

BAB 2

COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP)

Pasal 33 (39) Komisi Eropa merupakan dasar yang memuat tujuan dibentuknya CAP sebagai kebijakan bersama di dalam komunitas Eropa. Kebijakan tersebut untuk meningkatkan produktifitas pertanian UE. UE melakukan beberapa macam cara, yaitu penentuan dan pengawasan harga, penentuan tingkat produksi, dan pemberlakuan subsidi sebagai bantuan pada sektor pertanian. Namun, dalam pengimplentasian, CAP menuai beberapa kontroversi. Kontroversi tersebut tidak hanya berasal dari level internasional saja, tetapi juga terdapat beberapa dari internal Eropa. Menurut sebagian besar negara-negara anggota Eropa, CAP dianggap akan merugikan dan membahayakan UE secara keseluruhan jika kebijakan pertanian tersebut tetap dijalankan dan tidak disesuaikan kembali. Oleh sebab itu, terdapat beberapa pihak yang menginginkan dan melakukan tekanan agar CAP sesegera mungkin diubah demi kepentingan anggaran UE dan diselaraskan dengan aturan-aturan perdagangan internasional, khususnya sektor pertanian, di tingkat WTO. Hal ini ditujukan agar terciptanya perdagangan yang adil dan mengikuti aturan-aturan perdagangan yang ada di dalam WTO. Hingga saat ini, CAP tetap menjadi hal yang sering dibicarakan pada level internasional yang menyebabkan perdagangan internasional sektor pertanian mengalami kemacetan atau *deadlock*.¹

Berdasarkan perkembangan kebijakan pertanian Eropa, CAP merupakan kebijakan UE dalam sektor pertanian yang memiliki tujuan inti pada awalnya, yaitu untuk menjaga ketersediaan bahan makanan bagi masyarakat Eropa. Latar belakang Perang Dunia ke-2 (PD II) yang terjadi di daratan Eropa bermula pada tahun 1939 menjadikan tujuan tersebut sebagai prioritas UE. Perang memberikan dampak yang sangat buruk bagi pertanian Eropa ditandai dengan hancurnya lahan-lahan pertanian rakyat. Dengan keadaan seperti itu, maka memberi dampak pada laju perekonomian, atau bahkan mematikan perekonomian Eropa, khususnya pada sektor pertanian.

¹ Kompas.com (2009). *Brasil Cibirkan Pembicaraan WTO*. 21 Oktober 2009.
<http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/07/21/01071611/brasil.cibirkan.pembicaraan.wto>

CAP mencakup hampir semua aspek dalam bidang pertanian, mengingat bahwa UE memiliki komoditas sektor pertanian yang beranekaragam dengan cakupan wilayah yang sangat luas.² Terlebih lagi, sektor pertanian berkaitan erat dengan usaha pertanian keluarga kecil dan industri pertanian berskala besar, lahan pertanian yang berada di dataran rendah Belanda dan pegunungan Austria, serta pertanian yang beriklim dingin di Finlandia dan beriklim sub-tropis di Italia. Melihat dari hal-hal tersebut, sektor pertanian merupakan bagian perekonomian UE yang terbilang sangat penting karena luasnya cakupan yang harus diperhatikan oleh UE. Sama halnya dengan produk-produk pertanian yang berada dalam CAP yang sangat luas, yaitu dari cereal, daging, susu, minyak olive, buah dan sayuran sampai tembakau.³

Pernyataan di atas memperlihatkan betapa pentingnya kebijakan pertanian Eropa tersebut bagi negara-negara anggota UE untuk menjalankan sektor pertanian UE. Sektor pertanian UE sangat membentang luas dan memiliki cakupan yang sangat banyak, baik dari sisi sosial, ekonomi dan politik. Cakupan tersebut yang kemudian akan dijelaskan secara lebih detail pada bagian-bagian berikutnya di bab ini dan bab selanjutnya pada tesis ini, serta juga akan menjelaskan tentang latar belakang pentingnya untuk membentuk CAP sebagai kebijakan pertanian UE yang diikuti dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh negara-negara anggota UE.

2.1. Profil Pertanian Uni Eropa

Agricultural Holdings merupakan satu unit yang tunggal (baik secara teknis dan ekonomi) dan suatu pengaturan yang *massive* guna untuk menghasilkan produk pertanian. Selain produksi, produk lain yang dalam hal ini merupakan produk non-pertanian dan layanan dapat juga disediakan oleh pemegang sektor pertanian ini. Pertanian yang paling kecil (kurang dari 1% dari

² Secara detail akan dijabarkan komoditas pertanian pada halaman berikutnya.

³ Dinan, Desmond. (1999). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. New York: Palgrave. Hal. 332-333.

kegiatan pertanian nasional) tidak harus disurvei dalam pembuatan data ini⁴, sehingga hanya pertanian yang berskala besar saja yang termasuk dalam survei yang dilakukan oleh Eurostat. Kepemilikan area pertanian di setiap negara-negara anggota UE berbeda antara satu dengan yang lainnya.

Tabel di bawah ini merepresentasikan data-data banyaknya aset pertanian dalam satuan individu di setiap negara anggota.

Tabel 2.1.
Kepemilikan Sektor Pertanian 27 Negara Anggota UE ('000)

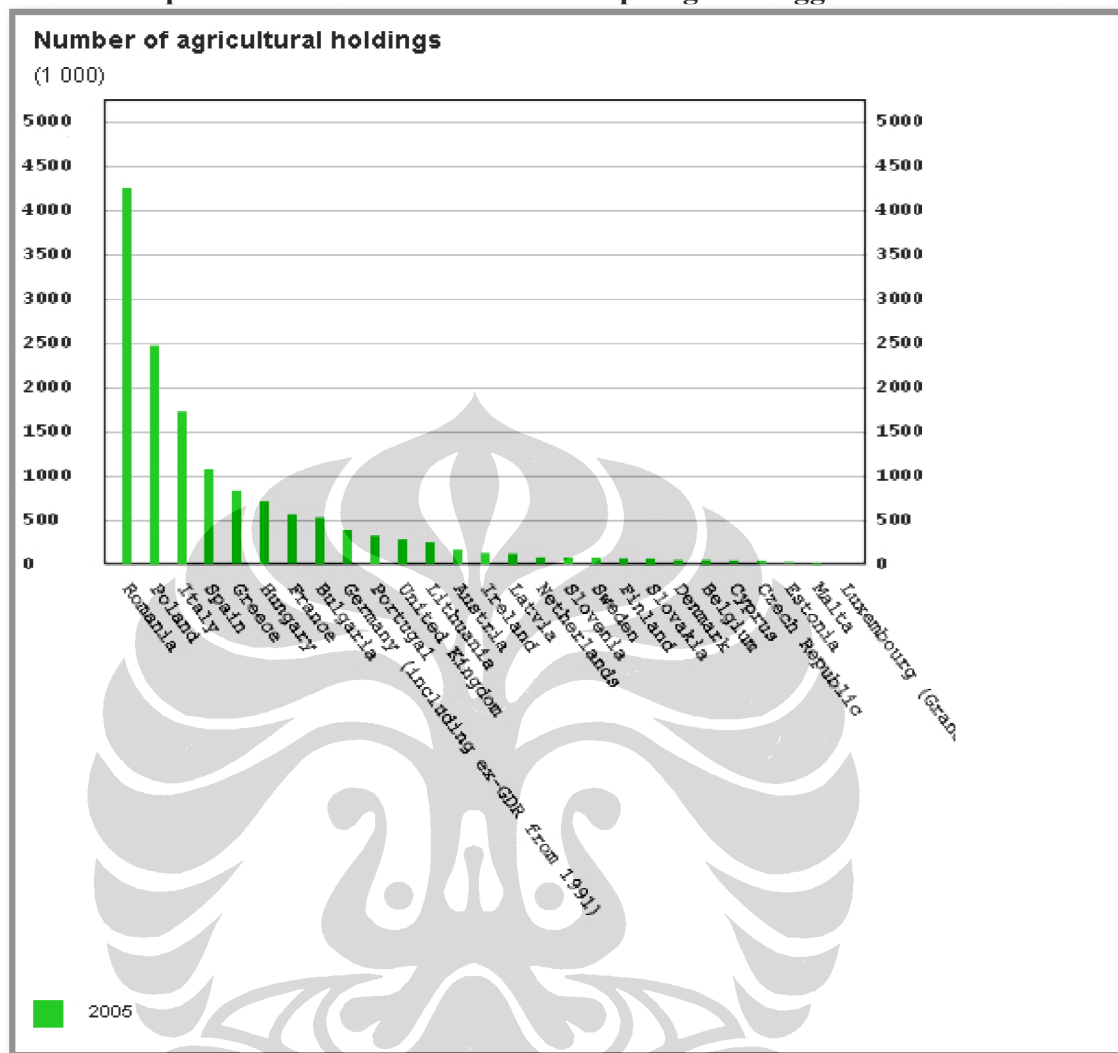
Country	2005	Country	2005
Rumania	4256,15	Latvia	128,67
Polandia	2476,47	Belanda	81,83
Italia	1728,53	Slovenia	77,17
Spanyol	1079,42	Swedia	75,81
Yunani	833,59	Finlandia	70,62
Hungaria	714,79	Slovakia	68,49
Perancis	567,14	Denmark	51,68
Bulgaria	534,61	Belgia	51,54
Jerman	389,88	Cyprus	45,17
Portugal	323,92	Republik Ceko	42,25
Inggris	286,75	Estonia	27,75
Lithuania	252,95	Malta	11,07
Austria	170,64	Luxembourg	2,45
Irlandia	132,57		

Sumber: disesuaikan kembali dari
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tag00001>

Melalui survei tentang luasnya kepemilikan sektor pertanian di wilayah UE yang dilakukan oleh Eurostat di atas, jika direalisasikan ke dalam suatu grafik, maka akan terlihat visualisasi di bawah ini untuk memperlihatkan seberapa besar jumlah keseluruhan sektor pertanian setiap negara.

⁴ Eurostat (2009). *Eurostat-Profiles*. 10 November 2009.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graphToolClosed.do?tab=graph&init=1&toolbox=legend&language=en&pcode=tag00001&plugin=1>

Grafik 2.1.
Kepemilikan Sektor Pertanian Setiap Negara Anggota UE



Sumber:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/graphToolClosed.do?tab=graph&init=1&toolbox=legend&language=en&pcode=tag00001&plugin=1>

Kombinasi dari grafik dan tabel diatas, menunjukkan bahwa dari total kepemilikan sektor pertanian UE pada setiap negara anggota, terlihat dua belas negara yang memiliki pertanian terbesar secara berurutan adalah Romania, Polandia, Italia, Spanyol, Yunani, Hungaria, Perancis, Bulgaria, Jerman, Portugal, Inggris dan Lithuania.

Akan tetapi, menurut informasi yang dilansir oleh BBC, besarnya kepemilikan akan sektor pertanian tidak dapat hanya dijadikan sebagai tolok ukur mendapatkan bantuan keuangan dari CAP yang sesuai dengan porsi besarnya

kepemilikan sektor pertaniannya. Bantuan keuangan yang berasal dari CAP ditentukan juga oleh besarnya kontribusi negara-negara anggota terhadap keuangan UE. Tidak hanya itu, porsi tersebut juga dipengaruhi oleh kekuatan (*power*) dan pengaruh suatu negara di kawasan UE.⁵ Tabel dibawah ini merupakan kumpulan data tentang kontribusi setiap negara terhadap anggaran UE sampai dengan tahun 2005.

Tabel 2.2.
Kontribusi Negara Anggota Terhadap Anggaran UE, 2005

Negara	Jumlah (juta)
Germany	22 209
France	17 296
Italy	14 354
UK	13 732
Spain	8 954
Netherlands	5 551
Belgium	4 034
Sweden	2 832
Austria	2 307
Denmark	2 130
Poland	2 098
Greece	1 882
Finland	1 544
Portugal	1 442
Ireland	1 341
Hungary	1 003
Czech Republic	932
Slovak Republic	393
Slovenia	300
Luxembourg	241
Lithuania	222
Cyprus	145
Latvia	115
Estonia	101
Malta	57

Sumber: Europa (2009). *Contribution to EU Budget Reduced Again*. 30 Desember 2009.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/670&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

⁵ Sumber: BBCNews (2009). *How the Money is Spent by Country: Who Pays What*. 14 November 2009.
http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/money/html/who_pays_what.stm

Melalui tabel diatas, lima negara yang merupakan kontributor terbesar pada tahun 2005 secara berurutan adalah Jerman, Perancis, Italia, Inggris, dan Spanyol. Negara anggota yang berkontribusi terhadap anggaran UE adalah sebanding dengan ukuran ekonomi mereka. Dapat terlihat bahwa, Jerman adalah penyumbang terbesar. Tetapi Jerman menerima lebih sedikit anggaran UE daripada Perancis dan Spanyol. Pertimbangan kedua negara tersebut mendapatkan 'jatah' yang lebih besar karena kedua negara tersebut tidak efisien pada sektor pertaniannya. Negara-negara anggota kemungkinan besar akan menerima suntikan dana UE lebih banyak jika mereka lebih miskin dari rata-rata, atau jika mereka sudah besar, tidak efisien sektor pertanian.⁶ Negara-negara anggota baru di Eropa Tengah saat ini mendapatkan bantuan dalam skala kecil. Namun, aliran dana tersebut yang diberikan oleh UE akan terus tumbuh.⁷

UE menghadapi berbagai tantangan bagi sektor pertaniannya dengan perluasan anggota yang saat ini sedang berjalan, seperti transisi area rural, restrukturisasi sistem pertanian negara anggota baru, dan penyediaan bantuan finansial yang cukup besar.⁸ Dengan perluasan anggota ini, UE sebenarnya khawatir akan sektor pertaniannya akan menjadi tidak kompetitif dan tidak efisien. Sektor pertanian di calon negara anggota tersebut, saat ini dapat dikatakan masih sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara anggota yang sekarang sudah terdaftar dalam UE.⁹ Oleh sebab itu UE berkeinginan untuk memproteksinya terlebih dahulu sektor pertanian dan pasarnya, sehingga tidak mengalami kebanjiran produk pertanian impor yang pada gilirannya akan menyebabkan terpuruknya pertanian UE dan tidak menguntungkan bagi pertanian di kawasan UE, terutama di calon negara anggota baru.

⁶ *Ibid.*,

⁷ *Ibid.*,

⁸ Europa (2002). *Enlargement and agriculture: An integration strategy for the EU's new member states*. 28 Oktober 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/176&format=HTML&aged=&language=null&guiLanguage=en>

⁹ Anggraini, Sondang. (2003). *UE dan Perdagangan Produk Pertanian. Perutusan Republik Indonesia untuk Masyarakat Eropa (PRI-ME)*. 21 Oktober 2009. <http://www.indonesianmission-eu.org/website/page203760366200309154356825.asp>

2.2. CAP dalam Pembahasan di Komisi Eropa

Kerjasama internasional semakin berkembang yang menyebabkan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*). Negara-negara yang masih dalam satu kawasan/bersatu dan bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama khususnya keamanan dan ekonomi kawasan. Regionalisme sudah muncul sejak tahun 1950-an, terbentuk berdasarkan struktur interaksi yang lebih bersifat multipolar dan lebih bersifat spontan yang berasal dari kebutuhan dari dalam kawasan itu sendiri. Hal ini dikarenakan negara-negara dalam kawasan membutuhkan kerjasama di antara mereka untuk mengatasi berbagai tantangan global baru. Dengan demikian regionalisme menjadi instrumen untuk mencapai tujuan bersama akibat perubahan global.¹⁰

Regional merupakan wilayah dimana negara-negara anggota UE bertemu di satu wilayah regional yang sama. Hal ini bertujuan untuk melakukan konsolidasi kepentingan pertanian antar negara yang kemudian akan dibawa ke tingkat yang lebih tinggi, yaitu WTO. Proses ini merupakan suatu strategi yang dilakukan UE untuk menyamakan kepentingan terlebih dahulu, sehingga akan menghasilkan kesamaan sikap dan posisi pada sektor tersebut. Kemudian, sikap dan posisi itu diterjemahkan ke dalam kebijakan bersama UE. Pada proses akhir dari komunikasi yang dilakukan di level regional ini dapat menciptakan satu suara UE yang berasal dari ke-dua puluh tujuh negara anggotanya.

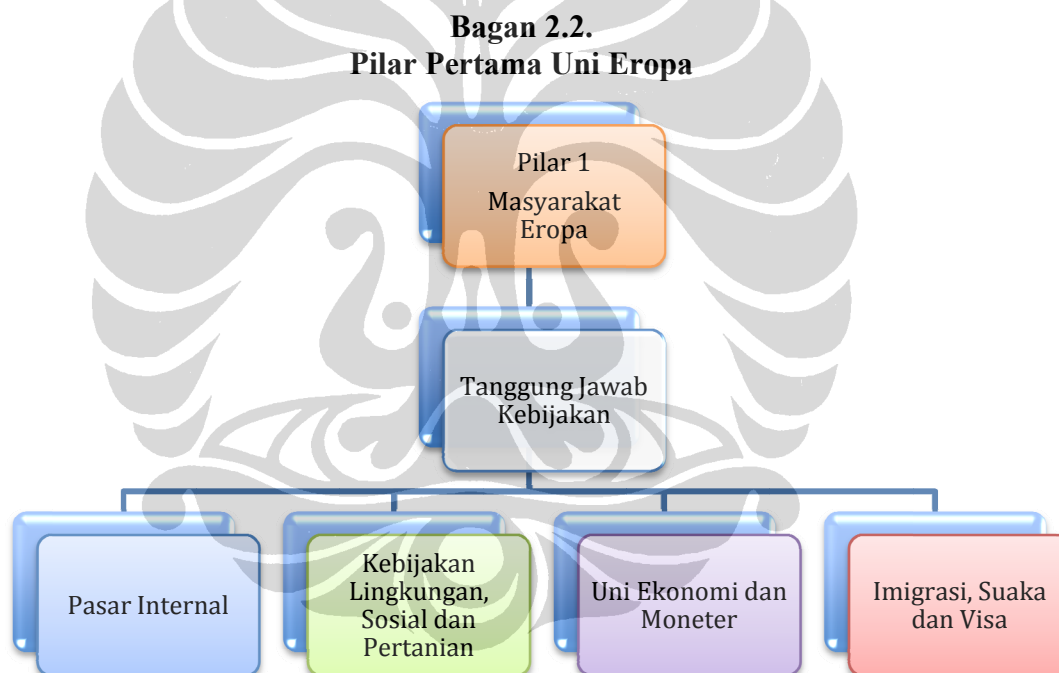
Suatu proses diperlukan dalam mengumpulkan sampai menghasilkan kebijakan bersama regional, dalam rangka mencapai kesamaan suara dan posisi menjadi satu entitas UE. Proses pembuatan keputusan di level UE ini melalui tahapan dengan institusi-institusi yang berada dalam UE, yang kemudian segala keputusan dan kebijakan tersebut berada di tangan Komisi Eropa.

¹⁰ Perwita, Anak Agung Banyu. & Yani, Yanyan Mochamad. (2005). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung : PT.Remaja Rosda Karya. Hal. 105

2.2.1. CAP dalam Pilar Pertama UE

Uni Eropa secara formal memiliki tiga pilar utama. Masing-masing pilar memiliki konsentrasi yang berbeda di dalamnya. Ketiga pilar tersebut adalah *The European Community* (EC) sebagai pilar pertama yang terkonsentrasi pada kebijakan ekonomi, sosial dan lingkungan, *The Common Foreign and Security Policy* (CFSP) sebagai pilar kedua yang berisikan tentang kebijakan luar negeri dan sesuatu yang berhubungan dengan militer, dan *Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters* (PJCC) sebagai pilar ketiga yang membicarakan tentang kerjasama untuk melawan kejahatan. Struktur ketiga pilar dihasilkan melalui *Treaty of Maastricht*.¹¹

Sektor pertanian berada pada pilar pertama pada pilar UE:



Sumber: Dिसesuaikan kembali dari C.P.F Luhulima (2009). *Metodologi Kajian Wilayah Eropa*. Monografi.

Pada pilar pertama terdapat pola yang mengacu kepada integrasi UE. Negara-negara anggota harus mengesampingkan kepentingan nasionalnya dan mendahulukan ketentuan-ketentuan yang berlaku di Komisi Eropa. Integrasi inilah

¹¹ Folketinget (nd). What are the Three Pillars of EU. (15 Desember 2009). http://www.eu-ophlysningen.dk/euo_en/spsv/all/12/

yang diturunkan dari Komisi Eropa, dan dalam integrasi ini bahwa Komisi Eropa dapat mengeluarkan undang-undang dan kebijakan-kebijakan, yang secara langsung dapat mengikat negara-negara anggota UE.

Struktur yang dihasilkan telah digambarkan sebagai satu kesatuan dengan tiga pilar, dengan tujuan untuk menciptakan persatuan yang selalu dekat di antara negara-negara Eropa. Integrasi telah berjalan dengan langkah demi langkah, yaitu pertama dengan kebijakan penggabungan sektor tertentu. Hal ini dimulai dengan perekonomian nasional, kemudian oleh penciptaan sebuah pasar bersama (*common market*), pada gilirannya diikuti oleh pengenalan bertahap ekonomi bersama dan penggabungan moneter. Meskipun hal tersebut merupakan dasar-dasar ekonomi, namun tujuan dari UE, sejak awal adalah politik. Pendekatan fungsional yang digerakkan oleh 'pendiri' dari komunitas ini, Jean Monnet dan Robert Schuman, secara tersirat bahwa perlu untuk adanya perpindahan kepentingan dari bidang ekonomi ke bidang politik. Akibatnya, tindakan-tindakan tertentu dalam suatu sektor ekonomi terikat juga untuk memiliki dampak pada cara di mana sektor-sektor lain dioperasikan.¹²

Kebijakan pertanian UE dalam CAP terdapat pada bagian pilar pertama. Hal ini berhubungan dengan keadaan perekonomian terhadap negara-negara anggota UE. Segala kebijakan dan keputusan yang berkaitan dengan pertanian UE, khususnya pada kebijakan CAP, terdapat pada pilar ini yang merupakan suatu integrasi yang dicapai oleh UE. Dalam pilar UE tersebut yang dapat kemudian mengeluarkan suatu undang-undang atau ketentuan yang secara langsung terapkan terhadap negara-negara anggotanya. Supranasional ini adalah yang merepresentasikan keputusan bersama UE yang dilakukan oleh Komisi Eropa. Fungsi awalnya adalah berkorespondensi dengan ketiga Komunitas Eropa (*European Coal and Steel Community (ECSC)*, *European Economic Community (MEE)* dan EURATOM). Struktur organisasi tersebut sudah disatukan pada 1965-1967 melalui *the Merger Treaty*. Kemudian, melalui Perjanjian Maastricht berubah menjadi *European Community (EC)*.¹³

¹² European Navigator (nd). Origin and Development of the European Union. (25 Desember 2009) <http://www.ena.lu/>

¹³ *Ibid.*

2.2.2. Institusi-institusi Pembuat Kebijakan UE

Seperti layaknya suatu negara, UE memiliki kerangka institusi yang terdapat didalamnya. Institusi tersebut yang menjalankan UE sebagai sebuah organisasi supranasional. Masing-masing institusi memiliki kewenangan yang berbeda. UE memiliki tiga lembaga utama, yaitu Komisi Eropa (*European Commission*), Dewan Uni Eropa (*Council of the European Union*) dan Parlemen Eropa (*European Parliament*) yang terbentuk pada tahun 1950-an. Parlemen Eropa adalah yang mewakili warga negara UE (anggotanya berasal dari partai-partai politik negara anggota) dan dipilih langsung oleh rakyat. Dewan Uni Eropa merupakan wadah forum bagi perwakilan negara-negara anggota yang berisikan menteri-menteri negara anggota yang disesuaikan dengan sektor-sektor yang dibicarakan. Sedangkan Komisi Eropa adalah institusi UE yang berfungsi sebagai eksekutif yang berupaya untuk menegakkan kepentingan UE secara keseluruhan.¹⁴

Selain itu terdapat beberapa institusi yang berada di dalam UE yang memiliki fungsi dan peran dalam menjalankan kelembagaan UE, yaitu:

- *the Court of Justice* (kekuasaan tertinggi peradilan);
- *the Court of Auditors* (pengawasan aktifitas keuangan),
- *European Economic and Social Committee* (mewakilkkan komponen ekonomi dan sosial dari masyarakat);
- *Committee of the Regions* (mewakilkkan pemegang kekuasaan regional dan lokal);
- *European Investment Bank* (membiayai investasi pada program-program pengembangan ekonomi di dalam dan diluar UE, serta membantu usaha bisnis kecil melalui bantuan keuangan);
- *European Central Bank* (bertanggung jawab terhadap kebijakan moneter Eropa);

¹⁴ Wallace, Helen. & Wallace, William. (2000). *Policy-Making in The European Union* (4th ed). Editor: Elmat Rieger, *The Common Agricultural Policy*. UK: Oxford University Press. Hal. 9-10

- *European Ombudsman* (tim investigasi terhadap sistem administrasi yang tidak baik di dalam institusi dan badan UE); dan
- *European Data Protection Supervisor* (menjaga data-data personal).¹⁵

Segala wewenang dan tanggung jawab yang berada pada insitusi UE, dan berbagai peraturan dan prosedur yang harus dijalankan oleh UE, terdapat dan tercatat di dalam traktat-traktat UE. Traktat tersebut disetujui oleh para pemimpin negara dari seluruh negara UE dan diratifikasi oleh parlemen mereka.

Di bawah ini adalah tiga institusi utama UE yang sangat berperan dalam melakukan pembuatan keputusan terhadap peraturan-peraturan dan kebijakan yang hendak diimplementasikan di dalam regional UE.

Komisi Eropa (*European Commission*)

Komisi Eropa dibentuk untuk peran sebagai lembaga eksekutif dalam sistem institusi UE, yang memiliki tujuan utama yaitu mempromosikan kepentingan bersama UE. Pada struktur awalnya, komisi dibentuk sebagai wadah institusi otonomi yang kuat, untuk mengatur wilayah-wilayah kebijakan yang ada dalam UE. Komisi melakukan tanggung jawab terhadap urusan keseluruhan UE secara kolektif. Anggota komisi terdiri dari masing-masing perwakilan dari negara-negara anggota yang membentuk sekumpulan *high officials* (pekerja jabatan tinggi).

Komisi menyusun proposal kebijakan dengan meminta persetujuan oleh Dewan Uni Eropa dan Parlemen Eropa. Komisi menjadi wadah dalam berkonsultasi dengan pemerintah negara-negara anggota mengenai pelaksanaan program dan juga memantau implementasi nasional dari peraturan-peraturan serta program-program UE. Sehubungan dengan hubungan ekonomi internasional juga

¹⁵ European Communities. (2007). *How the European Union Works: Your guide to the EU institutions*. Belgium: European Commission. Hal. 3-4.

tidak terlepas dari peran komisi sebagai juru runding atas UE dengan negara-negara lain ataupun dalam negosiasi multilateral, seperti di WTO.¹⁶

Komisi Eropa memiliki empat fungsi utama, yaitu:

1. Mengajukan legislatif UE kepada Parlemen dan Dewan Uni Eropa. Proposal tersebut harus ditujukan untuk mempertahankan kepentingan komunitas dan setiap warga negara, tidak hanya pada satu negara tertentu.
2. Mengatur dan mengimplemntasi kebijakan dan anggaran UE. Komisi Eropa melakukan pengawasan bersama *Court of Auditors* terhadap pengeluaran yang dilakukan oleh setiap negara anggota yang bertujuan untuk menjamin manajemen keuangan yang baik.
3. Mengimplemntasikan kebijakan hukum UE (bekerjasama dengan lembaga peradilan). Bersama dengan *the Court of Justice*, bertanggung jawan untuk memastikan hukum UE teraplikasi dengan baik di seluruh negara anggota UE.
4. Mewakili UE pada berbagai kegiatan internasional, seperti contoh negosiasi perjanjian antara UE dengan negara-negara lain. Komisi berkewajiban untuk berbicara dan bernegosiasi di tingkat internasional, seperti WTO, untuk dapat memajukan kepentingan dan tujuan negara-negara anggota yang tergabung dalam UE, yang sudah menyerahkan kedaulatannya di tangan UE.¹⁷

Fungsi dan tujuan dari ketiga lembaga tersebut adalah untuk menghasilkan kebijakan dan undang-undang yang berlaku di seluruh UE.¹⁸ Komisi Eropa mengajukan rancangan undang-undang kepada Parlemen Eropa dan Dewan Eropa untuk mendapatkan persetujuan. Dewan Uni Eropa bersama Parlemen Eropa bekerjasama untuk mengkaji rancangan undang-undang tersebut yang nantinya akan menjadi kebijakan UE. Apabila undang-undang tersebut memenuhi syarat,

¹⁶ Wallace, Helen. & Wallace, William. (2000). *Policy-Making in The European Union* (4th ed). Editor: Elmat Rieger, *The Common Agricultural Policy*. UK: Oxford University Press. Hal 11-15.

¹⁷ European Communities. (2007). *Op Cit.*, Hal. 21-22.

¹⁸ Delegasi Uni Eropa (2009). *Loc Cit.*

maka Dewan Uni Eropa akan menyetujuinya dan Parlemen Eropa akan terus mengawasi selama berjalannya kebijakan tersebut di Komisi Eropa. Melalui ketiga lembaga ini segala kebijakan dan tujuan bersama negara-negara anggota UE dalam regional Eropa dirumuskan dan diimplementasikan dengan Komisi Eropa sebagai institusi eksekutif di pemerintahan UE.

Dewan Menteri Uni Eropa (*The Council of the European Union*)

Dewan Menteri merupakan perwakilan dari setiap negara-negara anggota yang terdiri atas menteri-menteri dari pemerintahan nasional semua negara anggota UE. Masing-masing negara anggota memiliki sejumlah suara dalam Dewan Uni Eropa, yang secara umum mencerminkan jumlah populasinya, akan tetapi tetap berimbang untuk mendukung negara-negara anggota yang relatif lebih kecil. Sebagian besar segala keputusan yang hendak dicapai berdasarkan suara terbanyak, meskipun pada hal-hal yang sensitif mensyaratkan adanya suara bersama yang bulat, seperti perpajakan, suaka, dan imigrasi, serta kebijakan luar negeri.¹⁹

Pada awalnya Dewan Menteri ini sebagai wadah diskusi awal terhadap isu-isu yang dihadapi oleh UE dan menjadi forum untuk melakukan penyelesaian isu-isu yang tidak mampu ditangani oleh kementerian departemen, di dalam pemerintahan negara anggota pada tahun 1970-an. Pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, tugas Dewan Menteri menjadi semakin luas. Dewan Menteri biasanya berunding dengan Komisi dengan proposal implementasi kebijakan UE, yang merupakan rancangan (*draft*) kebijakan dasar dari Komisi. Segala keputusan untuk menentukan rancangan yang diajukan oleh Komisi, kemudian didiskusikan terlebih dahulu dengan Parlemen Eropa.²⁰

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari buku publikasi formal Uni Eropa (2007) yang dikeluarkan oleh *European Communities*, terdapat lima tanggung jawab utama Dewan Menteri, yaitu:

¹⁹ Delegasi Uni Eropa (2009). *Loc Cit.*

²⁰ Wallace, Helen. & Wallace, William. (2000). *Op Cit.*, Hal. 18.

1. Bersama dengan Parlemen Eropa, untuk menyetujui atau menolak rancangan kebijakan yang diajukan oleh Komisi.
2. Mengkoordinasikan kebijakan ekonomi dan sosial negara anggota.
3. Menyimpulkan perjanjian internasional antara UE dengan negara lain atau organisasi internasional.
4. Menyetujui rancangan anggaran UE, bersama dengan Parlemen Eropa.
5. Menjelaskan dan mengimplementasikan kebijakan luar negeri dan kebijakan keamanan UE (*Common Foreign and Security Policy*).
6. Mengkoordinasikan antara pengadilan nasional dan peran serta polisi dalam isu kriminal.²¹

Parlemen Eropa (*The European Parliament*)

Keanggotaan Parlemen Eropa dipilih oleh warga negara yang berada di dalam negara-negara anggota UE. Fungsi dari Parlemen Eropa ini adalah untuk mewakili segala kepentingan warga negaranya. Anggota Parlemen Eropa memiliki latar belakang yang bervariasi, sebagian berasal politisi nasional, profesional, dan perwakilan-perwakilan yang dipercaya yang berasal dari negara-negara anggota, sehingga disebut sebagai “*voice of the people*”.²² Dalam Parlemen Eropa terbagi beberapa kelompok, yaitu *European United Left-Nordic Green Left, Socialist Group; Greens/European Free Alliance; Independence/Democracy; Alliance of Liberals and Democrats for Europe; European People’s Party (Christian Democrats) and European Democrats; Union for Europe of the Nations; Identity, Tradition and Sovereignty Group; dan Non-attached members*.²³

Pada awal terbentuknya UE, Parlemen Eropa hanya memiliki peran dalam pembentukan keputusan sebagai suatu kuasa konsultatif, disamping memiliki kuasa juga untuk menolak rumusan kebijakan yang diajukan oleh Komisi Eropa.

²¹ European Communities. (2007). *Op Cit.*, Hal 15-18.

²² European Communities. (2007). *Op Cit.*, Hal 11-12.

²³ European Communities. (2007). *Op Cit.*, Hal 12.

Selama berjalannya waktu, pada tahun 1970-an, Parlemen Eropa memiliki kuasa yang lebih penting. Hal ini terkait dengan perencanaan anggaran UE dan beberapa area pembiayaan lainnya. Kemudian, pada tahun 1980-an dan 1990-an, peran lembaga ini telah berubah dengan memiliki kuasa legislatif dalam pembaharuan kebijakan UE yang berkelanjutan (*successive*).²⁴

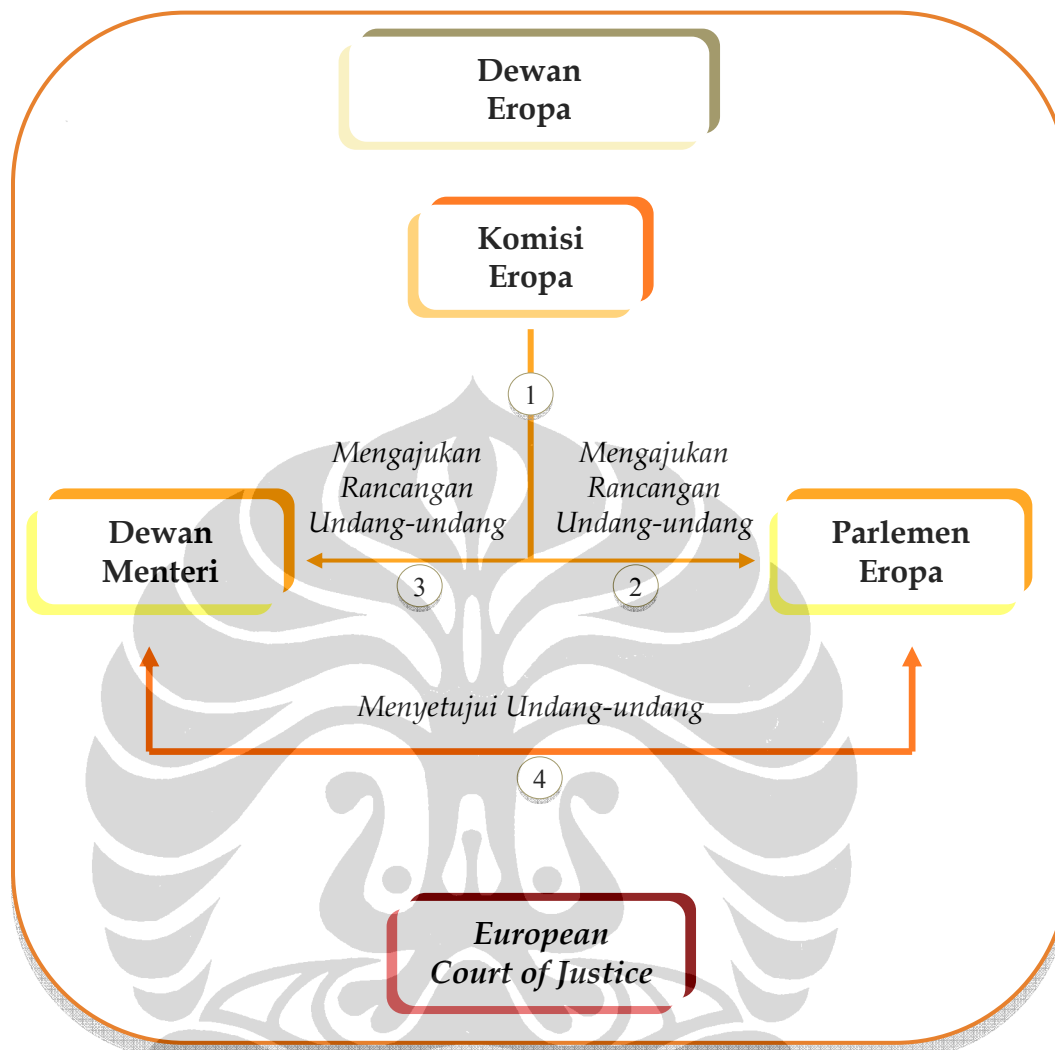
Parlemen Eropa memiliki tiga tugas utama, yaitu:

1. Menyetujui undang-undang Eropa - bersama dengan Dewan, dalam berbagai bidang kebijakan. Parlemen yang dipilih langsung oleh warga negara membantu menjamin legitimasi demokratis hukum Eropa.
2. Parlemen menjalankan praktek demokrasi dan pengawasan terhadap lembaga-lembaga UE lainnya, dan khususnya Komisi. Parlemen juga memiliki kekuasaan untuk menyetujui atau menolak pencalonan komisaris, dan rancangan kebijakan yang diajukan oleh Komisi.
3. Parlemen bersama dewan yang berkepentingan atas anggaran UE, dan dapat mempengaruhi pengeluaran UE. Pada akhir prosedur, untuk mengadopsi atau menolak anggaran secara keseluruhan.²⁵

²⁴ Wallace, Helen. & Wallace, William. (2000). *Op Cit.*, Hal. 21.

²⁵ European Communities. (2007). *Op Cit.*, Hal. 11-14.

Bagan 2.1.
Proses Pembentukan Kebijakan dan Undang-undang



Dewan Eropa merupakan posisi tinggi secara politik yang terdiri atas kumpulan kepala negara atau kepala pemerintahan dari 27 negara anggota UE. Dewan Eropa merupakan institusi UE yang tertinggi dibandingkan institusi-institusi yang lain. Dibawah Traktat Lisbon, secara formal dijadikan sebagai suatu institusi, dan terdapat presiden yang dipilih. *European Court of Justice* adalah institusi yang bertanggung jawab atas kebenaran intepretasi dan pengaplikasian undang-undang UE. Di dalam Traktat Lisbon, Pengadilan akan mengganti dan mempunyai perangkat hukum yang mencakup area bau, termasuk peradilan dan hubungan dalam negeri.

Pembentukan undang-undang dan peraturan, serta kebijakan UE adalah

merupakan wewenang Komisi Eropa. Di antara ketiga institusi yang berada di dalam regional UE (Komisi Eropa, Parlemen Eropa dan Dewan Menteri), Komisi Eropa-lah yang memiliki posisi tertinggi. Komisi Eropa akan mengajukan undang-undang baru yang terkait akan undang-undang bersama UE kepada Dewan Menteri dan Parlemen. Kemudian, kedua institusi tersebut akan membahas dan mempertimbangkan undang-undang tersebut secara teknis dan dikembalikan ke Komisi untuk diaplikasikan ke dalam undang-undang Eropa dan masing-masing negara nasional. Pembahasan secara teknis tersebut dimaksudkan pembahasan peraturan yang lebih mengarah substansi akan peraturan tersebut yang dibahas oleh para menteri di Dewan Menteri yang lebih mengerti akan teknisnya.

Namun, apabila persetujuan tersebut tidak dihasilkan atas konsultasi Dewan Menteri dan Parlemen, Komisi Eropa dapat mengajukan banding kepada *European Court of Justice*. Hal ini dimaksudkan agar ada institusi lain yang dapat mempertimbangkan lebih kebijakan yang telah dihasilkan oleh Komisi, yang dilihat kelayakannya dari sisi hukum dan pengimplementasian di hukum UE.

2.2.2.1. Penyerahan Kedaulatan Nasional

Kelembagaan UE semakin terlihat kuat sebagai lembaga regional dengan ditandai terbentuknya kerjasama-kerjasama sejak tahun 1952 dengan dibentuknya *European Coal and Steel Community* (ECSC) sebagai pasar bersama untuk produk, pekerja dan modal dari sektor batubara dan baja. Kemudian berkembang lagi dengan traktat-traktat yang baru seperti *European Economic Community* (EEC) (1958) dan *Single European Act* (1987). Dengan terbentuknya komunitas-komunitas tersebut semakin membuat terintegritasnya negara-negara Eropa di dalam satu sistem guna memperkuat regionalnya. Sejak Perjanjian Maastricht (*Treaty on European Union*) tahun 1992, Uni Eropa makin terbuka untuk keanggotaan baru, terutama negara-negara yang secara geografis dan geopolitik terletak di Eropa. Traktat ini membentuk 3 pilar utama Uni Eropa yaitu *Community Domain (most common policy areas)*, *Common Foreign and Security*

Policy (CFSP), dan *Justice and Home Affair* (JHA).²⁶ Dengan adanya gejala regionalisasi, keadaan kekuatan politik dan ekonomi dapat lebih meningkat, sehingga nantinya organisasi supranasional ini dapat menjadi wadah perwakilan negara-negara anggota yang memiliki satu tujuan bersama.

Perubahan terjadi menyangkut tentang pola interaksi antar negara anggota melalui proses tersebut. Integrasi regional makin mendapat perhatian setelah keberhasilan Eropa yang secara bertahap menyatukan unit-unit politik menjadi suatu lembaga supranasional yang independen. Berdasarkan *Treaty of Nice* tahun 2000, mengarahkan pembentukan UE menjadi organisasi supranasional. Ini berarti pembuatan keputusan dipegang oleh pejabat atau perwakilan independen yang ditunjuk oleh legislatif atau rakyat dari negara anggota. Dalam hal ini pemerintahan negara anggota masih memiliki kekuasaan, namun harus berbagi dengan pemerintahan supranasional. Keputusan dibuat berdasarkan suara mayoritas, sehingga memungkinkan adanya paksaan terhadap satu negara anggota.²⁷

Negara tetap merupakan aktor utama. Integrasi tidak akan terwujud jika negara-negara tidak menghendaknya. Traktat-traktat tidak akan ditandatangani tanpa komitmen dari negara-negara yang akan melakukan kerjasama. Dalam hal ini UE sebagai perwakilan negara-negara anggota di dalam forum negosiasi internasional. Negara anggota dapat menyampaikan kepentingannya di dalam proses pembuatan kebijakan UE yang dilakukan melalui pertemuan secara berkala yang membicarakan kepentingan-kepentingannya tersebut pada level ini.²⁸

UE bersifat unik karena negara-negara anggotanya tetap menjadi negara-negara berdaulat dan independen, akan tetapi mereka menggabungkan kedaulatannya. Penggabungan kedautan seperti itu berarti bahwa negara-negara anggota mendelegasikan sebagian kuasa mereka dalam hal pengambilan keputusan kepada lembaga yang telah didirikan bersama di dalam UE. Dalam hal ini, sehingga keputusan-keputusan mengenai masalah-masalah tertentu yang

²⁶ Asshiddiqie, Jimly. (2007). Konstitusi Uni Eropa dan Masa Depan. *Jurnal Kajian Wilayah Eropa*, 3:1.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Hill, Christopher. & Smith, Michael. (2005). *International Relations and the European Union*. New York: Oxford University Press. Hal. 143

melibatkan kepentingan bersama dapat diambil secara demokratis pada tingkat regional Eropa.²⁹ UE merupakan perwakilan negara-negara anggotanya dalam memperjuangkan dan mempertahankan kepentingan-kepentingan yang terdapat pada setiap negara-negara anggota di level internasional.

2.2.3. Proses Pembentukan Kebijakan CAP

Pembentukan dan perumusan kebijakan luar negeri UE besar kaitannya dengan Eropanisasi. Proses tersebut mentransformasikan segala bentuk nilai-nilai, ide-ide dan kebijakan-kebijakan yang berarah kepada kepentingan UE. Para pejabat Eropa tidak lagi mengacu kepada kepentingan negaranya sendiri, tetapi sudah mengedepankan kepada kepentingan UE. Dalam pembentukan Eropanisasi merupakan pembentukan kembali identitas (*reconstruction of identities*) Eropa yang sekarang, menjadi identitas tunggal Eropa. Hal ini memfokuskan kepada redefinisi dan perundingan terhadap identitas tersebut melalui Komisi Eropa dan Parlemen Eropa.³⁰

Peraturan dan prosedur dalam pembuatan keputusan di UE terdapat di dalam Traktat-Traktat. Setiap proposal untuk membuat hukum dan kebijakan Eropa yang baru harus berdasarkan pada artikel yang berada dalam traktat, sebagai dasar legal dari proposal tersebut.

Pada proses pengambilan keputusan pada level regional UE melibatkan beberapa institusi UE, terutama pada Parlemen Eropa, Dewan Uni Eropa dan Komisi Eropa. Komisi Eropa yang mengajukan suatu kebijakan yang melalui persetujuan Parlemen dan Dewan Uni Eropa. Bentuk dari hukum dan kebijakan UE merupakan *directives* dan *regulations*. *Directives* menghasilkan tujuan bersama terhadap seluruh negara anggota, tetapi menyerahkan kepada pemerintahan lokal yang memiliki kuasa untuk memutuskan bentuk dan cara untuk menerima keputusan yang dihasilkan pada tingkat Eropa. Hal ini merupakan suatu keharusan bagi negara anggota untuk merumuskan ke dalam hukum nasionalnya. Biasanya, negara anggota tersebut diberikan beberapa waktu

²⁹ Delegasi Uni Eropa (2009). *Sekilas Uni Eropa*. 3 November 2009. <http://www.delidn.ec.europa.eu>

³⁰ Hill, Christopher. & Smith, Michael. (2005). *Op Cit.*, Hal. 148.

yaitu satu sampai dua tahun untuk melakukan adaptasi dan implementasi. Bentuk lain dari kebijakan UE adalah *regulations* yang merupakan secara langsung harus diaplikasikan melalui UE secepatnya setelah regulasi tersebut dihasilkan dan harus dilaksanakan.

Peraturan dan prosedur dalam pembuatan keputusan di UE terdapat di dalam Traktat-traktat. Setiap proposal untuk membuat hukum dan kebijakan Eropa yang baru harus berdasarkan pada artikel yang berada dalam traktat, sebagai dasar legal dari proposal tersebut. Terdapat tiga prosedur utama, yaitu *Codecision*, *Assent* dan *Consultation*.³¹

Codecision merupakan suatu prosedur yang digunakan oleh para pembuatan kebijakan dan hukum UE untuk mencapai suatu keputusan bersama. Dalam prosedur ini, Parlemen Eropa melakukan pembagian kekuasaan legislatif yang sama dengan Dewan Uni Eropa. Apabila Dewan Uni Eropa dan Parlemen tidak menemui kesepakatan akan rancangan legislatif tersebut, prosedur yang harus dilakukan adalah pembacaan proposal di setiap insitusi untuk memperoleh persetujuan pada saat pembacaan dan pengkajian. Apabila tidak disetujui, maka akan diberikan kepada Komite Konsiliasi (*Conciliation Committee*) yang berisikan perwakilan dari Dewan dan Parlemen dengan jumlah yang seimbang. Setelah Komite tersebut memperoleh persetujuan, proposal yang telah disetujui dikembalikan ke Parlemen dan Dewan untuk diadaptasi sebagai peraturan baru. Biasanya hukum-hukum baru tersebut yang melewati pada tahap *codecision* ini diterima baik pada pengkajian pertama ataupun pengkajian kedua sebagai hasil dari keberhasilan kerjasama antara ketiga institusi tersebut, yang merupakan salah satu fungsi Parlemen.

Isu-isu yang dibicarakan pada prosedur ini adalah non-diskriminasi, migrasi, kebebasan untuk mendapatkan pekerjaan, keamanan bagi pekerja migran, transportasi, pasar internal, lapangan pekerjaan, kerjasama *customs*, keseimbangan kesempatan dan perlakuan, pendidikan, pelatihan, budaya, kesehatan, perlindungan konsumen, jaringan trans-Eropa, keputusan bantuan

³¹ European Communities. (2007). *Op Cit*. Hal. 7-10.

pembangunan, lingkungan, transparansi, statistik, dan pembentukan badan untuk menjaga data pribadi.³²

Assent (prosedur persetujuan) adalah Dewan Uni Eropa harus memperoleh persetujuan dari Parlemen sebelum melakukan pengambilan keputusan. Prosedur ini seperti sama dengan prosedur konsultasi, tetapi yang membedakan adalah Parlemen tidak dapat mengamandemen proposal tersebut. Parlemen hanya dapat memutuskan apakah menerima atau menolak. Persetujuan ini di dalam Dewan mengharuskan suara mayoritas. Persetujuan seperti ini biasanya digunakan untuk perjanjian-perjanjian dengan negara-negara lain. Isu-isu yang dibicarakan dalam prosedur ini adalah tugas khusus dari bank sentral Eropa, amandemen statuta sistem Eropa dari bank sentral, *Structural Funds* dan *Cohesion Funds*, keseragaman prosedur, pemilihan umum, perjanjian internasional yang khusus dan penerimaan negara anggota baru.³³

Consultation. Prosedur konsultasi digunakan pada beberapa sektor, seperti pertanian, perpajakan, persaingan, kriminal, pembaharuan traktat, diskriminasi, kewarganegaraan UE, kebijakan ekonomi, kerjasama dan imigrasi proses.³⁴ Berdasarkan proposal dari Komisi Eropa, kemudian Dewan Uni Eropa melakukan konsultasi dengan Parlemen Eropa, Komite Ekonomi dan Sosial Eropa (EESC), dan Regional Komite, untuk membicarakan tentang pengajuan kebijakan dan hukum-hukum baru yang hendak diimplementasikan. Di bawah prosedur konsultasi, Parlemen memungkinkan untuk menyetujui, menolak atau mengajukan untuk mengamandemen proposal dari Komisi Eropa. Jika Parlemen mengajukan untuk mengamandemen, Komisi Eropa akan melakukan perubahan berdasarkan revisi yang diajukan oleh Parlemen.

Pengambilan keputusan yang terkait dengan kebijakan pertanian, adalah melalui prosedur konsultasi. Para pembuat kebijakan pertanian berkonsultasi dalam EESC³⁵, khususnya pada komite pertanian. Kelompok petani berasal dari

³² Delegation of the European Union to the former Yugoslav Republic of Macedonia. (2009). *Decision-making Process*. 3 Desember 2009. <http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/europe-a-to-z/decision-making-process.htm>

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ The EESC adalah sebuah badan konsultatif memberi nasihat (pendapat) kepada Komisi Eropa, Parlemen

perwakilan komite. Kelompok petani EESC terdiri dari wakil-wakil dari sektor pangan agribisnis. Tugasnya adalah untuk terlibat dalam perundingan internal untuk menentukan posisi dan garis kebijakan industri utama di UE. Kelompok petani memberikan informasi tambahan mengenai anggota kelompok dan kondisi yang berbeda yang ada di dalamnya. UE harus mampu mengembangkan kebijakan industri berbasis sumber daya alam terbarukan yang lebih kuat dan lebih berkelanjutan (*sustainable development*) dan meliputi makanan, minuman, hutan dan energi.³⁶ Oleh karena itu, penting untuk memperkuat koordinasi dengan organisasi tingkat UE dan lembaga-lembaga UE lainnya, dimana pemegang kekuasaan penuh atas keputusan CAP.

2.3. Arti Penting CAP Bagi UE

CAP merupakan kebijakan UE dalam sektor pertanian yang memiliki tujuan inti, yaitu untuk menjaga ketersediaan bahan makanan bagi masyarakat Eropa. Latar belakang Perang Dunia ke-2 (PD II) yang terjadi di daratan Eropa bermula pada tahun 1939 menjadikan tujuan tersebut sebagai prioritas UE. Perang memberikan dampak yang sangat buruk bagi pertanian Eropa ditandai dengan hancurnya lahan-lahan pertanian rakyat. Dengan keadaan seperti itu, maka memberi dampak pada laju perekonomian, atau bahkan mematikan perekonomian Eropa, khususnya pada sektor pertanian. Sejak dahulu, CAP diperlukan oleh UE sebagai suatu kebijakan yang berguna untuk menjaga tingkat perekonomiannya.

Tidak hanya faktor ekonomi yang menjadi suatu hal penting yang tersirat di dalam kebijakan pertanian UE tersebut, terdapat faktor tekanan politik (*political force*) di dalamnya. Tekanan politik tersebut dapat dilakukan oleh para petani lokal yang ada di dalam negara-negara anggota UE. Mereka memiliki pengaruh yang besar terhadap keadaan politik suatu negara dan dalam ranah regional Eropa.

Eropa dan Dewan Uni Eropa tentang proposal kebijakan UE. Anggota EESC adalah diselenggarakan masyarakat sipil (pengusaha, karyawan dan kepentingan-kepentingan lain) dan bersama mereka menyusun, membahas dan memberikan suara serta pendapat.

³⁶ European Economic and Social Committee (2009). *Various Interest Group (Group III) – Categories: Farmers*. 3 Desember 2009. http://www.eesc.europa.eu/groups/3/index_en.asp?id=1402GR03EN

2.3.1. Perumusan dan Tujuan CAP

Pembentukan dan pelaksanaan CAP tentunya dilatarbelakangi oleh beberapa faktor yang mendorong pemerintah negara-negara komunitas Eropa untuk segera mengimplementasikan CAP dalam sistem pertaniannya. Setelah terjadinya PD II tersebut, lahan pertanian yang dimiliki Eropa mengalami kerusakan dan kehancuran yang cukup serius menyebabkan langkanya ketersediaan bahan makanan bagi masyarakat Eropa. Oleh karena itu, pada awalnya ketersediaan bahan makanan tersebut menjadi salah satu prioritas dari negara-negara anggota komunitas Eropa pada saat itu, sehingga menjadikan ketersediaan produk-produk pertanian sebagai kepentingan yang utama.³⁷ Hal ini kemudian tersirat dalam tujuan pembentukan CAP yaitu untuk membantu meningkatkan produktifitas komoditas pertanian.

Namun tidak hanya itu saja, sudah tentu kerusakan lahan pertanian yang dialami oleh petani di daratan Eropa tersebut mengakibatkan roda perekonomian khususnya pada bidang pertanian mengalami guncangan yang cukup serius dan selanjutnya berdampak kepada penurunan pendapatan dan penghasilan para petani Eropa.³⁸ CAP diperlukan sebagai suatu kebijakan khusus yang dapat mengendalikan keadaan tersebut agar dapat mengembalikan keadaan perekonomian seperti semula pasca PD II.

Pada keadaan tersebut, muncul pengaruh dan kekuatan politik agar dapat mengendalikan keadaan yang makin buruk. Pengaruh politik mengangkat ke permukaan agar dapat menggerakkan perekonomian yang terpuruk dan menjamin berjalannya sektor pertanian sehingga dapat memastikan ketersediaan pangan di tanah Eropa. Pertanian Eropa telah tunduk pada intervensi politik, yang kemudian bertujuan agar dapat menguntungkan bagi produsen dan konsumen. Manfaat konsumen melalui harga pangan murah dan dengan kualitas yang terjamin terhadap makanan yang diproduksi melalui uji keselamatan makanan dan standar

³⁷ Dinan, Desmond. (1999). *Op Cit.*, Hal. 334.

³⁸ *Ibid.*

yang terukur. Konsumen juga diyakinkan bahwa pemeliharaan yang baik pada hewan ternak dan kontrol lingkungan yang diintensifkan.³⁹

Pertengahan 1950, dengan adanya pengaruh politik dan keikutsertaan pemerintah negara-negara Eropa pada sektor pertanian, kebijakan proteksi dijalankan untuk menjamin ketersediaan dan keamanan pangan di Eropa. Produk-produk pertanian adalah komoditas yang sangat penting dan sangat dijaga keberadaannya sebagai kebutuhan utama semua warga negara (*basic needs*). Atas dasar itu pertanian menjadi sektor yang disubsidi oleh pemerintah negara.⁴⁰ Selain itu, pengaruh politik juga dapat mempengaruhi harga produk pertanian dengan menggunakan mekanisme dukungan “harga dan pasar”, seperti penghapusan produk surplus dari pasar dan pembatasan impor dari luar UE.⁴¹

CAP ditentukan pada tingkat UE oleh pemerintah negara anggota dan dioperasikan oleh anggota serikat. Hal ini ditujukan untuk mendukung pendapatan petani dan juga mendorong mereka untuk menghasilkan produk berkualitas tinggi yang diminta dan disesuaikan oleh pasar. Disamping itu, dapat ditujukan juga untuk mendorong mereka mencari perkembangan baru, seperti sumber energi terbarukan yang ramah lingkungan.⁴²

Motif perlindungan pada sektor pertanian tersebut tersirat dari artikel 33 (39) Komisi Eropa yang merupakan sebagai elemen dasar dari CAP, yaitu:

Article 33 (39) of the EC Treaty (Treaty of Rome 1957) sets out the *internal objectives of the CAP*:

- *to increase agricultural productivity by promoting technical progress and ensuring the optimum use of the factors of production, in particular labour;*
- *to ensure a fair standard of living for farmers;*
- *to stabilise markets;*
- *to assure the availability of supplies;*
- *to ensure reasonable prices for consumers.*⁴³

³⁹ Teagasc (2009). *Common Agricultural Policy (CAP)*. 23 Oktober 2009. <http://www.teagasc.ie/agrifood/cap.asp>

⁴⁰ Dinan, Desmond. (1999). *Op Cit*. Hal. 334

⁴¹ Teagasc (2009). *Loc Cit*.

⁴² *Ibid*.

⁴³ European Parliament (2001). *European Parliament Fact Sheets: The Treaty of Rome and Green Europe*. 26 April 2009. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_1_en.htm

Dalam rangka meningkatkan produktifitas pertanian, UE memberikan bantuan teknik dan menjamin secara maksimal penggunaan faktor-faktor produksi, terutama tenaga kerja; menjamin standar hidup yang layak bagi petani; menciptakan stabilisasi pasar; menjamin ketersediaan produk pertanian; dan menjamin harga yang terjangkau bagi konsumen. Terlebih lagi, UE juga memberlakukan tarif dan kuota terhadap barang-barang impor tertentu dari luar Eropa dengan tujuan menjamin produksi pangan yang stabil, sekaligus meningkatkan pendapatan petani di negara-negara Eropa.⁴⁴

Komisi Eropa melakukan pembatasan pada pertukaran barang dalam perdagangan internasional. Pembatasan dan regulasi seperti ini pada perdagangan antar negara dikenal sebagai kebijakan perdagangan atau komersial.⁴⁵ CAP adalah sistem yang terintegrasi yang bekerja dengan mempertahankan tingkat harga komoditas di dalam UE dan oleh subsidi produksi. Tiga mekanisme utama, yaitu:

- **Tarif impor** diterapkan untuk barang-barang tertentu yang diimpor ke Uni Eropa. Ini ditetapkan pada tingkat untuk menaikkan harga pasar dunia ke harga target UE. Harga target ditentukan sebagai maksimum harga untuk barang-barang di dalam UE.⁴⁶ Dengan demikian, sudah tentu barang-barang impor yang masuk ke UE memiliki harga yang lebih mahal karena tarif yang diberlakukan.
- **Intervensi harga.** Jika harga pasar internal turun dibawah tingkat intervensi maka UE akan membeli barang untuk menaikkan harga ke tingkat intervensi. Intervensi harga ditetapkan lebih rendah daripada harga target. Harga pasar internal hanya dapat bervariasi dalam kisaran antara harga intervensi dan harga target.
- **Subsidi** yang dibayarkan kepada petani diberikan kepada tanaman tertentu. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong petani agar memilih tanaman yang ditanam agar mendapatkan subsidi dan mempertahankan tingkat produksinya. Subsidi umumnya dibayar pada luas lahan tanaman

⁴⁴ Bretherton, Charlotte. & Vogler, John. (1999). *The European Union as a Global Actor*. New York: Routledge. Hal. 53.

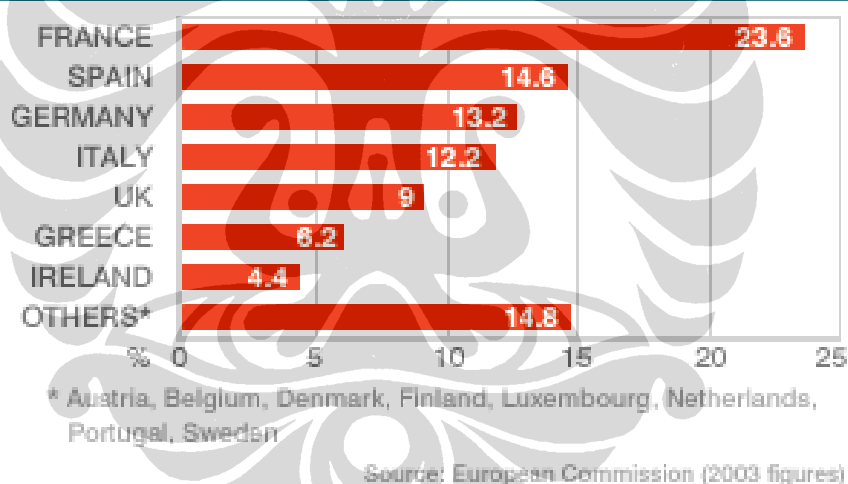
⁴⁵ Salvatore, Dominick. (2007). *International Economics* (9th ed). USA: John Wiley & Sons, Inc. Hal. 11.

⁴⁶ Global Oneness (2009). *Common Agricultural Policy*. 24 Oktober 2009. http://www.experiencefestival.com/a/Common_Agricultural_Policy/id/1996328.

tertentu, bukan pada jumlah total tanaman yang dihasilkan. Saat ini reformasi sistem pentahapan yang sedang berjalan adalah subsidi dari tanaman tertentu yang mendukung subsidi *flat-rate* hanya didasarkan pada luas lahan dalam budidaya, dan juga sebagai imbalan untuk mengadopsi metode pertanian yang menguntungkan lingkungan.⁴⁷

Grafik di bawah ini merepresentasikan banyaknya subsidi pertanian dan bantuan keuangan program pengembangan daerah rural yang diberikan pada tahun 2005.

Grafik 2.2.
Pemberian Subsidi Pertanian dan
Bantuan Keuangan Program Pengembangan Pedesaan, 2005
AGRICULTURAL/RURAL AID, WHO GETS WHAT?



Sumber: BBCNews (2009). *How the Money is Spent by Country: Cash Flow*. 20 Oktober 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/money/html/agriculture.stm>

Subsidi pertanian dan program pembangunan pedesaan menggunakan 46% dari uang yang dikeluarkan oleh UE pada 2005, dengan Perancis menerima bagian terbesar. Pertanian memainkan peran ekonomi yang lebih besar di negara-negara anggota baru Eropa Tengah. Segera negara-negara seperti Polandia dan Rumania akan menjadi penerima dana pertanian yang besar yang sesuai dengan tingkat kepemilikan sektor pertanian (Grafik 2.2.).

⁴⁷ *Ibid.*

Namun, diperlukan waktu bagi negara-negara anggota baru untuk mencapai tingkat subsidi penuh. Para petani dari 10 negara yang bergabung pada tahun 2004 tidak akan menerima subsidi penuh sampai 2013. Pada tahun pertama setelah bergabung dengan UE mereka menerima 25% dan tahun 2007 menerima 40%. Kesetaraan akan dicapai pada tahun 2013.⁴⁸ UE berada di bawah tekanan untuk mengurangi subsidi pertanian untuk negara-negara berkembang memberikan kesempatan yang lebih baik untuk mengekspor makanan ke Eropa.⁴⁹

2.3.2. Faktor Ekonomi

Gagasan CAP adalah sebagai komitmen untuk membentuk *Common Market* yang ditandatangani melalui Traktat Roma 1957. Pada tahun 1960, komisi Eropa melontarkan gagasan untuk menciptakan CAP yang kemudian diresmikan dua tahun berikutnya, yaitu tahun 1962, dengan tujuan untuk meningkatkan produktifitas pertanian di Eropa dan menjamin ketersediaan pangan.⁵⁰ Kepentingan Eropa dalam CAP tampaknya juga dipengaruhi oleh membanjirnya produk-produk impor di dalam pasar Eropa pada tahun 1960-an.⁵¹

Pada saat itu CAP merupakan salah satu evolusi dari kebijakan Eropa yang bersifat untuk menjaga ketahanan pangan Eropa dan pemulihan keadaan ekonomi, yaitu dengan adanya anti-market, strategi nasional untuk modernisasi ekonomi dan membentuk loyalitas petani kecil untuk membangun kembali demokratisasi. Hal ini ditempuh melalui transformasi kebijakan pertanian tersebut dari level negara ke level Eropa, dan organisasi pertanian sebagai intermediasi monopolistik.⁵²

Pertanian masih memiliki kontribusi yang berharga untuk menciptakan pembangunan ekonomi berkelanjutan bagi masyarakat pedesaan, sehingga

⁴⁸ Source: BBCNews (2009). *How the Money is Spent by Country: Cash Flow*. 20 Oktober 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/europe/04/money/html/agriculture.stm>

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Civitas: EU Facts (2008). *Common Agricultural Policy*. 15 Oktober 2009. <http://civitas.org.uk/eufacts/FSPOL/AG3.htm>

⁵¹ Wiarda, Howard. J. (2001). *European Politics in the Age of Globalization*. Orlando, Florida: Harcourt College Publisher.

⁵² Wallace, Helen. & Wallace, William. (2000). *Op Cit.*, Hal. 180.

pertanian memainkan peran sangat penting dalam menentukan kemajuan ekonomi di *rural area*. Petani melakukan banyak fungsi yang dimulai dari produksi makanan dan non-pangan, manajemen produk pertanian pedesaan, konservasi alam, dan dapat juga menjadikan usaha pariwisata. Dengan demikian pertanian dapat dijelaskan memiliki banyak fungsi, yaitu Eropa merupakan pengeksport dan pengimpor terbesar pada makanan, terutama dari negara-negara berkembang; sektor pertanian Eropa menggunakan cara yang aman dan bersih terhadap lingkungan, metode produksi yang ramah, berkualitas untuk memenuhi tuntutan konsumen; dan sektor pertanian UE melayani masyarakat pedesaan.⁵³ Oleh sebab itu, peran pertaniannya tidak hanya untuk menghasilkan makanan tetapi juga untuk menjamin kelangsungan hidup pedesaan sebagai tempat untuk tinggal dan bekerja.

2.3.2.1. Kepentingan Negara-negara Anggota 2001-2005

Pada bagian ini memperlihatkan kepentingan-kepentingan dari masing-masing negara yang dijadikan *sample* di dalam tesis ini selama 5 tahun, yaitu dari 2001 sampai dengan 2005. Kepentingan ekonomi yang menjadi salah satu faktor negara-negara anggota untuk tetap membutuhkan CAP.

Pertemuan dan perundingan yang dilakukan oleh masing-masing pemerintah negara anggota dengan para kelompok petani sebagai konstituensi domestik negara telah dilakukan untuk memperoleh suatu kesepakatan bersama pada bidang pertanian.⁵⁴ Pemerintah negara mencoba untuk melakukan pengumpulan informasi (*stock taking*) terhadap kepentingan yang hendak dicapai oleh para petani di level domestik. Sebaliknya, para petani mengkomunikasikan aspirasi yang ada di antara kelompok petani kepada pemerintah negara agar dapat terus melindungi dan memfasilitasi fungsi dan tugas petani sebagai bagian dari penyediaan bahan makanan di wilayah Eropa pada khususnya, dan ke negara-

⁵³ European Commission Agriculture and Rural Development (nd). The Common Agricultural Policy Explained. *European Commission Directorate-General Agriculture and Rural Development*. 23 Oktober 2009. Hal 4. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf

⁵⁴ Lihat Tabel 3.1. sampai 3.5., pada halaman berikut ini, yang merupakan komunikasi antara pemerintah negara dengan aktor-aktor yang memiliki kepentingan pada sektor pertanian. Kemudian kepentingan tersebut ditransformasikan menjadi kepentingan negara pada bidang agraria.

negara lain yang tergabung dalam perjanjian perdagangan internasional, pada umumnya. Pada kegiatan perdagangan internasional tersebut juga menjadi salah satu sumber penghasilan UE.

Pertemuan dan perundingan yang dilakukan tersebut selanjutnya dapat menjadi wadah konsultasi dan konsolidasi berbagai kepentingan. Penyelarasan kepentingan tersebut dapat tercapai melalui komunikasi domestik yang terus terjalin di antara keduanya, sehingga antara pemerintah negara dan konstituensi domestik memiliki satu suara untuk memajukan kepentingan pada sektor pertanian.⁵⁵ Terlihat kepentingan masing-masing negara anggota yang terkait dengan sektor pertanian, terutama pada CAP.

Namun sebelum itu, dilakukan perumusan kepentingan nasional dan posisi negara terkait dengan isu pertanian. Di bawah ini adalah sembilan (9) negara dengan berbagai kepentingan domestiknya yang dapat dijadikan sebagai negara *sample* dalam penelitian ini, yaitu Belanda, Inggris, Italia, Jerman, Perancis, Portugal, Rumania, Spanyol, Swedia dan Yunani.⁵⁶ Kepentingan-kepentingan inilah yang selanjutnya menjadi kebijakan bersama UE (*common interest*) pada sektor pertanian di forum perdagangan dunia, WTO.

Dibawah ini adalah tabel yang menyajikan kepentingan-kepentingan negara anggota yang kemudian direpresentasikan sebagai kepentingan negara pada jangka waktu 5 tahun, yaitu 2001 sampai 2005, beserta dengan posisinya dalam menyikapi CAP.

⁵⁵ Melalui komunikasi pada level domestik tersebut dapat menentukan posisi masing-masing negara terhadap isu yang dihadapi. Masing-masing negara melakukan adaptasi dengan aturan-aturan yang berlaku pada level regional dan internasional, tetapi tidak merugikan kepentingan domestik pada masyarakat petani. Keadaan tersebut dapat dicapai karena kepentingan petani telah dirumuskan ke dalam kepentingan nasional.

⁵⁶ Pemilihan subjek sebagai negara *sample* didasari atas 3 kategorisasi: 1) negara penerima bantuan keuangan CAP terbesar; 2) negara kontributor anggaran UE terbesar; dan 3) negara pemilik sektor pertanian terbesar. Lihat lampiran 1.

Tabel. 2.3
Kepentingan-kepentingan Negara, 2001

Tahun	Negara	Kepentingan	Sumber	Status
2001	Belanda	Mebutuhkan CAP untuk kebutuhan akan vaksinasi <i>Foot and Mouth Disease</i> yang sudah menyebar di peternakan para petani.	http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640485&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=21760	
	Inggris	Dampak dari virus <i>Foot and Mouth Disease</i> di Inggris lebih besar daripada Belanda, sehingga dibutuhkan perubahan alokasi pendanaan untuk Inggris agar dapat membantu masalah tersebut.	http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640485&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=21760	
	Italia	Italia menyerukan mempertahankan kebijakan pertanian dan menolak usulan untuk menurunkan atau menasionalisasi kembali sektor ini. Italia masih membutuhkan bantuan CAP.	http://www.euractiv.com/en/cap/germany-proposes-national-financing-agriculture/article-114825	
	Jerman	Mebutuhkan CAP untuk perubahan menuju pengembangan pertanian organik.	http://www.euractiv.com/en/cap/germany-proposes-national-financing-agriculture/article-114825	
	Perancis	Perancis sebagai penerima terbesar subsidi pertanian, merupakan pendukung CAP yang sangat kuat.	http://www.euractiv.com/en/cap/germany-proposes-national-financing-agriculture/article-114825	
	Potugal	Mebutuhkan CAP agar tetap dapat berkompetisi dan melakukan modernisasi.	http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-Where_Port_Ag_Headed.pdf	
	Spanyol	Mebutuhkan CAP sebagai bantuan ekonomi bagi pekerja di bidang pertanian.	http://www.cazv.cz/2003/ZE10_03/2-Blizkovsky-Grega.pdf	
	Swedia	Swedia mengharapkan perubahan orientasi bantuan keuangan CAP kepada pembangunan desa dan lingkungan.	http://www.euractiv.com/en/cap/germany-proposes-national-financing-agriculture/article-114825	
	Yunani	n/a	n/a	n/a

Tabel. 2.4
Kepentingan-kepentingan Negara, 2002

Tahun	Negara	Kepentingan	Sumber	Posisi
2002	Belanda	Mebutuhkan CAP untuk menghindari dampak yang buruk terhadap perekonomian dan kerusakan ekologi nasionalnya dan UE.	http://www.euractiv.com/en/cap/common-agricultural-policy-reform/article-109963	
	Inggris	Mebutuhkan CAP dengan merekomendasikan perubahan subsidi dari produksi kepada perlindungan daerah-daerah terpencil.	http://www.euractiv.com/en/cap/common-agricultural-policy-reform/article-109963	
	Italia	Tetap menjaga dan mempertahankan mekanisme CAP dan menolak segala bentuk perubahan CAP yang akan merugikan petani Italia.	http://www.euractiv.com/en/cap/common-agricultural-policy-reform/article-109963	
	Jerman	Mebutuhkan CAP untuk pengembangan program pertanian organik di Eropa dan pengembangan daerah pedesaan yang membutuhkan bantuan keuangan.	http://www.euractiv.com/en/cap/common-agricultural-policy-reform/article-109963	
	Perancis	Mebutuhkan CAP untuk mendukung program perbaikan dan perlindungan lingkungan serta produk pertanian yang ramah lingkungan.	http://www.euractiv.com/en/cap/common-agricultural-policy-reform/article-109963	
	Portugal	Mebutuhkan CAP untuk mempertahankan keadaan perekonomiannya agar tidak terpuruk.	http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-Where_Port_Ag_Head.ed.pdf	
	Spanyol	Mebutuhkan CAP pada kepentingan bantuan ekonomi bagi pekerja di bidang pertanian.	http://www.cazv.cz/2003/ZE10_03/2-Blizkovsky-Grega.pdf	
	Swedia	Swedia mengharapkan perubahan orientasi bantuan keuangan CAP kepada pembangunan desa dan lingkungan.	http://www.euractiv.com/en/cap/germany-proposes-national-financing-agriculture/article-114825	
	Yunani	Mebutuhkan dana CAP untuk meningkatkan produksi di wilayah Mediterania.	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-enlargement/article-117535	

Tabel. 2.5
Keuntungan-keuntungan Negara, 2003

Tahun	Negara	Keuntungan	Sumber	Posisi
2003	Belanda	Mendukung perubahan CAP untuk mengalihkan anggaran UE, pertanian, ke level lokal negara. Dengan demikian akan mengurangi pengeluaran negara.	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-enlargement/article-117535	
	Inggris	Mendukung perubahan CAP. Inggris akan mengurangi kontribusi terhadap anggaran UE yang akan berdampak kepada bantuan finansial bagi negara-negara penerima dan liberalisasi CAP.	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-enlargement/article-117535	
	Italia	Membutuhkan CAP dengan usulan untuk memfokuskan lebih CAP ke produksi wilayah Mediterania.	http://www.cazv.cz/2003/ZE10_03/2-Blizkovsky-Grega.pdf	
	Jerman	Mendukung perubahan CAP. Jerman mendukung yang diajukan oleh inggris untuk mengalihkan pengeluaran negara kontributor ke level lokal negara.	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-enlargement/article-117535	
	Perancis	Membutuhkan CAP dengan tetap mempertahankan tingkat bantuan keuangan CAP dan meminimalisir perubahan CAP, walaupun di dalam tekanan menaikkan kontribusi anggaran untuk mendukung program perluasan UE.	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-enlargement/article-117535	
	Potugal	Membutuhkan CAP untuk menjaga tingkat pekerja dan penghasilan petani. (ekonomi)	www.cazv.cz/2003/ZE10_03/2-Blizkovsky-Grega.pdf	
	Spanyol	Membutuhkan CAP untuk kestabilan ekonomi dengan mempertahankan tingkat produksinya melalui penyaluran bantuan CAP yang adil, karena menyadari akan adanya perubahan kontribusi anggaran UE dari negara-negara maju di UE.	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-enlargement/article-117535	
	Swedia	Mendukung liberalisasi CAP dan pengurangan pengeluaran anggaran UE yang terlalu besar, serta lebih fokus CAP kepada pengembangan pedesaan.	http://www.cazv.cz/2003/ZE10_03/2-Blizkovsky-Grega.pdf	
	Yunani	Membutuhkan CAP mempertahankan bantuan keuangan regional, seperti yang	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-	

	telah diajukan oleh masing-masing negara, dan meningkatkan produk-produk wilayah Mediterania.	enlargement/article-117535	
--	---	----------------------------	--

Tabel. 2.6
Keentingan-kepentingan Negara, 2004

Tahun	Negara	Keentingan	Sumber	Posisi
2004	Belanda	Menolak penghilangan subsidi petani yang akan menghancurkan tingkat kompetisi petani karena kurangnya pembiayaan, walaupun sebenarnya belanda ingin memberikan kebebasan bagi petani untuk mendekati pasar.	http://www.euractiv.com/en/cap/reform-common-agricultural-policy-radical-reform-weak-compromise/article-109985	
	Inggris	Inggris cenderung menerima perubahan CAP sejak terjadinya <i>British Rebate</i> . Namun tetap mendukung CAP yang ada, dengan menggunakan CAP sebagai <i>support</i> terhadap pengembangan lingkungan dan daerah terpencil.	http://escholarship.org/uc/item/80b3v0z6	
	Italia	Mendukung perubahan CAP. Minat Italia berfokus pada dukungan untuk kualitas, pembangunan pedesaan dan modulasi. Menurut orang yang diwawancara dari MiPAF, adalah pembangunan pedesaan dan dukungan untuk para petani muda. Italia mendukung untuk melakukan re-negosiasi dengan WTO dan mengikuti aturan di WTO, agar negara berkembang dapat mendapatkan keuntungan.	http://www.cespi.it/WP/WP8.pdf	
	Jerman	Menggunakan anggaran CAP untuk penggunaan sebagai keamanan makanan dan pengembangan lingkungan.	http://escholarship.org/uc/item/80b3v0z6	
	Perancis	Bersama dengan Jerman, mendukung re-orientasi CAP untuk mendukung program lingkungan, kemananan makanan dan kesejahteraan ternak.	http://escholarship.org/uc/item/80b3v0z6 dan http://www.euractiv.com/en/cap/cap-mid-term-review-updated/article-109964	
	Potugal	Mempertahankan tingkat bantuan CAP terhadap pendanaan kegiatan pertanian, sebagai reaksi	http://www.euractiv.com/en/enlargement/eu-regional-policy-enlargement/article-	

	dari perubahan kontribusi anggaran pada tahun 2003.	117535	
Spanyol	Dari tahun ke tahun, Spanyol tetap menolak perubahan terhadap CAP, karena Spanyol sangat berkepentingan kepada modernisasi struktur produksi daerah Mediterania dan stabilitas tingkat pekerja pada sektor pertanian.	http://escholarship.org/uc/item/80b3v0z6	
Swedia	Domestik Swedia mendukung program lingkungan dan pengembangan desa.	http://cap2020.ieep.eu/member-states/sweden	
Yunani	Menolak penghapusan subsidi pertanian CAP, karena masih sangat dibutuhkan sebagai pendukung perekonomian dan program lingkungan.	http://cap2020.ieep.eu/member-states/greece	

Tabel. 2.7
Keentingan-keentingan Negara, 2005

Tahun	Negara	Keentingan	Sumber	Posisi
2005	Belanda	Memberikan bantuan kepada pengusaha pertanian dan membantu mereka dalam pilihan strategi bisnis untuk meningkatkan persaingan. Disamping itu, menekankan pula kepada program lingkungan.	http://www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640381&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_document_id=111052&p_node_id=2109035&p_mode=BROWSE	
	Inggris	Penurunan anggaran yang diberikan Inggris terhadap CAP bukan bermaksud untuk menghancurkan CAP, tetapi lebih menggunakan CAP kepada pertumbuhan ekonomi dan kompetisi, perkembangan lingkungan dan masyarakat pedesaan.	http://www.w4mp.org/html/library/standard_notes/snsc-03680.pdf	
	Italia	Mendukung perubahan CAP agar pertanian organik dan tradisional, yang merupakan peluang bagi Italia, dapat memperkuat akses ke pasar internasional dan bersaing kuat dengan makanan yang dimodifikasi secara genetik dalam forum global. Pertanian organik dan tradisional mengatasi kendala	http://www.law.ed.ac.uk/ahrc/script-ed/vol3-3/gibson.asp	

	"fisik" dan keuangan serta akses pasar dan memastikan pembangunan yang berkesinambungan dari pertanian tradisional dalam lingkungan perdagangan internasional, tanpa memerlukan bantuan dana yang besar.		
Jerman	Dukungan terhadap pembangunan pedesaan agar pertanian lebih baik dan mendukung langkah-langkah menuju kebaikan sosial seperti agribisnis, dengan menghilangkan subsidi langsung. Terkonsentrasi pada investasi modal yang berarti rasionalisasi dan perusahaan besar akan tumbuh bahkan lebih besar lagi.	www.germanwatch.org/tw/eu-pos06e.pdf	
Perancis	Mebutuhkan CAP dengan mengendalikan memorandum terhadap CAP, melihat dari kepentingan akan bantuan keuangan yang sangat besar yang dibutuhkan oleh Perancis	http://www.accessmylibrary.com/coms2/suummary_0286-15571947_ITM	
Portugal	Mebutuhkan CAP agar dapat membantu biaya produksi pertanian.	www.cazv.cz/2003/Z.E10_03/2-Blizkovsky-Grega.pdf	
Spanyol	Dari tahun ke tahun, Spanyol tetap menolak perubahan terhadap CAP, karena Spanyol sangat berkepentingan kepada modernisasi struktur produksi daerah Mediterania dan stabilitas tingkat pekerja pada sektor pertanian.	http://escholarship.org/uc/item/80b3v0z6	
Swedia	Domestik Swedia mendukung program yang lingkungan dan pengembangan desa.	http://cap2020.ieep.eu/member-states/sweden	
Yunani	Mendukung dengan adanya program pada pengembangan desa dan program lingkungan, tetapi tidak mengambil anggaran secara penuh dari bantuan langsung.	http://cap2020.ieep.eu/member-states/greece	

Sumber: Data diperoleh dari berbagai sumber yang tercantum dalam kolom 'sumber'.

Berdasarkan rangkaian data yang disusun secara teratur di dalam tabel, menunjukkan kepentingan yang hendak dicapai oleh negara anggota UE dari pemberlakuan CAP sebagai kebijakan bersama dalam sektor pertanian. Warna biru merepresentasikan sebagai kepentingan yang tertuju pada ekonomi. Status yang berwarna hijau menunjukkan kepentingan pada keseimbangan dan

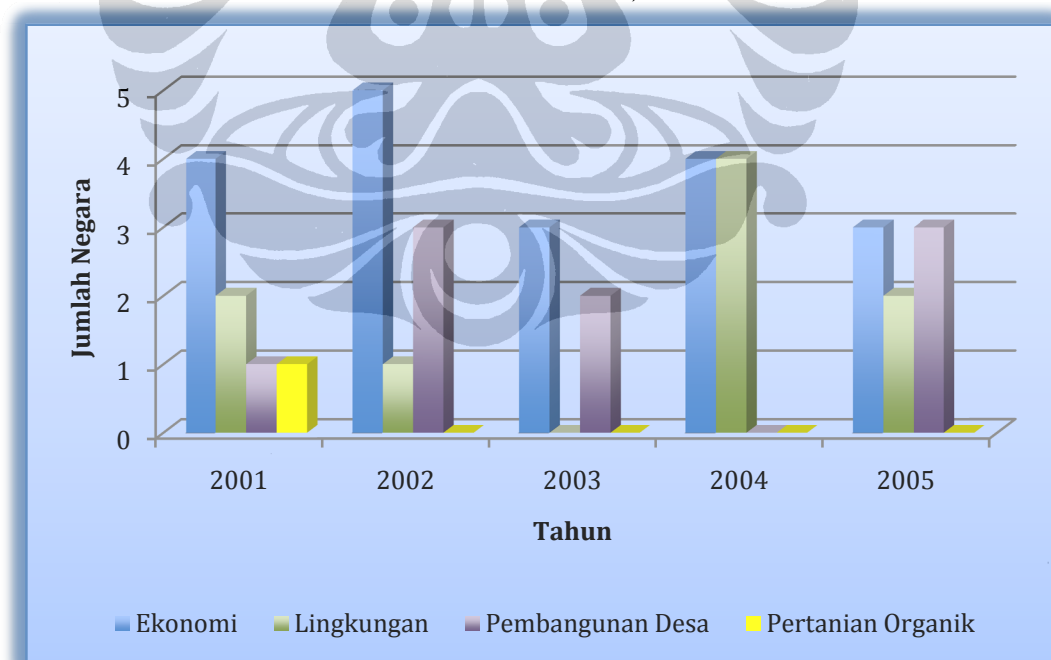
pelestarian lingkungan. Warna kuning merupakan yang mewakili kepentingan untuk mengembangkan pertanian organik. Sedangkan warna ungu mengindikasikan kepentingan pentingnya pembangunan daerah rural. Warna putih merepresentasikan bahwa negara tersebut memiliki kepentingan lain yang berhubungan dengan reformasi substansi CAP.

Tabel 2.8.
Penomoran Kepentingan-kepentingan Terhadap CAP

	Ekonomi	Lingkungan	Pembangunan Desa	Pertanian Organik
2001	4	2	1	1
2002	5	1	3	0
2003	3	0	2	0
2004	4	4	0	0
2005	3	2	3	0

Jika data-data tersebut divisualisasikan, maka akan terbentuk sebuah grafik seperti dibawah ini:

Grafik 2.3.
Faktor Penolakan Perubahan CAP, Tahun 2001 – 2005



Sumber: Disesuaikan dari berbagai sumber yang terdapat pada tabel 2.3 sampai 2.7

Tercatat pada statistik grafik 2.3., bahwa kepentingan setiap konstituensi domestik yang terrefleksikan pada kepentingan nasional masing-masing negara adalah berbeda-beda satu sama lain dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2005. Pihak-pihak tersebut dapat menolak perubahan dan rasionalisasi CAP terhadap tekanan baik dari dalam UE dan forum internasional dengan berbagai macam alasan, seperti: 1) ekonomi negara, 2) perhatian terhadap lingkungan, 3) pembangunan desa dan daerah miskin dan tertinggal, dan 4) pengembangan pertanian organik.

Posisi masing-masing negara anggota adalah merupakan perwakilan dari kepentingan para kelompok petani lokal. Tercatat posisi masing-masing negara anggota pada tahun 2001 menolak terhadap perubahan dan rasionalisasi CAP, dengan kata lain ingin tetap mempertahankan pelaksanaan CAP pada pertanian UE walaupun terdapat tekanan yang berasal dari forum internasional. Pada akhir tahun 2001 ini, forum perdagangan internasional, WTO, memulai agenda *Doha Development*, yang memasukkan sektor pertanian sebagai salah satu yang dibicarakan. Penyebaran penyakit kaki dan mulut pada hewan ternak menjadi salah satu konsentrasi utama di beberapa negara, yaitu Belanda dan Inggris, yang membutuhkan bantuan keuangan untuk mengatasi masalah tersebut. Disamping itu, kebutuhan akan bantuan CAP juga sangat dirasakan oleh negara seperti Italia, Perancis, Portugal, dan Spanyol untuk kepentingan ekonominya. Mereka berpendapat bahwa, jika CAP dihapuskan, maka akan berdampak buruk bagi sektor pertaniannya. Jerman dan Swedia ingin tetap mempertahankan CAP yang bertujuan untuk dapat membangun daerah pedesaan dan mengembangkan pertanian organik, serta pemeliharaan lingkungan hidup.

Kepentingan-kepentingan domestik negara tersebut akan CAP pada tahun 2001 sangat dirasakan oleh setiap negara dengan alasan-alasan tertentu. Hasil dari komunikasi domestik menghasilkan posisi negara dengan menolak perubahan terhadap CAP dan menghendaki terus melaksanakan kebijakan pertanian Eropa tersebut yang masih didominasi oleh kepentingan ekonomi domestik, lalu diikuti oleh kepentingan perlindungan lingkungan.

Pada tahun 2002, posisi negara-negara tetap sama seperti pada tahun 2001, yaitu menolak perubahan CAP dan tetap mempertahankan CAP sebagai kebijakan pertanian UE. Namun terdapat konsentrasi kepentingan Belanda, Inggris dan Perancis yang mengalami perubahan kebutuhan terhadap CAP. Belanda dengan tetap membutuhkan CAP untuk kepentingan perekonomiannya di sektor pertanian. Inggris pada tahun ini menghendaki penggunaan bantuan CAP agar difokuskan kepada pembangunan daerah-daerah terpencil. Sedangkan Perancis membutuhkan CAP untuk mendukung program perbaikan dan perlindungan lingkungan, serta produk pertanian yang ramah lingkungan. Agenda untuk menjaga stabilitas ekonomi dan pembangunan desa terlihat dengan jelas sebagai dominasi kepentingan pada tahun 2002.

Kepentingan stabilitas ekonomi dan pembangunan area pedesaan masih menjadi prioritas utama negara-negara anggota UE pada tahun 2003, walaupun terdapat perbedaan pendapat terhadap perubahan CAP tersebut.⁵⁷ Sehingga, hal ini menyebabkan penurunan komposisi kepentingan yang tergambar pada statistik di atas.

Pada tahun 2004, hampir semua sikap negara-negara tetap sama, yaitu agar tetap mempertahankan CAP sebagai kebijakan pertanian UE. Jika melihat pada tahun sebelumnya, negara-negara seperti Belanda, Inggris, Jerman dan Swedia, menerima perubahan CAP yang merupakan desakan untuk merubah jumlah kontribusi mereka sebagai net kontributor anggaran UE. Perubahan kontribusi anggaran tersebut tentunya mempengaruhi juga mekanisme CAP sebagai bantuan pertanian dan cenderung mengikuti desakan WTO. Namun, pada tahun ini, hanya Italia saja yang berpendapat untuk merubah CAP agar diadaptasikan dengan pertaturan WTO. Sedangkan yang lain tetap ingin mempertahankan CAP untuk kepentingan ekonomi dan lingkungan sebagai agenda utamanya. Pada tahun ini, isu lingkungan yang tampak menjadi dominasi kepentingan UE.

Pada tahun 2005, posisi Belanda dan Swedia lebih mengorientasikan bantuan CAP tersebut untuk kepentingan lingkungan yang semakin diperlukan di

⁵⁷ Lihat statistik grafik 2.3.

Eropa. Program pengembangan pedesaan dan daerah tertinggal diajukan oleh Inggris, Jerman dan Yunani, dan negara yang lainnya tetap mempertahankan CAP untuk kepentingan perekonomian dan tingkat stabilitas pekerja di sektor pertanian.

Melalui pembahasan yang telah dilakukan di atas, dapat disimpulkan bahwa kepentingan terhadap perekonomian menjadi salah satu faktor yang dominan untuk memperjuangkan CAP sebagai tanggapan terhadap desakan WTO dari tahun ke tahun. Penolakan perubahan CAP juga didasarkan atas alasan untuk menjaga keseimbangan lingkungan dan pengembangan daerah pedesaan di UE. Oleh karena itu, melalui posisi negara-negara yang telah dibahas sebelumnya, kemudian dapat dijadikan posisi bersama UE di level perundingan selanjutnya.

2.3.3. Faktor *Political Force*

Faktor domestik merupakan bagian yang penting dalam pembentukan kebijakan politik dan ekonomi, yang menjadi salah satu faktor yang dapat mempengaruhi Komisi Eropa dalam pembentukannya.⁵⁸ Kebijakan yang dibentuk merupakan bagian dari preferensi kepentingan-kepentingan yang berasal dari konstituensi domestik. Konstituensi domestik tersebut dapat berupa birokrasi, kelompok yang berkepentingan (*interest group*), kelas-kelas sosial, bahkan sampai opini publik.⁵⁹ Para aktor-aktor domestik tersebut memiliki peran yang dapat mempengaruhi keputusan dan kebijakan negara.

2.3.3.1. Pengaruh Konstituensi Domestik

Pada level nasional, konstituensi domestik dalam mencapai kepentingannya, dapat melakukan tekanan kepada pemerintah negara untuk mengadaptasi kebijakan yang menguntungkan bagi kondisi domestiknya.

⁵⁸ Pernyataan ini berdasarkan atas dasar untuk memenuhi kepentingan warga negara Sehingga pada hal tersebut, faktor domestik adalah suatu bagian yang sangat penting bagi negara untuk menentukan arah kebijakan politik dan ekonominya, karena memberikan masukan kepentingan bagi pembuat kebijakan.

⁵⁹ Pengelompokan konstituensi-konstituensi domestik tersebut diolah kembali dari: Putnam, Robert D. (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization Foundation*, The MIT Press, 42:3, 472-460. 27 April 2009. <http://www.jstor.org/stable/2706785>. Hal. 436

Kebijakan pertanian yang menguntungkan bagi kondisi domestik dapat dibuat oleh kekuatan politik domestik melalui koalisi yang kuat dari kelompok-kelompok petani yang berkepentingan yang kemudian dapat mempengaruhi aktor-aktor politik di level negara. Kepentingan-kepentingan konstituensi domestik, yang dalam hal ini adalah kelompok petani, terfasilitasi oleh kehadiran para aktor politik yang dapat berkuasa di level pemerintah negara.⁶⁰ Hal ini memperlihatkan bahwa koalisi yang dibentuk oleh konstituensi domestik memiliki kekuatan untuk menciptakan suatu tekanan terhadap pemerintah negara agar tujuannya dapat terfasilitasi.⁶¹ Dengan demikian, kepentingan dan tujuan konstituensi domestik tersebut dapat tercapai.

Hal tersebut sama halnya dengan koalisi yang terdapat pada arena politik. Keadaan dimana kelompok petani memiliki pengaruh pada level domestik ini, mendorong para aktor-aktor politik mencoba untuk membangun kekuatan politik dengan membentuk koalisi yang kuat antar kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan.⁶² Melalui koalisi tersebut, para aktor-aktor domestik memperoleh kekuatan (*power*) dan pengaruh yang besar terhadap pembentukan kebijakan.⁶³ Penggabungan kekuatan seperti ini, juga berpengaruh dalam pengajuan kepentingan-kepentingan konstituensi domestik. Kelompok-kelompok tersebut dapat memperoleh akumulasi kekuatan dalam mempengaruhi para aktor politik dengan melakukan koalisi dengan konstituensi domestik lainnya yang mempunyai kepentingan yang searah dengan dapat menyamakan persepsi dan tujuan sebagai satu permintaan yang sama. Dengan demikian, kepentingan yang hendak disampaikan mendapatkan kekuatan yang lebih. Hal ini ditujukan agar memperoleh kekuatan dalam mendorong suatu kebijakan baru demi kepentingan mereka, ataupun untuk mempertahankan kepentingan tertentu. Dengan cara seperti ini akan lebih mudah untuk mendapatkan kekuatan dalam berunding,

⁶⁰ Patterson, Lee Ann. (1997). Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis. *The MTI Press*, 51:1, 135-165, 6 Mei 2009. <http://www.jstor.org/stable/2703954>. Hal. 147., menjelaskan bahwa negara-negara anggota UE dalam menentukan kebijakan pertanian dipengaruhi oleh konstituensi domestik yaitu kelompok petani yang memiliki peran besar dalam pembentukan dan pelaksanaan CAP.

⁶¹ Putnam, Robert D. (1988). *Op Cit.*, Hal. 429

⁶² Putnam, Robert D. (1988). *Op Cit.*, Hal. 434

⁶³ Patterson, Lee Ann. (1997). *Op Cit.*, Hal. 141

dibandingkan dengan adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda.⁶⁴ Segala tujuan yang hendak dicapai oleh para petani Eropa dalam CAP dapat dicapai melalui koalisi, baik pada kelompok petani dan aktor politik domestik.

Sebagai contoh kasus, dibawah ini merupakan salah satu contoh nyata bahwa konstituensi domestik memiliki pengaruh di dalam politik domestik dan pembentukan suatu kebijakan. Sehubungan dengan proses pemilihan umum untuk memilih pemerintahan periode berikutnya, kelompok petani memiliki peran yang cukup besar dalam menentukan hasil pemilu. Both Kohl di Jerman dan Francois Mitterrand di Perancis pada tahun 1988 merupakan salah satu contoh dalam hal ini. Kohl menyadari pengaruh dari kelompok petani akan mempengaruhi hasil dari pemilihan umum. Selama pemilihan Parlemen Eropa tahun 1984, *Christian Social Union* (CSU), yang pada awalnya memiliki hubungan yang baik dengan kelompok petani (*German Farmer's Union*), kehilangan 708.000 pemilih karena kontroversi dalam hal sistem kuota susu yang menyebabkan ketidakpuasan kelompok petani terhadap kebijakan tersebut. Begitu pula pada pemilihan umum pada tahun 1987, CSU kehilangan kembali 254.000 pemilih, yang mana 110.000 diantaranya adalah penduduk rural, karena periode pembekuan harga institusi. Melihat dari keadaan tersebut, penduduk rural (para petani) juga memiliki peran yang signifikan pada proses penentuan kebijakan negara.⁶⁵

Kohl dan Mitterrand yang juga sebagai aktor domestik berada dibawah tekanan yang besar untuk memperoleh persetujuan pada tingkat UE, dengan Jerman berkontribusi 4 miliar ECU⁶⁶ dan Perancis 1.4 milyar ECU terhadap anggaran UE, untuk mengedepankan kepentingan pertanian agar tidak merugikan petani domestik.⁶⁷ Keadaan demikian mendorong kedua negara tersebut harus dapat memenuhi kepentingan domestiknya melalui kebijakan pertanian UE yang menguntungkan bagi domestik.

⁶⁴ Patterson, Lee Ann. (1997). *Op Cit.* Hal. 143

⁶⁵ Patterson, Lee Ann. (1997). *Loc Cit.*

⁶⁶ ECU merupakan satuan unit keuangan yang digunakan di wilayah Eropa, pada tahun 1979 sampai dengan 1991, dimana Euro diresmikan. Diakses melalui <http://fx.sauder.ubc.ca/ECU.html> pada tanggal 23 November 2009.

⁶⁷ Patterson, Lee Ann. (1997). *Loc Cit.*

Para aktor politik domestik negara-negara anggota Eropa, khususnya Jerman dan Perancis, tidak menghendaki perubahan kebijakan pertanian yang radikal sebagai rasionalisasi CAP.⁶⁸ Salah satu dari alasan ini adalah apabila terjadi perubahan yang tidak memihak kepada kepentingan konstituensi domestik maka akan memberikan dampak yang tidak baik kepada posisi kekuasaan politiknya di masa sekarang ataupun periode berikutnya. Jika perubahan kebijakan tersebut terasa merugikan kelompok petani, maka harus bersiap untuk kehilangan suara pada pemilihan umum berikutnya.⁶⁹ Hal ini disadari terutama oleh Perancis, yang menolak reformasi CAP untuk menjaga kepentingan para petani domestik.⁷⁰ Disamping itu, dengan penghapusan subsidi pertanian CAP dari anggaran UE, maka Perancis akan sangat terasa terpukul, karena porsi pertanian yang cukup besar di Perancis. Perancis mendapatkan subsidi sekitar 21% dari total anggaran CAP sebesar €44.76 milyar pada tahun 2004.⁷¹ Sehingga hal tersebut akan memberatkan pemerintah Perancis dengan harus mengemban beban anggaran pertanian. Dengan menolak perubahan pada CAP, Perancis menjaga kepentingan-kepentingan konstituensi domestiknya.⁷²

2.4. Komoditas Pertanian CAP di WTO

Berikut produk-produk yang menjadi komoditas yang dirundingkan di WTO dan merupakan produk-produk hasil pertanian UE yang dilakukan intervensi harga yang terdapat dalam CAP, yaitu:

⁶⁸ Vaknim, Sam. (2007). *Winning the European CAP (Common Agricultural Policy)*. 5 November 2009. United Press International (UPI). <http://samvak.tripod.com/brief-agriculture02.html>

⁶⁹ Patterson, Lee Ann. (1997). *Op Cit.*, Hal. 148

⁷⁰ Stead, David R. (nd). *Common Agricultural Policy*. 5 November 2009. University College Dublin. <http://eh.net/encyclopedia/article/Stead.CAP>

⁷¹ The Independent (2005). *CAP: A subsidy scandal or a rural lifeline?*. 5 November 2009. <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/cap-a-subsidy-scandal-or-a-rural-lifeline-497032.html>

⁷² *Ibid.*

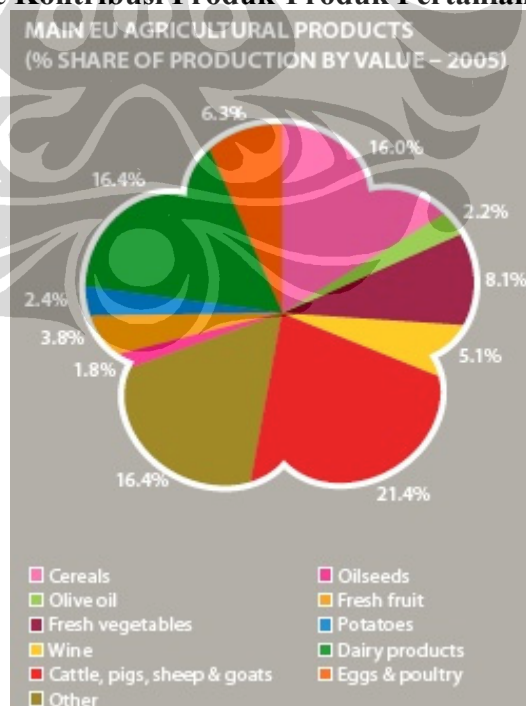
Tabel 2.8.
Komoditas Pertanian UE dalam CAP

Sereal	Daging sapi	Gula	Sutra
Beras	Daging babi	Buah dan sayur	Tembakau
Kentang	Daging kambing	Katun	Bunga
Susu	Daging domba	Kacang	Bibit
Produk susu	Daging Unggas	Minyak Zaitun	Pakan ternak
Anggur dan Madu	Telur	Serat Rami	<i>Sweet lupins</i>
Benang Sutra	Rami	Madu	Pakan Kering

Sumber: Global Oneness (2009). *Common Agricultural Policy*. 24 Oktober 2009. http://www.experiencefestival.com/a/Common_Agricultural_Policy/id/1996328

Berdasarkan persentase kontribusi produk-produk pertanian yang dihasilkan oleh UE hingga tahun 2005 (Tabel 2.8), komoditas daging ternak (sapi, babi, domba dan kambing) memiliki persentase kontribusi yang sangat tinggi sebesar 21,4%, lalu diikuti oleh produk-produk dari susu sebesar 16,4%, sereal 16% dan sayuran segar sebesar 8,1%.⁷³

Bagan. 2.2.
Persentase Kontribusi Produk-Produk Pertanian UE (2005)



Sumber: European Commission Agriculture and Rural Development

⁷³ European Commission Agriculture and Rural Development (nd). *Op cit.*, Hal. 8.

Jangkauan produk dalam rezim perdagangan internasional (WTO) memang lebih luas daripada jangkauan CAP. Walaupun demikian, CAP diharapkan dapat membatasi persaingan antara produk-produk UE.⁷⁴ Kembali, jika mengacu pada tahun 1962 dimana CAP diresmikan, tiga prinsip utama telah didirikan untuk memandu CAP, yaitu kesatuan pasar, preferensi atau kebutuhan masyarakat dan solidaritas keuangan. Sejak saat itu, CAP telah menjadi elemen pusat dalam sistem kelembagaan Eropa.⁷⁵ Itu adalah langkah pertama yang diperlukan dalam membangun '*Common Market*'. Tanpa perjanjian ini harga makanan yang berbeda di negara-negara anggota yang berbeda akan menghasilkan biaya tenaga kerja yang berbeda dan penghapusan hambatan perdagangan internal akan menjadi mustahil. CAP tetap menjadi kebijakan umum terbesar di UE.

⁷⁴ Global Oneness (2009). *Common Agricultural Policy*. 24 Oktober 2009.
http://www.experiencefestival.com/a/Common_Agricultural_Policy/id/1996328

⁷⁵ Global Oneness (2009). *Common Agricultural Policy*. 24 Oktober 2009.
http://www.experiencefestival.com/a/Common_Agricultural_Policy/id/1996328