaran (*restriction to safeguard the balance payment*).
- c. Ketentuan dalam Perjanjian di Bidang Pertanian juga memperbolehkan pemerintah negara-negara anggota untuk membantu ekonomi pedesaan mereka (*rural development*), dengan catatan tetap mengutamakan kebijakan yang resiko distorsinya terkecil terhadap perdagangan.

2.3 Ketentuan Dan Perjanjian WTO Di Bidang Pertanian

Dalam persetujuan-persetujuan WTO sesungguhnya sudah dapat kita lihat bahwa pengaturan mengenai masalah pertanian dianggap sebagai sesuatu yang penting sehingga dibuatkan persetujuan-persetujuan khusus yang mengatur masalah pertanian. Selama ini disadari oleh negara-negara anggota WTO bahwa sering terjadi distorsi perdagangan atas produk-produk pertanian karena pengenaan kuota impor. Pada awalnya ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai masalah pertanian sudah dibahas dan diatur dalam GATT, akan tetapi masih banyak kekurangan-kekurangan yang ditemui.

Pada Putaran Uruguay kembali dibahas bagaimana mengusahakan untuk menghasilkan ketentuan-ketentuan dibidang pertanian yang adil sehingga dapat menjamin kompetisi yang sehat dan tidak distortif melalui penghapusan sistem kuota impor. Dari hasil perundingan pada Putaran Uruguay ini kemudian disepakati persetujuan-persetujuan baru di bidang pertanian dalam WTO.

Yang pertama adalah pengaturan mengenai tarif atas produk pertanian. Hampir seluruh produk pertanian dimasukkan ke dalam tarif yang diikat. Hal ini dilakukan guna membuat pasar secara substansial dapat lebih terprediksi untuk produk pertanian. Persetujuan kedua adalah ditambahkannya beberapa ketentuan dan komitmen baru di bidang pertanian yaitu kesepakatan untuk memperbolehkan pemerintah negara-negara anggota untuk membantu ekonomi pedesaan mereka

dengan catatan tetap menggunakan kebijakan yang distorsinya kecil. Dalam persetujuan ini terdapat pula ketentuan-ketentuan khusus yang menyangkut kepentingan negara-negara anggota yang masih menggantungkan pasokan pangannya dari sektor impor dan negara-negara paling terbelakang.

Yang ketiga adalah dalam bidang akses pasar, akses pasar adalah konsep paling mendasar dalam perdagangan internasional. Ini menggambarkan tentang barang atau jasa buatan lokal untuk bersaing dengan produk yang sama di pasar yang lain. Akses Pasar dirancang dalam kerangka WTO yang diekspresikan sebagai perlindungan di border (*border measures*), seperti tarif dan non-tarif untuk barang dan jasa. Kebijakan perdagangan multilateral WTO diarahkan agar Akses Pasar dapat diprediksi sehingga lebih transparan, serta dirancang agar lebih liberal yaitu dengan tingkat tarif yang rendah.

WTO membangun perlindungan dalam perdagangan dengan rezim tarif (*tariffication*), pengurangan tarif (*tariff reduction*), dan pengikatan besarnya tarif untuk masing-masing produk pertanian (*binding of all agricultural tariffs*). Semua hambatan non-tarif diubah menjadi tarif. Menurut pendekatan neo-liberal, tarif adalah paling ampuh (*powerfull*) dibandingkan dengan hambatan non-tariff, terutama apabila dilihat dari sisi transparansi dan kemudahan untuk diramalkan. Namun banyak juga negara berkembang yang sulit mengimplementasikannya secara baik karena belum didukung oleh infrastruktur yang cukup, SDM yang kuat serta terbebas dari korupsi.

Pasal 4.2 Perjanjian Pertanian WTO tentang Akses Pasar memuat ketentuan bahwa semua hambatan, selain tarif, dilarang. Dalam pasal 4.1 dan Skedul disebutkan bahwa semua tarif diikat (*bound*) atau dikenal dengan tingkat tarif maksimum yang dapat dipakai oleh suatu negara terhadap suatu produk. Dalam skedul disebutkan penurunan tarif untuk Negara Maju lebih besar, yaitu rata-rata 36%, dengan tingkat minimum per mata tarif 15% selama 6 tahun. Sedangkan rata-rata penurunan tarif negara berkembang hanya 24%, dengan minimum per mata tarif turun 10% selama jangka waktu 10 tahun. Sedangkan negara kurang berkembang (*less developing countries*) dikecualikan untuk melaksanakan komitmen penurunan tarif itu.

Proses dari penentuan atau penerapan tarififikasi itu berpedoman pada metode yang telah disetujui, disebut modalitas. Semua hambatan non-tarif yang dibuat selama ini harus diubah menjadi “duty” seperti yang dimandatkan dalam pasal 4.2 Perjanjian Pertanian WTO tentang Akses Pasar.

Hambatan non tarif yang perlu diubah menjadi tarif adalah: (i) Semua pembatasan kuantitatif (*all of the quantitative restrictions*), (ii) Tarif variable (*variable levies*), (iii) Pelarangan Impor (*import bans*), dan (iv) Non-tarif lainnya (*others non tariff measures*).

Tarif adalah pajak yang dikenakan di tingkat *border* untuk barang yang masuk melalui wilayah pabean (*customs territory*). Kegunaan tarif tentu tidak tunggal, tetapi banyak¹⁹, yaitu: *Pertama*, pemerintah memperoleh penerimaan melalui tarif. Bagi negara berkembang, penerimaan tarif umumnya menjadi sumber pendapatan penting. pada tahun 2003 misalnya, Indonesia memperoleh pendapatan negara yang berasal dari tarif sebesar 5% dari total GDP²⁰.

Kedua, memberi perlindungan terhadap industri dalam negeri. Barang impor sejenis akan menjadi mahal setelah dikenakan tarif pada tingkat tertentu. Dengan cara itu maka harga hasil dari industri dalam negeri menjadi lebih kompetitif. Kebijakan tarif atau proteksi lainnya umum dilakukan oleh negara industri yang kini telah menjadi negara maju seperti UE, AS, Jepang, Korea Selatan dan lain-lain. UE banyak menerapkan tarif eskalasi, yaitu tingkat tarif lebih tinggi terhadap produk pertanian olahan namun lebih rendah bagi produk primer, untuk melindungi dan membantu industri pangan mereka.

Ketiga, tingkat tarif yang dikenakan berbeda antara satu produk dengan produk lain. Tujuannya untuk mengalokasikan devisa yang terbatas ke arah yang diinginkan.

Ada tiga jenis tarif yang dapat diterapkan oleh suatu negara, yaitu Ad Valorem (AV), Tarif Spesifik dan kombinasi keduanya. *Pertama* AV adalah besaran tarif menurut presentase nilai ekspor. *Kedua*, Tarif Spesifik adalah

¹⁹ “Das 2000”. Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

²⁰ “WTO 2003c” Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

besaran tarif yang ditetapkan per unit volume impor. *Ketiga*, kombinasi antara AV dan Tarif Spesifik. Tarif AV dikenakan bersamaan dengan Tarif Spesifik.

Apabila setiap negara bebas menetapkan daftar tarif menurut jenis produk yang ditentukan sendiri kriterianya, tentu akan bisa menimbulkan kerumitan, karena banyak jenis produk dan berbeda-beda pula kriterianya²¹(Das 2000).

Untuk memudahkan penyeragaman telah disusun suatu sistem yang kemudian dikenal sebagai *Harmonized System (HS)* atau *the Harmonized Commodity description and coding system*. Sistem ini telah dijadikan pedoman Kepabeanan (*Customs*) sejak 1 Januari 1998 (Das 2000). Setiap negara telah menganut sistem ini, termasuk Indonesia. HS dapat dikelompokkan dalam 2 digit sampai dengan 9 digit. Semakin banyak digitnya semakin rinci dan jelas jenis produk yang dimaksud, atau sebaliknya. Indonesia tentunya juga menganut sistem yang sama.

Produk yang dimasukkan dalam Perjanjian Pertanian WTO dengan definisi dan klasifikasinya dapat dilihat dalam Annex 1 dari Perjanjian Pertanian WTO. Di dalamnya tercakup tidak hanya produk pertanian dasar, seperti gandum, susu dan ternak hidup, tetapi juga produk turunannya (produk olahan) seperti roti, mentega dan daging, atau semua produk olahannya seperti coklat dan sosis. Produk yang tidak dimasukkan dalam Perjanjian Pertanian WTO adalah ikan dan produk yang berasal dari ikan serta produk kehutanan. Produk ini dimasukkan dalam NAMA (*non-agriculture market access*).²²

2.4 Ketentuan *Agreement on Agriculture*

. Suatu tindakan *safeguard* dapat dikenakan apabila :²³

- 1) Volume impor dari suatu produk yang memasuki wilayah suatu negara dengan memperoleh konsesi selama beberapa tahun tidak melebihi dari

²¹ "Das 2000". Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

²² Husein Sawit, *Liberalisasi Pangan, Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta: 2007. Hal 179.

²³ Pasal 5 paragraf 1 jo. Paragraf 4 *Agreement on Agriculture*

tingkat pemicu (*trigger level*) yang terkait dengan akses pasar yang diperkenankan, yaitu :

- a) Apabila kesempatan akses pasar untuk produk tersebut kurang atau sama dengan 10 persen, dasar tingkat pemicunya (*the base trigger level*) adalah senilai 125 persen;
- b) Apabila kesempatan akses pasar untuk suatu produk lebih besar atau sama dengan 10 persen tetapi kurang atau sama dengan 30 persen, dasar tingkat pemicu yang digunakan harus senilai 110 persen;
- c) Apabila kesempatan akses pasar untuk suatu produk lebih besar dari 30 persen, dasar tingkat pemicu harus senilai 105 persen.

Pengenaan tambahan bea masuk yang dilakukan dalam rangka penerapan *safeguard* hanya berlaku hingga akhir tahun dimana tindakan itu diberlakukan dan hanya diperkenankan pada tingkat tidak melebihi sepertiga dari tingkat pengenaan bea masuk yang wajar yang berlaku pada tahun tersebut.²⁴

- 2) Harga suatu produk impor yang memasuki wilayah suatu negara anggota yang memberikan konsesi, yang ditentukan dengan menetapkan dasar harga c.i.f²⁵ dengan menggunakan mata uang domestik, jatuh dibawah tingkat pemicu yang senilai rata-rata harga preferen pada tahun 1986 hingga 1988 untuk produk yang bersangkutan.

Pengenaan bea masuk tambahan berdasarkan alasan tersebut diatas harus dilakukan berdasarkan ketentuan sebagai berikut :²⁶

- a) Jika perbedaan antara harga impor c.i.f yang dikenakan dalam mata uang domestik dan harga pemicu (*trigger price*) adalah kurang dari atau sama dengan 10 persen, tidak ada bea masuk tambahan;
- b) Jika perbedaan antara harga impor dan harga pemicu adalah lebih besar 10 persen tetapi kurang atau senilai dengan 40 persen dari harga pemicu, bea

²⁴ Pasal 6 paragraf 4 Agreement on Agriculture

²⁵ C.i.f adalah cost insurance freight, yaitu harag pengiriman suatu produk ke negara eksportir/tujuan dengan mencakup biaya pengiriman, transportasi, dan asuransi.

²⁶ Pasal 5 Paragraf 5 Agreement on Agriculture

masuk tambahan yang dikenakan senilai 30 persen dari jumlah yang perbedaannya melebihi 10 persen;

- c) Jika perbedaannya antara harga impor dengan harga pemicu lebih besar dari 40 persen tetapi kurang atau senilai dengan 60 persen dari harga pemicu, bea masuk tambahan yang dikenakan harus senilai dengan 50 persen sejumlah perbedaannya yang melebihi 40 persen, ditambah bea masuk tambahan berdasarkan ketentuan huruf (b).
- d) Jika perbedaan antara harga impor dengan harga pemicu adalah lebih besar dari 60 persen tetapi kurang atau sama dengan 70 persen dari jumlah yang perbedaannya melebihi 60 persen dari harga pemicu, bea masuk tambahan ditambah bea masuk tambahan yang diperkenankan ketentuan huruf (b) dan (c);
- e) Jika perbedaan antara harga impor dengan harga pemicu lebih besar dari 75 persen dari harga pemicu, bea masuk tambahan yang dikenakan senilai dengan 90 persen dari jumlah yang perbedaannya melebihi 75 persen, ditambah bea masuk tambahan yang diperkenankan berdasarkan ketentuan huruf (b),(c), dan (d).

Ketentuan WTO dibidang pertanian memberikan pengecualian terhadap beberapa hal dari pengenaan *safeguard*. Pengecualian yang pertama adalah, importasi produk pertanian yang dilakukan berdasarkan komitmen akses minimum yang berlaku yang menempatkan bagian dari konsesi harus diperhitungkan untuk tujuan penentuan volume impor yang dipersyaratkan bagi pemberian konsesi, namun tindakan impor dalam rangka komitmen tersebut tidak dapat dikenakan bea masuk tambahan apapun.²⁷

Pengecualian yang kedua adalah, terhadap importasi produk yang berada dalam perjalanan menuju negara eksportir berdasarkan suatu kontrak yang dibuat sebelum adanya pengenaan bea masuk tambahan.²⁸

Pelaksanaan kebijakan *safeguard* harus dilaksanakan secara transparan.²⁹ Setiap negara anggota yang akan melaksanakan kebijakan *safeguard* harus

²⁷ Pasal 5 Paragraf 2 Agreement on Agriculture

²⁸ Pasal 5 Paragraf 3 Agreement on Agriculture

memberikan pemberitahuan tertulis, termasuk data-data terkait, kepada Komisi Pertanian (*Committee on Agriculture*) sepanjang dimungkinkan dan dalam jangka waktu 10 hari setelah penerapan *safeguard* tersebut dan untuk produk pertanian yang sifatnya tidak tahan lama dan musiman, harus diberitahukan pada kesempatan pertama sejak tindakan itu diberlakukan. Setiap negara yang menerapkan *safeguard* harus memberikan kesempatan berdialog dan berkonsultasi dengan negara yang berkepentingan.

2.5 Ketentuan Umum Penerapan Safeguard Produk Pertanian

2.5.1 Penerapan *Special Safeguard* (SSG)

Hampir semua negara berkembang memberi perhatian besar untuk mengatasi masalah serbuan impor. Apabila produk impor yang harganya rendah masuk ke suatu negara dalam jumlah yang banyak, maka akan berpengaruh buruk terhadap industri pertanian, lapangan kerja dan pembangunan pedesaan. Padahal, penduduk negara berkembang masih dominan tinggal di wilayah pedesaan dan sebagian besar mereka bergantung pada sektor pertanian.

Terjadinya serbuan impor produk pertanian terhadap negara berkembang. Dalam periode 1984-2000 misalnya, telah terjadi peristiwa serbuan impor, terjadi di banyak negara di Asia, Afrika, Amerika Latin, serta mencakup berbagai jenis komoditas/produknya.

Import surges atau serbuan impor dipakai untuk mengindikasikan tentang 2 tipe dari goncangan (*shock*) yang berasal dari luar negeri (*external shocks*). Munculnya fenomena serbuan impor, yaitu apabila impor meningkat secara tiba-tiba dan dalam jumlah yang tajam di atas tingkat dasar atau *trend* (*a base level or trends*). Sedangkan fenomena harga yang merosot (*depressed import prices*) adalah lebih banyak ditentukan oleh pergerakan harga di pasar dunia. Penurunan harga di pasar dunia akan berpengaruh buruk terhadap produksi dalam negeri, pembangunan ekonomi serta lapangan kerja.

²⁹ Pasal 5 Paragraf 7 Agreement on Agriculture

Import surges tidak ada definisinya yang spesifik misalnya referensinya (*reference threshold*). Dalam artikel 5 AoA hanya disebutkan bahwa bila volume impor yang terjadi sekarang melebihi suatu batasan (*current volume of import exceeding some given trigger level*).

Untuk itulah diperlukan *safeguard*, yaitu perlindungan sementara guna mengatasi serbuan impor. Kalau tidak dilindungi akan berpengaruh buruk terhadap industri domestik. Kadang-kadang *safeguard* disebut juga sebagai pasal pengecualian (*escape clause*), pengecualian dari kewajiban (*obligation*) dalam keadaan khusus. Perlindungan itu dapat dilakukan dengan meningkatkan tingkat tarif yang lebih tinggi dari yang telah dicatat (*bound tariff*) atau membatasi impor (*import restriction*). Namun penggunaannya harus memenuhi persyaratan seperti yang tertuang dalam *Agreement on Safeguards and Article XIX GATT 1994*.

Dalam *Agreement on Safeguard* disebutkan bahwa *safeguard* tidak boleh dilakukan tanpa investigasi terlebih dahulu, termasuk perlunya dengar pendapat publik (*public hearing*)³⁰ dan pengumuman publik (*public notice*)³¹. Di samping itu diatur juga jangka waktunya dan besaran import kuota. Namun, kepada negara berkembang diberikan perlakuan khusus, yaitu tidak boleh diterapkan ketentuan *safeguard*, manakala impor dari negara berkembang tidak melebihi 3% atau memenuhi ketentuan *de minimis*.

Salah satu prestasi dari *World Trade Organization (WTO) Agreement on Agriculture* di dalam area *market access* adalah tarififikasi, syarat untuk merubah semua tindakan hambatan-hambatan non-tarif, termasuk hambatan import kuantitatif (kuota), pajak variabel dan harga impor minimum, untuk *tariff-rate quotas (TRQs)*.³²

Perlindungan sementara untuk produk pertanian di samping mengacu ke *Agreement on Safeguards*, juga mendapatkan perlindungan khusus yang disebut

³⁰ Hasil penelitian tentang itu harus disampaikan pada Komite Safeguards WTO dan mempertahankan temuannya pada pihak yang berkepentingan. Mungkin saja temuan itu tidak disepakati, sehingga tidak ada jaminan akan disetujui,

³¹ Pengumuman itu harus disampaikan ke semua pihak yang berkepentingan seperti importir dan eksportir, Pasal 3 ayat (1) *Agreement on Safeguard*.

³² Agriculture and Agri Food Canada. *Notice of Special Agricultural Safeguard Price and Volume Triggers*. <http://www.agr.ca/itpd-dpci/technical/ssg_e.htm> Diakses 10 Desember 2008.

Special Safeguards (SSG). Ini tercantum dalam Pasal 5 yang berisi 9 ayat pada Perjanjian Pertanian WTO. Dalam Annex 5 Perjanjian Pertanian dijelaskan tentang perlakuan khususnya (*special treatment*). Produk pertanian yang memperoleh perlakuan khusus tersebut tercatat dalam skedul masing-masing negara (*schedules of commitment*) dengan tanda SSG pada setiap produk yang mendapatkannya. Di luar produk yang telah tercatat tersebut, suatu negara dapat melakukan perlindungan sementara, namun harus tunduk pada ketentuan *Article XIX GATT 1994* dan *Agreement on Safeguard*.³³

Namun tidak semua negara berkembang mendapatkan hak untuk perlindungan SSG. Hal inilah yang menyebabkan banyaknya negara berkembang menganggap lembaga WTO telah pilih kasih. Seharusnya semua anggota WTO berhak memperolehnya, tanpa harus memperdulikan apakah digunakan atau tidak. Dalam periode implementasi Perjanjian Pertanian 1995-2004, hanya 22 atau 56% jumlah negara berkembang dari total 39 negara WTO yang mendapatkan perlakuan SSG. Namun hanya 6 negara atau 22% diantara negara berkembang yang memperoleh hak SSG dan yang telah menggunakannya sebagai instrumen perlindungan. Dari jumlah 163 pos tarif yang diperoleh negara berkembang, ternyata hanya 1% yang telah dimanfaatkan oleh negara berkembang.

Sejumlah 22 negara berkembang itu tentunya hanya punya hak atas 2.125 pos tarif atau 35% dari total pos tarif 6.156 yang didaftarkan di WTO. Sedangkan negara maju justru sebaliknya, mendaftarkan produk untuk memperoleh SSG yang mencapai 4.031 pos tarif, atau 65% dari total pos tarif. Swiss adalah negara yang paling banyak mendapatkan SSG (961 pos tarif). AS dan UE mendapatkan hak atas SSG masing-masing sebanyak 189 dan 539 pos tarif. Padahal negara maju tidak menghadapi kendala dari pasokan dan seharusnya tidak perlu SSG tersebut.

Negara berkembang yang mendaftarkan SSG adalah untuk kelompok komoditas daging, sereal dan susu. Secara individu negara yang memanfaatkannya juga kecil yang dapat dilihat dari tingkat penggunaannya (*utilisation rate*). Misalnya Korea Selatan menggunakan hanya 7%, Nikaragua

³³ Husein Sawit, *Liberalisasi Pangan, Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta: 2007. Hal 179.

memanfaatkan hanya 2,4%, Costa Rica hanya 1%, dan Filipina memanfaatkan hanya 0,8%.³⁴

Negara berkembang, di luar China dan Taiwan, paling banyak menggunakan *price SSG*. Dari 163 *triggers*, maka 80% *triggers* tersebut adalah dalam bentuk *price SSG*. Jika SSG diberikan kepada semua jenis produk pertanian, tidak akan terjadi salah penggunaan (*misused*), karena tuduhan salah penggunaan itu tidak didukung oleh data empiris. Akan tetapi, penggunaan SSG, pasti akan terkait dengan sejumlah beban seperti biaya dan beban administrasi.

Oleh karena itu ada banyak alasan mengapa pemanfaatan SSG begitu rendah oleh negara berkembang. Padahal ini adalah instrumen perlindungan sementara yang amat diperlukan oleh negara berkembang. Alasan yang masuk akal antara lain adalah: (i) SSG tidaklah cukup sederhana dan kurang fleksibel dalam penerapannya³⁵, atau (ii) tarif yang dicatat (*bound*) yang cukup tinggi, namun penerapannya (*applied tariff*) harus rendah. Itu terkendala oleh persyaratan utang luar negeri, seperti yang terjadi di Ghana dan Indonesia.

Pendaftaran SSG oleh Negara Berkembang dan Kategori Produk (Jumlah Pos Tarif)³⁶

	Semua Negara	Negara Berkembang	Negara Maju
Total	6.156	2.125 (35%)	4.031
Serealia	1.089	399 (37%)	690
Biji Berminyak/minyak	712	304 (43%)	407

³⁴ Ibid. Hal 180

³⁵ Ketentuan dalam *Agreement on Safeguard*, maupun SSG tidaklah mudah buat negara berkembang, terutama untuk membuktikan terjadi "injury" terhadap industri primer yang dihasilkan oleh jutaan petani/*firms* yang amat heterogen. Pembuktian itu tentu akan memerlukan waktu yang relatif lama dan biaya akan mahal, sehingga telah menyulitkan negara berkembang untuk memanfaatkannya sebagai mekanisme perlindungan

³⁶ Husein Sawit op cit. Hal 181.

Sugar/confectionary	298	150 (50%)	148
Susu	728	365 (36%)	464
Daging	1356	471 (35%)	885
Minuman/Spirits	329	115 (35%)	214
Buah/sayuran	831	187 (23%)	644
Lainnya	814	235 (29%)	579

Indonesia memperoleh SSG untuk 2 komoditas dengan jumlah 13 pos tarif yaitu susu/mentega dan cengkeh. Itu tercatat dalam Skedul 21. Namun Indonesia tidak pernah menggunakannya sebagai alat perlindungan sementara sejak didaftarkan di WTO, January 1995. Di samping terkendala seperti yang telah disebutkan di atas, yang tidak kalah pentingnya adalah kebutuhan perlindungan pada saat sekarang, ternyata berbeda dengan apa yang dipikirkan pada 1994. Industri peternakan ayam, gula, kedelai, beras hampir rontok karena serbuan produk impor; harga produk jauh lebih murah akibat subsidi besar-besaran yang dilakukan oleh negara maju. Masalah seperti ini belum pernah terbayangkan pada waktu Indonesia mengusulkan SSG di putaran Uruguay.

2.5.2 Penerapan *Special Safeguard Mechanism* (SSM)

SSM (*Special Safeguard Mechanism*) adalah suatu mekanisme perlindungan sementara akibat dari serbuan impor (*surge in import*) atau kejatuhan harga (*decline in price*). Mekanisme perlindungan ini diperuntukkan buat negara berkembang, yang sedang dirancang dalam putaran Doha.

Sejak tahun 2000 reformasi perdagangan pertanian ditinjau ulang, Salah satu yang ditinjau ulang adalah perlindungan sementara. Negara berkembang terutama yang bergabung dalam G-33 telah berhasil memperjuangkan mekanisme baru untuk perlindungan, baik dari ancaman harga impor rendah maupun serbuan impor. Inilah yang kemudian dikenal dengan SSM sebagai pengganti SSG. SSM

ini haruslah dirancang secara sederhana dan fleksibel sehingga negara berkembang dapat lebih efektif dalam memanfaatkannya.

Proposal itu telah masuk dalam paket Juli 2004 dan Deklarasi Menteri di KTM VI Hongkong, Desember 2005³⁷. Yang telah diterima dalam Deklarasi Menteri di Hongkong disebutkan bahwa “*Developing country Members will also have the right to have recourse to a Special Safeguard Mechanism based on import quantity and price triggers*”.

Modalitas yang diusung oleh G-33 yaitu pada umumnya negara berkembang memiliki dana yang amat terbatas dan sebagai penerima harga (*price taker*) di pasar dunia. Di pihak lain, negara maju melakukan subsidi, sehingga harga pasar untuk produk pertanian di dunia, khususnya pangan, tidak menggambarkan tingkat kompetisi yang sesungguhnya³⁸ (ICTSD 2005).

Kejatuhan harga maupun fluktuasi harga kemudian diikuti oleh masalah serbuan impor. Volume impor untuk suatu produk tiba-tiba melonjak di atas kewajaran. Ini berpotensi akan mengancam sektor pangan yang efisien di dalam negeri. Selanjutnya, hal ini menjadi penyebab penurunan produksi, berkurangnya insentif untuk menggunakan teknologi baru, sehingga hasil riset menjadi sia-sia, yang seterusnya akan meningkatnya urbanisasi dan keresahan sosial, baik di desa maupun di kota. Seperti yang telah disebutkan di bab terdahulu, pangan khususnya, tidak dapat menyubstitusikan peran produksi dalam negeri. Karena itulah maka diperlukan suatu perlindungan yang lebih fleksibel dan dapat dilaksanakan oleh negara berkembang. SSM adalah mekanisme yang diusung oleh G-33 untuk mengatasi persoalan diatas.

Sebagai alat perlindungan, maka SSM dipakai apabila hal itu memenuhi syarat. Itu menyangkut batasan (*trigger*), baik itu batasan harga (*price trigger*) maupun batasan volume (*volume trigger*). Trigger terkait dengan tingkatan

³⁷ July Package” in Para 42 of Annex A, disebutkan bahwa: “A Special Safeguard Mechanism (SSM) will be established for use by developing country members” (WTO 2004d). Lihat juga dokumen Deklarasi Menteri tgl 18 Desember 2005 yang tercatat dalam dokumen WT/MIN/(05)/W/3/Rev.2 (WTO 2005c)

³⁸ “ICTSD 2005”. Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

dimana SSM memenuhi syarat untuk dipakai sebagai alat perlindungan sementara atas serbuan impor atau kejatuhan harga impor. Proposal G-33 menyebutkan bahwa SSM akan diterapkan berdasarkan batasan volume impor dan batasan harga impor³⁹ (WTO 2006c).

**Kasus Lonjakan Impor untuk 9 Komoditas Pangan Terpilih : Periode
1996-2005⁴⁰**

Komoditas	3 tahun MA1)	% (min- maks)3)	5 tahun MA2)	% (min- maks)3)
Beras	4	11-84%	0	
Kedelai	3	9-39%	5	6-42%
Jagung	3	8-72%	4	21-60%
Gula	3	19-50%	2	11-47%
Daging Sapi	3	7-85%	5	12-86%
Daging Unggas	4	31-121%	2	131-134%
Jeruk	4	7-72%	5	8-56%
Pisang	4	14-161%	3	39-146%
Bawang Merah	3	11-26%	4	6-29%

³⁹ "WTO 2006". Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

⁴⁰ Ibid. Hal 185.

Keterangan :

1. Volume impor 3 tahun Moving Average (MA) dipakai sebagai Volume Trigger.
2. Volume impor 5 tahun MA dipakai sebagai Volume Trigger.
3. *Range* lonjakan impor (dalam %)

Hanya 8 dari 9 komoditas yang mengalami serbuan impor dalam periode tersebut.



BAB 3

KERANGKA TEORITIS DAN METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Kerangka Teoritis

Perdagangan internasional adalah salah satu instrumen penghubung lintas-negara utama dalam era globalisasi. Globalisasi dalam hal ini memperkuat hubungan saling berkait antara arus-arus tersebut. Sebagai negara anggota WTO, disadari maupun tanpa disadari, Indonesia telah menjadi bagian dari ekonomi global yang saling terkait dan terintegrasi satu sama lain. Keterkaitan antara tatanan atau sistem perdagangan internasional, dalam hal ini kesepakatan WTO, dengan kebijakan perdagangan suatu negara, menyiratkan semakin tingginya tingkat interdependensi yang terjadi. Dalam kaitan ini, Indonesia juga dituntut menyelaraskan peraturan-peraturan pemerintah dibidang perdagangan, baik di pusat maupun di daerah, sesuai dengan aturan-aturan WTO.

Keberhasilan dari implementasi kesepakatan WTO ini juga akan sangat bergantung pula kepada kemampuan suatu pemerintahan negara menerjemahkan kesempatan tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan domestiknya. Sebagaimana diketahui, bidang perdagangan memiliki *multiplier effect* yang antara lain dapat menstimulasi pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan.

Bidang pertanian di negara berkembang merupakan bagian dari keseluruhan aktifitas ekonomi dan terus memainkan peran utama dalam produksi pertanian dan ketenagakerjaan, juga akan membuka peluang diversifikasi pangan.

Semua “aturan permainan neo-liberalisme” perdagangan dan perekonomian yang tertuang dalam perjanjian – perjanjian WTO merupakan satu *undertaking*, artinya semua negara anggota setuju menandatangani perjanjian GATT-WTO sebagai satu kesatuan paket bukan terpisah sendiri-sendiri. Karenanya bagi negara peserta tidak dapat memilih perjanjian tertentu saja atau yang mana saja yang akan diikuti secara parsial.

Hingga satu dekade sejak Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) didirikan, janji liberalisasi perdagangan dunia masih jauh dari harapan. Realisasi sangat berbeda dengan retorika, dan wacana yang ada didalamnya pun masih banyak diperdebatkan. Sama halnya terhadap liberalisasi perdagangan produk pertanian. Sejak 1 Januari 1995 suatu *Agreement on Agriculture* (AoA) diberlakukan, untuk menciptakan perdagangan hasil pertanian yang *fair* dan *predictable* dengan cara penghapusan subsidi, serta membuka akses pasar dengan memperhatikan kepentingan pembangunan negara-negara miskin dan berkembang yang sampai saat ini masih bergantung pada impor pangan (*net importir*)⁴¹ ternyata pelaksanaannya masih memiliki beberapa perbedaan yang mendasar, terutama menyangkut perbedaan kepentingan antara negara-negara Utara dan Selatan.

Bagi negara-negara berkembang tuntutan suatu perlakuan khusus dan berbeda (Special and Differential Treatment – S&D) merupakan bagian integral dari seluruh aspek perundingan WTO. Pertama karena adanya kekhawatiran suatu negara yang bergantung pada impor pangan akan menghadapi goncangan. Hal lain yang ditakutkan dalam pembukaan pasar pangan secara global adalah akan meningkatkan kompetisi suplai pangan antara konsumen kaya di negara-negara maju lawan konsumen di negara-negara berkembang.

Untuk negara-negara berkembang, juga Indonesia, peranan pertanian yang memiliki sifat *multifunctionality*, antara lain, dalam hal :

- 1) Ketahanan pangan atau *food security*
- 2) Pengentasan kemiskinan atau *poverty alleviation*; dan
- 3) Pembangunan ekonomi pedesaan atau *rural development*.

Salah satu aspek perundingan WTO yang perlu dicermati adalah mengenai kesepakatan produk pertanian. Dengan alasan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan sektor pertanian masih perlu dilindungi. Bagaimanapun pembukaan

⁴¹ Departemen Luar Negeri RI, *WTO dan Sistem Perdagangan Dunia*, Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral.

pasar pertanian juga harus melihat kondisi ketahanan pangan masing-masing negara, tidak didekati dengan cara atau aturan yang seragam.

Sektor pertanian perlu mendapat perlindungan karena bisa mengatasi masalah kemiskinan. Pertanian juga dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk pedesaan. Dalam hal demikian sangat beralasan apabila negara wajib memberikan perlindungan bagi sektor pertanian.

Dalam era globalisasi ini, hukum nasional tidak hanya berisi atribut karakteristik lokal saja seperti konstitusi, ideologi, alam maupun adat istiadat tetapi mau tidak mau juga beradaptasi dengan berbagai perkembangan internasional, yang tersurat dan tersirat dalam berbagai instrumen internasional, seperti: konvensi, deklarasi, ataupun resolusi.

Adaptasi terhadap kecenderungan global tersebut dilakukan dengan melalui ratifikasi konvensi internasional dengan undang-undang maupun keputusan presiden.. Adaptasi (ratifikasi) konvensi internasional dalam konteks globalisasi ke dalam hukum nasional amat penting bagi Indonesia sebagai negara berkembang. Karena dengan turut meratifikasi, maka Indonesia akan memperoleh perlindungan hukum dalam hubungan antar bangsa.

Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting karena memberikan sarana kepada kita untuk dapat memahami masalah secara lebih baik. Hal yang semula tersebar dan berdiri sendiri dapat disatukan satu sama lain secara lebih bermakna. Teori dengan demikian berfungsi sebagai “pisau analisa” yang memberikan penjelasan.

Konsep adalah suatu pengetahuan. Pengetahuan ini bertujuan untuk memberikan informasi mengenai sesuatu. Adalah suatu prinsip, bahwa informasi yang demikian itu harus mempunyai basis empiris. Oleh karena itu, persepsi mengenai kenyataan yang akan terjadi sebagai dasar bagi penyusunan suatu konsep merupakan hal yang fundamental dalam ilmu.⁴²

Tindakan pengamanan (Special Safeguard) sebagai suatu konsep hukum merupakan bagian dari instrumen hukum internasional yang mengatur tentang

⁴² Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Cetakan V, Jakarta: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2000, Hal 306

penyesuaian kebijakan pemerintah suatu negara berkembang untuk mengambil langkah-langkah pengamanan di bidang pertanian dalam transaksi perdagangan bebas antara negara yang mengikat atas dasar kesepakatan bersama masyarakat internasional.

Dalam kerangka untuk memahami *special safeguard* sebagai suatu konsep hukum, penulis sependapat dengan teori dari *Critical Legal Studies*. *Critical Legal Studies* merupakan aliran moderen dalam teori hukum. Teori ini diperkenalkan pada tahun 1970-an di Amerika Serikat. Dimulai pada tahun 1977, inisiatif untuk membentuk *Critical Legal Studies* ini datang dari beberapa ahli hukum, seperti Horwitz, Duncan Kennedy, Trubek, Mark Tushnet dan Roberto Unger. *Critical Legal Studies* timbul sebagai kritik terhadap keadaan krisis hukum yang gagal berperan sebagai alat perubahan dan sebagai alat untuk mencapai keadilan yang sebenarnya. Esensi pemikiran *Critical Legal Studies* terletak pada kenyataan bahwa hukum adalah politik. Dari pemikiran *law is politics* itu, *Critical Legal Studies* berarti sudah langsung menolak dan menyerang keyakinan para positivis yang mengatakan bahwa asas-asas hukum internasional merupakan bagian dari hukum nasional dalam ilmu hukum yang mengembangkan pemikiran hukum liberal.

Critical Legal Studies mengkritik hukum yang berlaku, yang nyatanya memihak ke politik dan sama sekali tidak netral. *Critical Legal Studies* berusaha untuk membuktikan bahwa di balik hukum dan tatanan sosial yang muncul ke permukaan sebagai sesuatu yang netral, sebenarnya di dalamnya penuh dengan muatan kepentingan tertentu yang bias kultur, ras, gender, bahkan kepentingan ekonomi. Menurut pandangan *Critical Legal Studies*, doktrin hukum yang selama ini terbentuk, sebenarnya lebih berpihak kepada mereka yang mempunyai kekuatan (power), baik itu kekuatan ekonomi, politik ataupun militer. Oleh karena itulah, maka dalam memahami masalah hukum juga harus selalu dilihat dari konteks power-relations. Dalam memandang masalah hukum, *Critical Legal Studies* menolak perbedaan antara teori dengan praktek, dan menolak juga perbedaan antara fakta dan nilai, yang merupakan karakteristik dari liberalisme.

Oleh karena itu, maka *Critical Legal Studies* menolak kemungkinan adanya teori murni (pure theory), serta lebih menekankan pada teori yang memiliki daya pengaruh terhadap transformasi sosial yang praktis. Sejalan dengan hal itu, namun dalam kalimat yang berbeda, Gary Minda dengan mengutip pendapat dari James Boyle mengatakan bahwa, “CLS offered not merely a theory of law, but a hopeful self-conception of a politically active, socially responsible [vision] of a noble calling”. Kemudian, menurut Peter Fitzpatrick, *Critical Legal Studies* mempunyai komitmen yang besar pula terhadap emansipasi kemanusiaan. Karena hal itulah, maka tidak mengherankan apabila pada perkembangannya di kemudian hari *Critical Legal Studies* ini melahirkan pula Feminist Legal Theory dan Critical Race Theory. Ada berbagai macam varian di dalam arus *Critical Legal Studies*. Varian itu disebabkan karena adanya beragam latar belakang sumber intelektual dan orientasi politik dari para pemikir yang ada di dalam *Critical Legal Studies*. Walaupun memang berisiko mengakibatkan terjadinya penyederhanaan dalam memandang *Critical Legal Studies*, tetapi setidaknya dapat disebutkan 3 (tiga) varian utama dalam pemikiran *Critical Legal Studies* ini, yaitu:

1. Arus pemikiran yang diwakili oleh Unger, yang mencoba mengintegrasikan 2 (dua) paradigma yang saling bersaing, yaitu paradigma konflik dan paradigma konsensus.
2. Arus pemikiran yang diwakili oleh David Kairys, yang mewakili tradisi pemikiran hukum marxis atau tepatnya mewarisi kritik marxis terhadap hukum liberal yang dianggap hanya melayani sistem kapitalisme. Arus pemikiran ini mempunyai kecenderungan kepada sosialisme humanistik sebagai komitmen politiknya.
3. Arus pemikiran yang diwakili oleh Kennedy, yang menggunakan metode ekletis yang membaurkan sekaligus perspektif strukturalis, fenomenologis dan neo-marxis.

Namun demikian, walaupun ada beragam arus pemikiran dalam *Critical Legal Studies* ini, para pemikir tersebut tetaplah bersatu dalam pokok pemikiran yang tidak puas dan melancarkan kritik terhadap paradigma hukum liberal. Untuk

mengkritisi doktrin hukum yang telah terbentuk selama ini, *Critical Legal Studies* menggunakan metode:

1. Trashing, yaitu dilakukan untuk mematahkan atau menolak pemikiran hukum yang telah terbentuk. Teknik trashing dilakukan untuk menunjukkan kontradiksi dan kesimpulan yang bersifat sepihak berdasarkan asumsi yang meragukan.
2. Deconstruction, adalah membongkar pemikiran hukum yang telah terbentuk. Dengan melakukan pembongkaran ini, maka dapat dilakukan rekonstruksi pemikiran hukum.
3. Genealogy, adalah penggunaan sejarah dalam menyampaikan argumentasi. Genealogy digunakan karena interpretasi sejarah sering didominasi oleh pihak yang memiliki kekuatan. Interpretasi sejarah ini yang kemudian digunakan untuk memperkuat suatu konstruksi hukum.

Teori ini, akan digunakan untuk memahami dan menganalisa Keputusan Presiden No. 84/2002 tentang ketentuan tindakan pengamanan yang berlaku di Indonesia. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 (1) dan Pasal 5 (1) UUD 1945 bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan, dan memegang kekuasaan untuk membuat undang-undang. Selain itu, Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara telah menggariskan arah kebijakannya di bidang hukum, bahwa Indonesia akan terus melanjutkan meratifikasi perjanjian internasional dan mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional. Selanjutnya, di bidang ekonomi, digariskan bahwa peranan pemerintah akan semakin ditingkatkan dalam menghadapi ketidak sempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar, melalui regulasi pelayanan publik yang dilakukan secara transparan dan diatur melalui undang-undang.

3.2 Metodologi Penelitian

Mengingat pokok permasalahan dalam penelitian serta maksud, tujuan dan manfaat yang diharapkan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah ;

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif analitis yaitu yang memaparkan atau mendeskripsikan upaya tindakan pengamanan produk pertanian sebagai instrumen hukum internasional dalam hukum positif Indonesia.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normative dan pendekatan empiris. Pendekatan yuridis normatife dengan berdasarkan pada ketentuan peraturan perundangan yang berlaku, buku-buku literatur dan tulisan-tulisan ilmiah yang berkaitan dengan masalah yang dibahas dengan cara meneliti berbagai data sekunder.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini, terdiri dari data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan berupa literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, dan tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam rangka mendapatkan catatan akurat maka ditempuh langkah-langkah studi kepustakaan, dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, menelaah dan mengutip literatur dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.

5. Analisa Data

Data akan dianalisa secara deskriptif, kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif berdasarkan fakta. Data tersebut kemudian diuraikan secara sistematis dalam bentuk kalimat dan memberi interpretasi terhadap data fakta tersebut.

BAB 4

SAFEGUARD PRODUK PERTANIAN DALAM KEBIJAKAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL INDONESIA SERTA PENERAPAN PENGAMANAN PRODUK PERTANIAN DI INDONESIA

4.1 Manajemen Liberalisasi Perdagangan Bidang Pertanian Dan Peran Pertanian Dalam Ekonomi Indonesia

Sikap proteksionis atau merkantilis pada perdagangan internasional produk pertanian mungkin tidak menguntungkan posisi Indonesia. Teori dan pengalaman empiris merupakan referensi yang mengajarkan bahwa sistem ekonomi yang berorientasi pasar adalah terbaik untuk efisiensi ekonomi termasuk pada sektor pertanian. Dilain pihak, menyerahkan kinerja pertanian sepenuhnya pada mekanisme pasar adalah tidak tepat mengingat sistem pasar yang belum *favorable* serta aturan-aturan perdagangan yang tersedia belum memadai. Oleh karena itu, Stiglitz dan Charlton menyarankan kombinasi liberalisasi berkelanjutan dan intervensi kebijakan merupakan strategi yang perlu dijalankan oleh negara berkembang dalam pembangunan sektor pertanian.⁴³

Pemerintah Indonesia, sejak 2002, memutuskan untuk menjalankan kebijakan proteksi dan promosi dalam manajemen perdagangan internasional produk-produk pertanian. Kebijakan ini menggariskan tujuannya dalam peningkatan produktivitas serta efisiensi selain peningkatan kualitas dan standarisasi, pada saat yang bersamaan, tujuan kebijakan ini adalah melindungi pertanian dari pengaruh negatif perdagangan internasional. Arah kebijakan ini dianggap sebagai penyeimbang atau dikatakan sebagai koreksi dari sikap liberalisasi unilateral (*unilateral liberalising*) yang intensif dijalankan sebelum tahun 2000-an.

Kebijakan proteksi dan promosi dapat dipahami secara beragam oleh ekonom, pemerhati dan praktisi dalam bidang pertanian dan perdagangan.

⁴³ Argumentasi ketidaksempurnaan pasar negara berkembang (*market imperfection*) terutama dalam asuransi dan kredit menjadi dasar pandangan ini, Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontent*, W.W. Norton & Company, New York, London.

Di tengah perubahan struktur ekonomi Indonesia, pertanian tetap memainkan peran yang penting dan ini dapat diterangkan posisinya dalam pendekatan sebagai sektor pasif yang menyumbangkan masukan (*input*) bagi sektor ekonomi lainnya maupun dalam hal hubungan saling keterkaitan (*interlinkages*) dengan sektor-sektor tersebut. Pemahaman tentang posisi ini perlu diketahui seiring dengan persepsi bahwa sektor pertanian mengalami penurunan peran yang didasarkan pada ukuran (*measures*) yaitu berkurangnya kontribusi keluaran (*output*) pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) total Indonesia akhir-akhir ini. Jika pada 1960-an kontribusi sektor pertanian adalah sekitar 55% dari nilai PDB total, pada periode 2001-2004 nilai tersebut menjadi sekitar 15% pada harga konstan pada 2000. Nilai itu sendiri sebenarnya masih menunjukkan tingkat penting posisinya dalam perekonomian dan penurunan itu sendiri menunjukkan adanya perubahan struktur ekonomi (*economic structural change*) Indonesia, seiring dengan berkembangnya sektor-sektor lain, seperti manufaktur dan jasa. Peran kontemporer pertanian Indonesia akan terlihat nyata jika dikaji dengan pendekatan komprehensif seperti tersebut di atas. Mengaca pada perkembangan ekonomi negara-negara maju, negara berkembang akan sulit membuat basis bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonominya jika tidak mencapai surplus pangan pada jangka panjang.

4.2 Tantangan Tindakan Pengamanan Produk Pertanian terhadap Ekspor Impor Indonesia

Pelaksanaan perdagangan bebas telah menimbulkan tantangan tersendiri bagi Indonesia baik ditinjau dari aktivitas ekspor maupun impor. Ditinjau dari aktivitas ekspor, produk pertanian yang diekspor Indonesia banyak mengalami hambatan dari negara mitra dagang yang mengambil tindakan *safeguard* untuk melindungi pertanian dalam negerinya. Sedangkan ditinjau dari aktivitas impor akibat asas *reciprositas* (timbang balik) dari WTO⁴⁴ maka industri pertanian dalam

⁴⁴ Asas *reciprocitas* (timbang balik) adalah salah satu asas dalam WTO/GATT yang mewajibkan setiap negara anggotanya untuk membuka pasar dalam negeri terhadap produk ekspor negara lain sebagai timbal balik dari dibukanya pasar negara lain terhadap produk ekspor Indonesia

negeri Indonesia dapat mengalami ancaman atau kerugian serius akibat lonjakan impor.

Liberalisasi perdagangan dapat memberikan peluang atau prospek sekaligus tantangan baru dalam pengembangan komoditas pertanian kedepan. Dikatakan memberikan peluang karena pasar komoditas tersebut akan semakin luas sejalan dengan dihapuskannya berbagai hambatan perdagangan antar negara. Namun, liberalisasi perdagangan tersebut akan menimbulkan masalah jika komoditas pertanian yang dihasilkan petani Indonesia tidak mampu bersaing dengan komoditas dari negara lain sehingga pasar domestik semakin dibanjiri oleh komoditas impor, yang pada akhirnya akan merugikan petani domestik. Oleh karena itu, upaya peningkatan produksi komoditas pertanian di dalam negeri juga perlu diiringi dengan peningkatan daya saing dan efisiensi usaha.

4.2.1 Tantangan Tindakan Pengamanan Produk Pertanian Terhadap Ekspor

Sejak Persetujuan World Trade Organization (WTO) mulai berlaku secara resmi pada 1 Januari 1995, banyak negara anggotanya menghadapi kesulitan mengendalikan derasnya laju impor. Peningkatan atau lonjakan impor sebagai dampak dari liberalisasi perdagangan internasional WTO mendorong pada para anggota menggunakan instrumen ketentuan WTO untuk mengendalikan laju impor guna melindungi industri pertanian dalam negerinya. Saat ini banyak negara mencari solusi untuk melindungi industri pertanian dalam negerinya dengan memanfaatkan celah-celah ketentuan WTO seperti tindakan anti-dumping, tindakan imbalan/subsidi, penerapan standar, dan penerapan *safeguard*.

Tindakan *safeguard* sebagai instrumen untuk mengendalikan impor telah mulai banyak dimanfaatkan oleh negara mitra dagang. Bagi sebagian anggota WTO dan termasuk Indonesia ketentuan *safeguard* sebenarnya masih merupakan hal baru. Hal ini menjadi masalah bagi Indonesia, karena dampak dari pengenaan tindakan *safeguard* terhadap produk ekspor pertanian mulai terasa sebagai ancaman kelangsungan ekspor dan harus segera ditangani.

4.2.2 Tantangan Tindakan Pengamanan Produk Pertanian Terhadap Impor

Pelaksanaan komitmen Indonesia dalam persetujuan WTO melalui penurunan tarif dan penghapusan hambatan non-tarif telah menimbulkan tantangan tersendiri bagi industri pertanian dalam negeri, karena akan mengakibatkan persaingan dengan produk impor di pasar dalam negeri. Tantangan tersebut antara lain dengan melonjaknya volume impor barang sejenis di pasar dalam negeri. Dengan melonjaknya volume impor, maka pangsa pasar produksi dalam negeri yang semula dikuasai oleh produk domestik akan direbut oleh produk impor. Kondisi semacam ini tentunya akan dapat mengancam eksistensi industri pertanian dalam negeri dari produk sejenis. Apabila keadaan seperti ini terus berlangsung maka industri dalam negeri akan mengalami kerugian serius atau ancaman kerugian serius.

Untuk mengamankan industri pertanian dari persaingan tidak sehat dengan barang impor selama ini Pemerintah telah memiliki sarana pembatasan impor melalui kebijakan tarif dan perpajakan, karantina dan *sanitari dan phytosanitary*.

4.3 Penerapan Pengamanan Produk Pertanian di Indonesia

Apabila kita perhatikan selama periode 2004-2006 (lihat tabel), nilai ekspor komoditas pertanian pada 2005 mencapai US\$ 11,3 milyar, dengan laju pertumbuhan pada 2006 (sampai bulan Agustus) mencapai 31,5 persen lebih tinggi dibandingkan pada 2005 (15,64%) Peningkatan ekspor komoditas pertanian terutama pada komoditas perkebunan seperti karet, kopi, kelapa sawit, kakao, teh, lada dan vanili. Di pihak lain, Indonesia juga masih mengimpor beberapa komoditas terutama bahan pangan seperti beras, kedelai, gula, gandum dan sapi potong yang nilainya tahun 2005 mencapai US\$ 5,1 milyar. Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa neraca perdagangan komoditas pertanian Indonesia surplus sebesar US\$ 6,3 milyar tahun 2005, dan periode Januari-Agustus 2006 juga surplus sebesar US\$ 5,6 milyar.⁴⁵

⁴⁵ Anton Apriyantono, Jurnal Hukum Internasional, Volume 4, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta:2007.

Tabel 1. Perkembangan Ekspor dan Impor Komoditas Pertanian (US\$ juta)

Sektor/Sub sektor	2004	2005	2006)	Pertumbuhan (%)	
				2005	2006
Ekspor					
Pertanian	9.887,6	11.343,4	9.476,2	15,64	31,59
- Tanaman pangan	274,5	286,7	158,6	4,46	-11,73
- Hortikultura	177,0	228,0	148,3	28,73	15,98
- Perkebunan	9.107,5	10.673,2	8.915,1	17,19	34,58
- Peternakan	328,5	246,5	254,2	-24,97	-5,62
Impor					
Pertanian	5.027,8	5.136,9	3.894,7	2,17	10,74
- Tan.pangan	2.423,4	2.115,1	1.598,4	-12,72	12,31
- Hortikultura	344,8	367,4	371,9	6,56	56,35
- Perkebunan	1.323,4	1.532,5	1.131,0	15,80	3,50
- Peternakan	936,2	1.121,8	793,5	19,83	3,99

Berdasarkan data-data tersebut di atas, Indonesia merupakan salah satu negara eksportir sekaligus importir komoditas pertanian. Di pasar internasional, komoditas ekspor Indonesia menghadapi proteksi, sedangkan di dalam negeri komoditas substitusi impor menghadapi ancaman masuknya komoditas asal negara lain. Kesepakatan GATT/WTO menghendaki agar segala bentuk hambatan, baik tarif maupun non-tarif harus terus dikurangi dan akhirnya dihapus.

Jika terjadi perubahan kesepakatan dalam GATT/WTO diperkirakan memiliki dampak penting pada komoditas pertanian di dalam negeri baik yang bersifat menguntungkan maupun merugikan.

Pada Akses Pasar, selain tarififikasi dan pemotongan tarif juga diatur kebijakan *tariff rate quotas* (TRQs) untuk menjamin akses minimal pada produk dengan tarif tinggi serta alat perlindungan domestik dari sebuang impor serta perubahan harga yang besar akibat perdagangan yang dikenal sebagai *special safeguards* (SSG).

Berikut ini adalah tabel kebijakan penerapan tarif oleh Indonesia didalam melaksanakan kebijakan perdagangan internasional dalam rangka melindungi produk- produk pertanian :

Tabel 2. Tarif ikat (*bound*) dan aplikasi (*applied*) pada produk-produk tertentu

Produk	Bound tariffs (%)	Applied tariffs (%)
Beras	160	Rp. 430
Gula	95	Rp. 700
Kedele	27	0
Gandum	18	0
Kacang tanah	40	5
Produk susu	210	5
Daging	50	5

Keterangan:

1. Sumber : Sawit, H. 2005. Perum Bulog dalam perjanjian pertanian WTO Bulog.
2. Tarif dalam bentuk *ad valorem* atau spesifik⁴⁶

⁴⁶ Delima Hasri Azahari dan Iskandar Panjaitan, Jurnal Hukum Internasional, Vol 4, Lembaga Pengkajian Hukum Internasional, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, April 2007.

Jika dilihat dari tabel 2. Indonesia belum secara maksimal memanfaatkan kebijakan perdagangan internasional dalam rangka melindungi produk-produk pertanian dalam negeri.

Berdasarkan pasal 5 *Agreement on Agriculture* Suatu negara dapat mengambil pengamanan khusus dalam kaitannya dengan produk pertanian dalam hal ini kebijakan-kebijakan (*measures*) telah dikonversikan dalam bentuk tarif, dan hal itu ditunjukkan pada skedulnya dengan simbol “SSG” sebagai subyek suatu konsensi yang mana dalam pasal ini dapat diajukan, apabila:

Volume impor produk yang bersangkutan memasuki wilayah pabean suatu negara anggota yang memberi konsesi, selama tahun tertentu (*any year*) melebihi tingkat batas tertentu (*triggers levels*) yang berhubungan dengan peluang akses pasar yang berlaku sebagaimana ditetapkan pada alinea 4; atau, tetapi tidak pada saat yang sama merupakan;

Harga produk impor yang masuk wilayah pabean suatu negara anggota yang memberi konsesi, berdasarkan harga import CIF dari pengapalan yang dinyatakan dalam mata uang dalam negeri yang bersangkutan, berada dibawah *trigger price* yaitu rata-rata harga⁴⁷ selama periode 1986-1988 dari produk yang bersangkutan.

Jika melihat tabel diatas maka ketentuan pasal 5 *Agreement on Agriculture* tidak dapat diterapkan karena berdasarkan *schedul of commitment* Indonesia di WTO mengenai produk pertanian hanya susu/mentega dan cengkeh yang masuk dalam komitmen.

4.3.1 Penerapan Tariff Rate Quota (TRQ) di Indonesia

TRQ adalah bentuk hambatan perdagangan tetapi relatif lebih transparan, dan bukan sebagai *quantitative restriction*. Alasannya karena TRQ masih membuka pasar dan menerapkan tarif. Tarif ditetapkan lebih rendah dalam kuota (in-quota), dan lebih tinggi di luarnya (out-quota). Sehingga TRQ dianggap lebih transparan dan tidak menutup pasar.

⁴⁷ Harga yang direferensikan yang biasa digunakan untuk meminta ketentuan pada sub- alinea ini, pada dasarnya akan berupa rata-rata CIF nilai unit produk yang bersangkutan, atau sebaliknya akan berupa harga yang cocok dengan kualitas produk dan tingkat pengolahannya.

Indonesia mencatatkan dua komoditas yang mendapat perlakuan akses minimum (*minimum access*) atau yang dikenal dengan *tariff rate quota* (TRQ) yaitu beras dan susu⁴⁸. Untuk beras akses minimum itu sebesar 70.000 ton dan untuk susu segar (*fresh milk*) adalah 414.700 ton. Khusus untuk susu segar, angka itu diperoleh dari konversi akibat penghapusan kebijakan Busep (bukti serap) produksi susu lokal oleh industri pengolahan⁴⁹. Tarif dalam kuota (*in quota tariff*) untuk susu sebesar 40%, sedangkan tarif di luar kuota dapat ditingkatkan menjadi 238%, dan pada 2004 harus diturunkan menjadi 210% (Kantor Meneg Pangan/Bulog, 1994). Pada dasarnya penerapan volume TRQ untuk suatu produk mengacu ke angka paling kurang 3% dari tingkat konsumsi nasional pada tahun dasar 1986-1988.

Indonesia menetapkan tingkat tarif lebih rendah dalam tarif kuota untuk sejumlah 70.000 ton beras dengan tingkat *in quota tariff* sebesar 90%. Namun boleh dinaikkan sampai mencapai angka 180% manakala volume impor melebihi atau di luar kuota (*out quota tariff*), dan diturunkan menjadi 160% pada tahun 2004⁵⁰. Itu tidak menyalahi aturan manakala Indonesia memperbesar akses minimum itu, misalnya mencapai 1,5 juta ton. Namun tidak untuk sebaliknya ketika impor kurang dari 70.000 ton. Besaran volume kuota dan *in quota tariff* dicatat dalam Skedul XXI.

4.3.2 Penggunaan State Trading Enterprise (STE) di Indonesia

Di dalam melaksanakan kebijakan pengelolaan impor beras, menjaga stok pangan nasional serta stabilisasi harga beras dalam negeri Indonesia menggunakan *State Trading Enterprise* (STE) yaitu perusahaan yang mendapatkan perlakuan khusus dari pemerintah. Perusahaan itu tidak terbatas perusahaan negara, tetapi juga Swasta atau *producer marketing boards*.

Beberapa STE pertanian mengontrol produksi domestik melalui pengadaan dan kebijakan harga, atau impor barang pertanian. Pemerintah membantu

⁴⁸ Belum ditemukan dokumen resmi tentang alasan mengapa hanya dua komoditas tersebut mendapatkan TRQ, padahal banyak produk lain yang *bound tariff* telah rendah dan tanpa SSG.

⁴⁹ "Pranolo 2001". Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

⁵⁰ "Pranolo 2001". Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

keuangan dan sarana dalam operasional STE. Pemerintah Indonesia menggunakan STE untuk mengimplementasikan kebijakan dukungan pendapatan (*income support*) atau jaminan harga produsen⁵¹, STE umumnya dipergunakan untuk melaksanakan kebijakan stabilisasi harga. Sebagian bertujuan untuk penyalur bantuan pangan pemerintah, mengoperasikan program nutrisi dan menjaga stok pangan nasional untuk sejumlah produk pangan strategis. STE itu dapat berupa STE ekspor⁵² maupun STE impor.

Indonesia hanya mencatat Bulog sebagai STE, Bulog dipangkas perannya dan monopoli impor dicabut akhir tahun 1990an. impor beras hanya diberikan kepada importir yang memiliki NPIK (nomor pengenalan importir khusus). Impor beras hanya diizinkan kepada IP (importir produsen) dan IT (importir terdaftar)⁵³.

Kondisi ini dinilai oleh penulis sesuai dengan teori *Critical Legal Studies* dimana dalam melakukan analisis hukum di bidang penerapan pengamanan produk pertanian tidak dapat dilakukan hanya dengan memusatkan analisis pada aspek hukumnya saja karena didalamnya sarat dengan interaksi kepentingan dari berbagai aspek yang harus diperhatikan.

4.4 Beberapa Hambatan dalam Penerapan Tindakan pengamanan Produk Pertanian di Indonesia dan Penanggulangannya

4.4.1 Hambatan

- Hambatan Indonesia didalam menerapkan tindakan pengamanan yaitu masih kurangnya tenaga ahli dari dalam negeri yang di perlukan guna ditempatkan pada departemen yang terkait, Indonesia belum mempunyai *Road map* tentang perdagangan pertanian, khususnya. *Road map* itu dirancang bukan menurut kehendak satu dua departemen teknis, melainkan berdasarkan konsensus nasional, sehingga didukung oleh banyak pihak.

⁵¹ "Tabor 2002". Dalam Husein Sawit. *Liberalisasi Pangan*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2007

⁵² STE ekspor akan dibatasi, dokumen deklarasi Menteri tgl 18 Desember 2005 (WTO 2005c)

⁵³ SK Menperindag no. 9/MPP/Kep/1/2004 tentang Ketentuan Impor Beras.

- Masih kurangnya sarana infrastruktur yang menunjang seperti pelabuhan yang kurang memadai dan pengawasan di lapangan oleh pihak-pihak yang berwenang seperti bea dan cukai guna menghindari tindakan penyelundupan, selain itu masih kurangnya pengetahuan pelaku usaha mengenai prosedur pengajuan penerapan pengamanan terhadap produk pertanian dari lonjakan impor⁵⁴.
- Ketentuan dalam *Agreement on Safeguard*, maupun *Special Agriculture Safeguard* (SSG) tidaklah mudah buat negara berkembang khususnya Indonesia, terutama untuk membuktikan terjadinya “injury” terhadap industri primer yang dihasilkan oleh jutaan petani/*firms* yang amat heterogen. Pembuktian itu tentu akan memerlukan waktu yang relatif lama dan biaya akan mahal, serta hanya 13 pos tarif produk pertanian yang masuk dalam perlindungan SSG bagi Indonesia. Jumlah ini sangat sedikit jika di bandingkan dengan seluruh produk pertanian yang dimiliki oleh Indonesia.

4.4.2 Penanggulangan

- Untuk itu perlu di tingkatkan kemampuan sumber daya manusia pada departemen-departemen terkait, perlunya dirancang *Road map* tentang perdagangan pertanian berdasarkan konsensus nasional.
- Kesiapan sarana penunjang dalam rangka menerapkan pengamanan khususnya untuk produk pertanian seperti pelabuhan yang memadai, pengawasan yang baik dilapangan yang salah satunya dilakukan oleh bea dan cukai serta perlunya meningkatkan pemahaman kepada pelaku usaha mengenai prosedur pengajuan penerapan pengamanan terhadap produk pertanian dari lonjakan impor.
- Diperlukan suatu perlindungan khusus untuk produk pertanian dari lonjakan impor yang lebih fleksibel dan dapat dilaksanakan oleh negara berkembang khususnya Indonesia. SSM adalah mekanisme

⁵⁴ Husein Sawit, *Liberalisasi Pangan, Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta: 2007.

yang tepat untuk mengatasi persoalan ini dengan memberi perlindungan sementara untuk semua jenis produk pertanian negara berkembang dari lonjakan impor.



BAB 5

P E N U T U P

5.1 Kesimpulan

5.1.1 Terdapat tiga jenis tindakan pengamanan produk pertanian

1. GATT Art. 19 dan the *Uruguay Round Safeguard Agreement* (seluruh produk): tindakan sementara untuk menghambat import dari produk jika industri domestik suatu negara mengalami kerugian atau diperkirakan mengancam menyebabkan kerugian oleh lonjakan impor (disertai oleh jatuhnya harga, tetapi bukan jatuhnya harga karena dirinya sendiri). Hambatan dapat berupa *quantitative* (seperti kuota) atau peningkatan tarif diatas *bound rate*.

2. “SSG” *Special (Agricultural) Safeguard* (saat ini *Agriculture Agreement*). *Safeguard* menimbulkan tarif. Hal ini dapat dipicu melalui lonjakan impor atau kejatuhan harga, secara otomatis, tanpa memerlukan tes kerugian atau menegosiasi kompensasi.

The SSG safeguard hanya dapat digunakan pada produk-produk yang telah ditarifikasi (hambatan *quantitative* dirubah tarif *equivalent*, dan kemudian di potong). Mereka tidak digunakan pada impor dengan kuota tarif. Mereka hanya dapat digunakan jika pemerintah memesan hak untuk melakukan dalam daftarnya atau “*schedule*” of commitments mengenai pertanian.

3. “SSM” *Special Safeguard Mechanism* (baru hanya untuk negara berkembang).

- Objek: untuk memiliki sesuatu seperti SSG, untuk negara-negara berkembang, terutama sekali untuk yang tidak memiliki SSG.

- Seperti SSG, hal ini dapat dipicu secara sederhana jika lonjakan impor atau kejatuhan harga cukup besar, tanpa membutuhkan tes kerugian atau menegosiasi.
- Tetapi masing-masing negara berkembang dapat menggunakan hal ini pada setiap produk (Par.123 draft 10 July). Tidak ada equivalent untuk kondisi tarififikasi SSG.

Hal ini tidak dapat digunakan pada sebuah produk jika satu dari jenis lain safeguard sedang digunakan pada produk tersebut. (Par. 123)

5.1.2 Perlindungan sementara untuk produk pertanian di samping mengacu ke *Agreement on Safeguards*, juga mendapatkan perlindungan khusus yang disebut *Special Safeguards* (SSG). Ini tercantum dalam Pasal 5 yang berisi 9 ayat pada Perjanjian Pertanian WTO. Dalam Annex 5 Perjanjian Pertanian dijelaskan tentang perlakuan khusus (*special treatment*) produk pertanian. Produk pertanian yang memperoleh perlakuan khusus tersebut tercatat dalam skedul masing-masing negara (*schedules of commitment*) dengan tanda SSG pada setiap produk yang mendapatkannya. Di luar produk yang telah tercatat tersebut, suatu negara dapat melakukan perlindungan sementara, namun harus tunduk pada ketentuan *Article XIX GATT 1994* dan *Agreement on Safeguard*.

5.1.3 Indonesia memperoleh SSG untuk 2 komoditas dengan jumlah 13 pos tarif yaitu susu/mentega dan cengkeh. Itu tercatat dalam Skedul 21. Namun Indonesia tidak pernah menggunakannya sebagai alat perlindungan sementara sejak didaftarkan di WTO, January 1995. Kendala yang di hadapi adalah, (i) SSG tidaklah cukup sederhana dan kurang fleksibel dalam penerapannya, terutama untuk membuktikan terjadi “injury” terhadap industri primer yang dihasilkan oleh jutaan petani/*firms* yang amat heterogen. atau (ii) tarif yang dicatat (*bound tariff*) yang cukup tinggi, namun penerapannya (*applied tariff*) harus rendah, hal ini terkendala oleh persyaratan utang luar negeri. Yang tidak kalah pentingnya adalah kebutuhan perlindungan pada saat sekarang, ternyata berbeda dengan apa yang dipikirkan pada 1994.

Industri peternakan ayam, gula, kedelai, beras hampir rontok karena serbuan produk impor; harga produk jauh lebih murah akibat subsidi besar-besaran yang dilakukan oleh negara maju. Masalah seperti ini belum pernah terbayangkan pada waktu Indonesia mengusulkan SSG di putaran Uruguay.

- 5.1.4 Dalam rangka memanfaatkan hukum perdagangan internasional untuk pembangunan nasional, Indonesia telah meratifikasi persetujuan keanggotaan di WTO melalui Undang-Undang (UU) No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* yang disahkan pada tanggal 2 Nopember 1994.

5.2 Saran

- 5.2.1 Perlindungan sementara untuk produk pertanian yang dikenal dengan *Special Safeguards* (SSG) dalam pelaksanaannya tidaklah cukup sederhana dan kurang fleksibel dalam penerapannya, dari 2 komoditas dengan jumlah 13 pos tarif yaitu susu/mentega dan cengkeh tidak satu pun yang pernah di pergunakan oleh Indonesia, untuk itu sebaiknya negosiasi mengenai produk pertanian disempurnakan untuk memperjuangkan komoditi-komoditi strategis serta diperluas jumlah produknya dalam skedul. SSM adalah mekanisme yang tepat untuk mengatasi persoalan ini dengan memberi perlindungan sementara untuk semua jenis produk pertanian negara berkembang dari lonjakan impor.
- 5.2.2 Tugas terpenting yang perlu dilakukan Pemerintah dalam hal penerapan tindakan pengamanan khususnya produk pertanian di Indonesia adalah melakukan komunikasi langsung antara dunia usaha dan pemerintah mengenai pengertian, syarat-syarat untuk dapat mengajukan permohonan penyelidikan tindakan pengamanan. Komunikasi langsung tersebut dapat berupa seminar, *workshop* atau turun langsung ke lapangan melihat kondisi industri produk pertanian

dalam negeri yang diperkirakan akan mengalami kerugian serius atau ancaman kerugian serius dari lonjakan impor barang sejenis.



DAFTAR REFERENSI

PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang Dasar* 1945.

Indonesia. UU No. 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan

Indonesia. Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*,
UU No. 7 tahun 1994. LN No. 57 Tahun 1994, TLN No. 3564.

Indonesia. *Bea Masuk Antidumping dan Bea Imbalan*. PP No. 34 Tahun 1996,

Indonesia. *Tindakan Pengamanan Industri Dalam Negeri Dari Akibat Lonjakan
Impor*. Keppres RI No. 84 Tahun 2002

Indonesia. *Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia*. Kepmenperindag RI No.
84/MPP/Kep/2/2003.

Indonesia. *Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Penyelidikan atas
Pengamanan Industri Dalam Negeri dari akibat Lonjakan Impor*.
Kepmenperindag RI Nomor 85/MPP/Kep/2/2003.

BUKU

Bain, Gofar. *Uruguay Round dan Sistem Perdagangan Masa Depan*. Jakarta:
Penerbit Djambatan, 2000.

Bannock, G. R.E.Baxter, dan R.Rees, *A Dictionary of Economics*,
London:Penguin Books, 1974

C, George Lodge. *Managing Globalization in the Age of Interdependence*. (san
Diego, Pfeifer & Co, 1995)

Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI. *WTO dan Sistem Perdagangan
Dunia*

Jackson, Jhon H. Alan O.Sykes. dan William J.Davey. *Legal Problems Of International Economic Relations : Case, Materials and Text on The National and International Regulation of Transnational Economic Relation*. 3rd Edition. West Publishing Co, Minnesota: 1995.

Jackson, Jhon H. *World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, MIT Press, 1999.

Jackson, Jhon H. *The World Trading System, Law and Policy of International Economic Relations : Safeguard and Adjustment Policies*. 6th printing, USA:1994

Jurnal Hukum Internasional, Volume 4, Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2007.

Kertadjoemena, Hasan. *GATT, WTO, dan Hasil Uruguay Round*. Jakarta:UI-Press, 1997.

Rahardjo,Satjipto. Ilmu Hukum, Cetakan V. Jakarta: Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, 2000

Sawit, Husein. *Liberalisasi Pangan, Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007.

Selamat Datang Safeguard, *Kapital*, February 2004

Setiadi. A, *Antidumping dalam Perspektif Hukum Indonesia*. S&R Legal Co. Jakarta

The Legal Texts. *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. World Trade Organization.

KARYA ILMIAH

Fakrulloh, Zudan Arif. *Membangun Hukum yang Berstruktur Sosial Indonesia dalam Kancah Trend Globalisasi, dalam Wajah Hukum di Era Reformasi*. Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 Tahun Prof. DR. Satjipto Rahardjo, S.H., Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2000

WEB SITE

Agriculture and Agri Food Canada. *Notice of Special Agricultural Safeguard Price and Volume Triggers*. <http://www.agr.ca/itpd-dpci/technical/ssg_e.htm > Diakses 10 Desember 2008.

OECD. Special Agriculture Safeguard .<<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2513>> . Diakses 10 Desember 2008.

WTO. *Market Access: Special Agricultural Safeguards (SSGs)*. <http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd11_ssg_e.htm> Diakses 10 Desember 2008.

