

BAB II

PERSETUJUAN BIDANG PERTANIAN WTO DAN PEMBENTUKAN KELOMPOK G-33

Dalam mewujudkan suatu sistem perdagangan yang bebas dan adil dalam kerangka kerjasama multilateral yang lebih konkrit diwujudkan melalui pembentukan organisasi perdagangan dunia atau yang lebih dikenal dengan WTO. Persetujuan Bidang Pertanian dalam WTO bertujuan untuk melakukan reformasi (liberalisasi) perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pasar, adil dan lebih dapat diprediksi.

Negara-negara berkembang yang tergabung dalam WTO mengharapkan agar organisasi ini mendukung aspirasi terhadap negara berkembang serta negara kurang berkembang dalam melindungi sektor pertanian. Pembentukan Kelompok G-33 yang dikoordinasi Indonesia dimaksudkan guna memperjuangkan aspirasi negara berkembang serta negara kurang berkembang dalam perundingan *Doha Development Agenda* – WTO.

2.1 Persetujuan Bidang Pertanian WTO

Agreement on Agriculture (AoA) atau Persetujuan Bidang Pertanian yang berlaku sejak 1 Januari 1995 merupakan suatu pakta yang bertujuan untuk melaksanakan reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian dalam rangka menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Program reformasi tersebut berisi komitmen-komitmen spesifik untuk mengurangi subsidi domestik, subsidi ekspor dan meningkatkan akses pasar melalui penciptaan peraturan dan disiplin GATT yang kuat dan efektif.¹

Persetujuan tersebut juga meliputi isu-isu di luar perdagangan seperti ketahanan pangan, perlindungan lingkungan, perlakuan khusus dan berbeda

¹ Rezlan Ishar Jenie, Asianto Sinambela, et. al., *Persetujuan Bidang Pertanian (Agreement on Agriculture/AoA)*, Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, 2008, hal. 1.

(*special and differential treatment/SDT*) bagi negara-negara berkembang, termasuk juga perbaikan kesempatan dan persyaratan akses untuk produk-produk pertanian bagi negara-negara tersebut.

Sebagai negara anggota WTO, Indonesia telah menerima Persetujuan Bidang Pertanian berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, 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.

Secara umum tujuan Persetujuan Bidang Pertanian adalah “untuk membangun sistem perdagangan yang adil dan berorientasi pasar dan bahwa proses reformasi harus dilakukan melalui negosiasi mengenai komitmen padadukungan dan perlindungan dan melalui pendirian terhadap penguatan dan efektifitas operasionalisasi peraturan GATT.”²

Adapun terdapat sejumlah alasan ekonomi mengapa produk pertanian dimasukkan dalam reformasi perdagangan WTO.³ *Pertama*, alasan keunggulan komparatif. Di pasar dunia telah terjadi distorsi yang cukup tinggi dan tingkat inefisiensi yang besar. Akibatnya, negara yang tidak punya keunggulan komparatif atas suatu produk tidak dapat mengekspor dan tidak mampu bersaing, bahkan di pasar domestiknya sekalipun. Sebaliknya, suatu negara yang tidak punya keunggulan komparatif, namun menerapkan berbagai jenis subsidi, dapat mengekspor dan tidak kesulitan dalam berproduksi.

Kedua, tidak stabilnya harga produk pertanian di pasar dunia. Harga produk pertanian di masing-masing negara tidak terkait dengan harga di pasar dunia. Kalau hal itu dibuka, maka instabilitas tersebut dapat diredam, karena pasokan di pasar dunia cukup banyak, kecuali sejumlah kecil produk seperti beras. *Ketiga*, pengaruh rendah dan surplus produksi tidak bisa diekspor. Proteksi tersebut hanya menguntungkan sedikit orang, terutama konsumen perkotaan.

²Lihat teks *Agreement on Agriculture*.

³M. Husein Sawit, *Liberalisasi Pangan: Ambisi dan Reaksi dalam Putaran Doha WTO*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hal. 14.

Padahal, jumlah penduduk pedesaan di negara berkembang lebih dominan dibandingkan dengan penduduk perkotaan.

Dalam Persetujuan Bidang Pertanian dengan mengacu pada sistem klasifikasi HS (*harmonized system of product classification*), produk-produk pertanian didefinisikan sebagai komoditi dasar pertanian (seperti beras, gandum, dll.) dan produk-produk olahannya (seperti roti, mentega, dll.) Sedangkan, ikan dan produk hasil hutan serta seluruh produk olahannya tidak tercakup dalam definisi produk pertanian tersebut.⁴

2.2 Pilar Persetujuan Bidang Pertanian WTO

Persetujuan Bidang Pertanian menetapkan sejumlah peraturan pelaksanaan tindakan-tindakan perdagangan di bidang pertanian, terutama yang menyangkut tiga pilar yang saling terkait, yaitu Akses Pasar (*Market Access*), Dukungan Domestik (*Domestic Support*) dan Subsidi Ekspor (*Export Subsidy*). Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, para Anggota WTO berkomitmen untuk meningkatkan akses pasar dan mengurangi subsidi-subsidi yang mendistorsi perdagangan melalui skedul komitmen masing-masing negara.

2.2.1 Akses Pasar

Akses Pasar adalah konsep paling mendasar dalam perdagangan internasional. Pilar ini ditujukan untuk menciptakan situasi perdagangan tanpa hambatan sehingga setiap komoditi dapat memiliki kesempatan bersaing yang sama di semua negara anggota WTO.

Sebelum perundingan Uruguay banyak produk pertanian impor dikenai berbagai hambatan perdagangan seperti aturan kuota dan berbagai hambatan non-tarif, maka saat ini semua digantikan dengan aturan tarif yang hampir sama dengan perhitungan proteksi. Pengenaan tarif kuota dapat sangat rendah bila produk-produk impor yang masuk jumlahnya kurang dari jumlah kuota sedangkan tarif kuota dapat menjadi tinggi bila jumlah produk di luar batas kuota.

⁴ Rezlan Ishar Jenie, Asianto Sinambela, et. al., *op. cit.*, hal. 2.

Pada tahun 1995, Persetujuan Bidang Pertanian telah menetapkan pengurangan tarif sebesar rata-rata 36 persen bagi negara maju, dengan tingkat minimum per mata tarif 15 persen selama 6 tahun. Sedangkan untuk negara-negara berkembang, ditetapkan pengurangan tarif sebesar 24 persen dengan jumlah pengurangan minimum sebesar 10 persen yang harus dicapai dalam waktu 10 tahun. Sedangkan negara kurang berkembang dikecualikan untuk melaksanakan komitmen penurunan tarif tersebut.⁵

2.2.2 Dukungan Domestik

Dukungan Domestik adalah berbagai bentuk dukungan atau subsidi kepada petani produsen. Dalam Perjanjian Pertanian dirancang agar Dukungan Domestik diubah sedemikian rupa, sehingga nantinya bisa dihilangkan. Atau walaupun Dukungan Domestik itu tetap ada, pengaruhnya diperkecil sehingga tidak sampai menyebabkan terjadinya distorsi perdagangan atau produksi untuk masing-masing produk pertanian. Tujuannya untuk mendisiplinkan dan mengurangi dukungan terhadap petani.⁶

Dalam Perjanjian Pertanian, struktur dukungan domestik atau biasa disebut “subsidi” dibagi dalam tiga kategori yakni Kotak Hijau (*Green Box*), Kotak Kuning (*Amber Box*), dan Kotak Biru (*Blue Box*). Adapun ketiga *Box* tersebut disarikan dalam **Tabel 2.1** sebagai berikut.

⁵“Trading into the Future”, dalam *The World Trade Organization*, 2nd edition, Revised March 2001, hal. 18.

⁶M. Husein Sawit *op. cit.*, hal. 20.

Tabel 2.1: Subsidi Domestik dalam Sektor Pertanian

<p><i>Amber Box</i> Adalah semua subsidi domestik yang dianggap mendistorsi produksi dan perdagangan (Pasal 6 AoA)</p>
<p><i>Blue Box</i> Adalah <i>Amber Box</i> dengan persyaratan tertentu yang ditujukan untuk mengurangi distorsi. Subsidi yang biasanya dikategorikan sebagai <i>Amber Box</i> akan dimasukkan ke dalam <i>Blue Box</i> jika subsidi tersebut juga menuntut dikurangnya produksi oleh para petani (Pasal 6:5 AoA)</p>
<p><i>Green Box</i> Adalah subsidi yang tidak berpengaruh atau walaupun ada sangat kecil pengaruhnya terhadap perdagangan. Subsidi tersebut harus dibiayai oleh dari anggaran pemerintah (tidak dengan membebani konsumen dengan harga yang lebih tinggi) dan harus tidak melibatkan subsidi terhadap harga (Annex 2 AoA)</p>

Sumber: Rezlan Ishar Jenie, Asianto Sinambela, et.al. 2008: 8

Yang termasuk dalam klarifikasi *Green Box* adalah jenis dukungan yang tidak berpengaruh, atau kecil pengaruhnya, terhadap distorsi perdagangan sehingga dukungan jenis ini tidak perlu dikurangi. *Green Box* melingkupi banyak program jasa pemerintah termasuk di dalamnya adalah jasa umum yang disediakan pemerintah, sepanjang ketentuan umum dan ketentuan khusus telah dipenuhi oleh kebijakan-kebijakan dimaksud. Program-program jasa pemerintah tersebut meliputi penelitian; program pengendalian hama dan penyakit; jasa pelatihan dan penyuluhan pertanian; jasa inspeksi termasuk jasa inspeksi umum dan inspeksi yang berhubungan dengan fungsi kesehatan, keamanan atau standarisasi dari produk tertentu; jasa pemasaran dan promosi; jasa infrastruktur termasuk jaringan listrik, jalan, dan moda transportasi lainnya, pasar dan fasilitas pelabuhan, fasilitas penyediaan air dan lain sebagainya; pengeluaran yang berkaitan dengan akumulasi dan penyediaan stok masyarakat untuk ketahanan pangan; dan pengeluaran yang berhubungan dengan bantuan pangan domestik bagi kelompok masyarakat yang membutuhkan.⁷

Green Box juga memperbolehkan kebijakan pembayaran langsung kepada produsen yang tidak mempengaruhi keputusan produksi, yaitu meskipun petani

⁷ "Domestic support," World Trade Organization, diakses melalui situs internet http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm pada 5 November, pukul 10:50.

menerima pembayaran langsung dari pemerintah, pembayaran ini tidak mempengaruhi tipe atau volume produksi pertanian (*“decoupling”*). Selain itu, terdapat pula kriteria tambahan yang harus dipenuhi dimana penerapannya tergantung pada jenis kebijakan yang dimaksud, antara lain: kebijakan subsidi pendapatan yang tidak mempengaruhi produksi; asuransi pendapatan dan program jaring pengaman sosial; bantuan bencana alam; program bantuan penyesuaian struktural; dan pembayaran tertentu yang terkait dengan program lingkungan dan program bantuan regional.⁸ Bentuk Dukungan Domestik yang masuk dalam klasifikasi *Green Box* harus dinilai setiap tahun yang dijumlahkan menjadi *Total Aggregate Measurement of Support* (AMS). AMS merupakan bantuan tahunan yang dapat dinilai dalam bentuk uang, diberikan kepada produsen penghasil produk tertentu, atau produsen pertanian umumnya. Negara-negara maju harus mengurangi total AMS sebesar 20 persen dimulai sejak tahun 1995, sedangkan negara berkembang cukup mengurangi AMS sebesar 13 persen selama 10 tahun.

Sementara itu, *Amber Box* adalah semua subsidi domestik yang dianggap mendistorsi produksi dan perdagangan. Hal ini harus dikurangi melalui AMS seperti *market price support* (subsidi untuk harga di pasaran), pembayaran secara langsung atau tidak langsung seperti *price support* (subsidi harga), subsidi input dan pengurangan biaya pemasaran (*marketing cost reduction*). Negara-negara maju harus mengurangi total AMS sebesar 20 persen dimulai sejak tahun 1995, sedangkan negara berkembang cukup mengurangi AMS sebesar 13,3 persen selama 10 tahun. Pengurangan itu mengacu pada tahun dasar 1986-1988.

Ada tiga jenis dukungan yang masuk dalam *Amber Box*, akan tetapi dikecualikan untuk dikurangi, yaitu *de minimis*, bantuan untuk pembangunan desa, dan bantuan untuk pembatasan produksi. *Pertama*, *de minimis* adalah tingkat dukungan yang dianggap mempunyai pengaruh minimum terhadap distorsi produksi atau perdagangan. Untuk negara berkembang ditetapkan *de minimis* tidak boleh lebih dari 10 persen, sedangkan untuk negara maju ditentukan sebesar paling tinggi 5 persen. Oleh karena itu, dukungan pemerintah untuk setiap produk tetap diperbolehkan asalkan tidak melebihi tingkat *de minimis* seperti yang telah dibahas di atas. *Kedua*, sejumlah bantuan untuk mendorong pembangunan

⁸ *Ibid.*

pertanian dan pedesaan di negara berkembang, serta dukungan untuk mencegah penanaman tanaman narkotika. *Ketiga*, bantuan-bantuan yang termasuk dalam kategori *Blue Box*. Yang dimaksud dengan *Blue Box* adalah bantuan langsung sebagai program untuk membatasi produksi suatu komoditas. Bantuan langsung ke produsen dianggap tidak memengaruhi produksi atau disebut juga *decouple payment*.⁹

2.2.3 Subsidi Ekspor

Pilar ketiga dalam Persetujuan Bidang Pertanian adalah Subsidi Ekspor. Yang dimaksud dengan Subsidi Ekspor adalah bantuan pemerintah suatu negara yang diberikan kepada eksportir atau produsen yang melaksanakan ekspor tertentu. Dengan bantuan ini, para eksportir atau penerima subsidi akan lebih mampu bersaing dalam merebut pasar ekspor. Ini adalah salah satu bentuk subsidi yang dapat mendistorsi pasar, yang umumnya dilakukan oleh negara-negara maju, terutama Amerika Serikat dan Uni Eropa.

Subsidi ekspor untuk komoditi primer, seperti kredit ekspor dibatasi sesuai dengan disiplin yang telah ditetapkan. Pada dasarnya, hampir semua jenis subsidi ekspor untuk komoditas pertanian tidak diperbolehkan.¹⁰ Artikel 9 dari Persetujuan Bidang Pertanian mendefinisikan tentang subsidi ekspor, juga Artikel 10 yang terkait dengan disiplin bantuan pangan (*food aid*). Namun dalam Artikel 9.4 diberikan pengecualian bagi negara berkembang, manakala hal itu dilakukan untuk subsidi pemasaran dan transportasi.¹¹

Dalam ketentuan Persetujuan Bidang Pertanian 1995, negara-negara maju diharuskan mengurangi subsidi ekspor sebesar 36 persen dari total budget (*budgetary outlays*) dan penurunan volume sebesar 21 persen dalam kurun waktu enam tahun. Untuk negara berkembang masing-masing sebesar 24 persen dan 14 persen dalam kurun waktu 10 tahun dengan tahun dasar 1986-1990. Oleh sebab itu,

⁹ Walaupun petani menerima bantuan pemerintah langsung, tetapi dianggap tidak mempengaruhi tipe atau volume produksi (*"decoupling"*). Alasannya adalah hal tersebut tidak berhubungan langsung dengan keputusan produksi.

¹⁰ World Trade Organization, *The WTO Agreements Series 3: Agriculture*, The WTO Secretariat, Geneva, 2003, hal. 17.

¹¹ *Ibid.*, hal. 19-20.

subsidi ekspor dibatasi, yaitu yang terkait dengan empat aspek, yakni:¹² (1) subsidi ekspor untuk produk spesifik dikurangi sesuai dengan komitmen; (2) setiap kelebihan pengeluaran pemerintah untuk keperluan itu dibatasi sesuai dengan yang telah disepakati; (3) subsidi ekspor buat negara berkembang dianggap konsisten dengan *Special and Differential Treatment*; (4) dan subsidi ekspor selain dari yang masuk dalam komitmen pengurangan namun dilaksanakan di luar komitmen itu diwajibkan untuk melaporkannya terlebih dahulu kepada WTO.

Tabel 2.2: Sasaran Pemotongan Subsidi dan Proteksi Berdasarkan Angka-angka

Pengurangan dalam subsidi dan proteksi pertanian yang disetujui dalam Putaran Uruguay hanya angka-angka untuk pemotongan subsidi ekspor yang muncul dalam perjanjian.

	<i>Negara Maju</i> 6 thn: 1995-2000	<i>Negara Berkembang</i> 10 thn: 1995-2004
Tarif		
• Potongan rata-rata untuk produk pertanian	36%	24%
• Potongan minimum per produk	15%	10%
Dukungan Domestik		
• Jumlah potongan AMS untuk sektor pertanian pada periode 1986-1988	20%	13%
Ekspor		
• Nilai Subsidi	36%	24%
• Jumlah produk yang disubsidi	21%	14%

Catatan:

Negara berkembang yang terbelakang tidak harus membuat komitmen untuk menurunkan tarif dan subsidi. Tarif dasar yang digunakan untuk menghitung potongan tarif adalah tingkat tarif yang diikat (*bound tariff*) per tanggal 1 Januari 1995, sedangkan untuk tarif yang belum diikat (*unbound tariff*), yang digunakan adalah tingkat tarif aktual yang dikenakan pada September 1986 ketika Putaran Uruguay mulai dirundingkan. *Sumber*: Mochamad Slamet Hidayat, Asianto Sinambela, et. al.: 2006, hal. 25.

¹² *Ibid.* hal. 17.

2.3 Perjanjian Lain yang Terkait Persetujuan Bidang Pertanian WTO

2.3.1 *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPs)*

Perjanjian lain dalam lingkup WTO yang terkait dengan Persetujuan Bidang Pertanian adalah TRIPs, yang mengharuskan setiap negara memberikan paten terhadap produk dan proses penemuan di bidang bioteknologi, termasuk dalam lingkup pangan dan pertanian. Pasal 27.3b memberikan paten atas tanaman-tanaman dan bibit yang telah dikembangkan oleh perusahaan-perusahaan bioteknologi dengan memanfaatkan aneka ragam tanaman yang kebanyakan berada di negara belahan bumi selatan yang mayoritasnya adalah negara berkembang. Ini berarti hak-hak komunitas setempat atas sumber daya yang dimiliki kurang diakui. Ironisnya, 97% paten di seluruh dunia dikuasai oleh perusahaan multinasional yang berasal dari belahan bumi utara yang merupakan negara maju. Hampir separuh penggunaan paten rekayasa genetik tanaman dikuasai oleh 14 perusahaan besar, khususnya tanaman pangan utama, yakni beras, gandum, kedelai, kentang, jagung dan sorghum. Untuk beras, sebuah perusahaan Amerika Serikat bernama *Geleera Genemics* tengah memetakan seluruh genomnya.¹³

Lemahnya posisi Indonesia berkaitan dengan TRIPs antara lain terlihat dalam pernyataan Menko Perekonomian Rizal Ramli, saat rapat dengan pendapat dengan DPR tanggal 26 Juni 2000, yang kecewa karena telah menemukan beras Indonesia telah ditiru oleh Australia (bahkan hingga merek dagangnya), dengan mencontohkan adanya merek dagang “Rojolele” yang menjadi produk lokal Australia.

2.3.2 *Sanitary and Phytosanitary Measures*

Di samping ketiga pilar tersebut (Akses Pasar, Dukungan Domestik dan Subsidi Ekspor), terdapat perjanjian yang cukup penting yang sudah mencapai kesepakatan dan diterapkan sebagai aturan permainan standar kesehatan, yang dikenal sebagai *Sanitary and Phytosanitary Measures* atau Perjanjian Mengenai

¹³ Bonnie Setiawan, *Globalisasi Pertanian: Ancaman Atas Kedaulatan Pangan dan Kesejahteraan Petani*, Institute for Global Justice, Jakarta, 2003, hal. 77-79.

Sanitasi dan Keamanan Pangan. WTO menunjuk sebuah badan untuk menjadi juri dalam standar kesehatan tersebut, yakni *Codex Alimentarius*, yang dikelola secara bersama oleh WHO dan FAO, di mana kedua lembaga ini memiliki hubungan erat dengan perusahaan-perusahaan multinasional. Kini Perjanjian Mengenai Sanitasi dan Keamanan Pangan banyak dipakai oleh negara maju untuk diterapkan di negara berkembang, kendati sebenarnya tidak sesuai dengan kebutuhan negara-negara tersebut. Perlu digarisbawahi bahwa aturan permainan mengenai standar kesehatan sering menjadi alat proteksi terselubung dalam bentuk hambatan non-tarif yang bersifat teknis seperti alasan kesehatan, pengepakan, labeling yang kadang-kadang disamarkan sehingga tidak kelihatan sebagai hambatan perdagangan.¹⁴ Dengan demikian, akibat pemberlakuan Perjanjian Mengenai Sanitasi dan Keamanan, banyak produk ekspor hasil pertanian negara berkembang yang tertahan di pabean negara maju karena tidak memenuhi standar Sanitasi dan Keamanan Pangan, terutama disebabkan karena tidak sesuai dengan sistem produksi di negara-negara berkembang yang masih berskala kecil dan tradisional.

2.3.3 *Technical Barriers to Trade (TBT)*

Satu lagi perjanjian yang terkait dengan Persetujuan Bidang Pertanian adalah TBT, yaitu perjanjian mengenai standarisasi, baik yang bersifat *mandatory* (wajib) maupun yang bersifat *voluntary* (sukarela), yang mencakup karakteristik produk, metode proses dan produk, terminologi dan simbol serta pernyataan kemasan (*packaging*) dan labeling suatu produk. Ketentuan ini ditetapkan untuk menjamin kualitas suatu produk ekspor, memberikan perlindungan kesehatan dan keselamatan manusia, hewan, tumbuhan dan lingkungan hidup. Perjanjian TBT mewajibkan para anggota untuk menggunakan standar internasional sebagai dasar penetapan standar, semisal ISO. Produk pertanian yang termasuk di dalamnya adalah sayur-sayuran, buah-buahan, makanan, minuman, daging dan produk daging, produk makanan yang diproses

¹⁴H.S. Kartadjoemena, *GATT, WTO dan Hasil Uruguay Round*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hal. 126.

dan produk susu. Dalam banyak hal, produk pertanian menghadapi kesulitan dalam melakukan standardisasi semacam ini.¹⁵

2.4 Kepentingan Indonesia dalam Persetujuan Bidang Pertanian WTO

Indonesia memiliki kepentingan dalam perundingan Persetujuan Bidang Pertanian WTO sesuai dengan prinsip politik luar negeri RI yang bebas dan aktif. Adapun kepentingan Indonesia dalam perundingan tersebut adalah sebagai berikut:¹⁶

1) Ketahanan Pangan (*Food Security*)

Indonesia dan semua negara di dunia harus dapat menjamin ketersediaan pangan bagi rakyatnya, dalam pengertian bahwa rakyat harus dapat menjangkau dan memperoleh pangan yang secukup, aman dan bermutu, secara berkelanjutan dan handal. Dalam hal ini menjaga keberlangsungan produksi pangan dalam negeri tidak hanya ditujukan untuk menyediakan pangan tetapi juga menjamin perolehan pendapat petani dan keluarganya untuk membeli pangan, termasuk sebagian pangan dari negara lain. Ketahanan pangan tidak hanya menyangkut pangan pokok semisal beras, tetapi juga sejumlah pangan lain semisal gula dan merupakan masalah mendesak jangka pendek sekaligus jangka panjang. Di samping itu, ketahanan pangan ini kemudian juga terkait dengan usaha lain seperti pengembangan industri pangan, *food supply chain*, dan sebagainya.

2) Penghapusan Kemiskinan (*Poverty Eradication*)

Penghapusan kemiskinan merupakan tugas kemanusiaan yang diakui oleh seluruh dunia, terutama berbagai organisasi dan lembaga multilateral. Karena itu, setiap kebijakan pembangunan pertanian, termasuk kebijakan produksi, distribusi dan perdagangan, harus menjadi bagian dari upaya menghapus kemiskinan.

¹⁵ Bonnie Setiawan, *op. cit.*

¹⁶ Bayu Krisnamurthi, "Strategic Product, Market Access dan kesiapan Indonesia Menghadapi KTM V WTO," makalah yang disampaikan dalam *Road to Cancun: Kesiapan Indonesia Menghadapi KTM V WTO*, Jakarta, 23 April 2003.

3) **Keberlanjutan (*Sustainability*)**

Tekanan penduduk dan pemanfaatan sumber daya alam (terutama tanah, air dan udara) yang meningkat mengharuskan strategi pembangunan pertanian ditata secara baik agar mampu menjamin keberlanjutan kegiatan pertanian serta manfaatnya bagi manusia.

4) **Pembangunan Desa (*Rural Development*)**

Banyak masalah yang berhubungan dengan ketahanan pangan, kemiskinan di desa dan di kota, dan keberlanjutan terkait dengan kondisi kemajuan wilayah pedesaan. Karena itu, pembangunan pertanian tidak dapat dilepaskan dari pembangunan desa.

5) **Kemajuan Sosial Ekonomi (*Social and Economic Progress*)**

Sebagai negara dengan mayoritas penduduk berada di pedesaan dan menggantungkan hidup pada pertanian, tidak mungkin terjadi kemajuan sosial ekonomi jika tidak tercapai kemajuan di bidang pertanian. Hal ini juga terkait dengan isu universal semisal demokrasi, hak asasi manusia, keamanan dan kedaulatan negara. Pembangunan pertanian memiliki kaitan erat dengan kemajuan sosial ekonomi masyarakat.

2.5 **Komitmen Indonesia dalam Liberalisasi Pertanian**

Indonesia sudah lama mengikatkan diri dalam komitmen liberalisasi sejak 1980-an. Hal itu ditunjukkan pada masa akhir pertemuan dalam Putaran Uruguay. Saat itu, Indonesia telah mengurangi tarif untuk 6.000 produk industri dan pertanian. Selain itu, Indonesia memangkas 95% dari total tarifnya sebesar rata-rata 40%. Demikian pula dengan hambatan nontarif, seperti hambatan perizinan juga dikurangi lebih dari setengahnya, dari 44% pada 1986 menjadi hanya 23% pada 1995.

Indonesia juga telah menunjukkan komitmennya dalam Persetujuan Bidang Pertanian dengan mulai menerapkan pilar-pilar yang saling terkait dalam kebijakan pertanian nasionalnya, akan tetapi hanya satu pilar yang tidak dilaksanakan Indonesia, yakni subsidi ekspor akibat Indonesia tidak melakukan

ekspor, khususnya untuk komoditi pangan. Meski demikian, ketika Indonesia masih swasembada pangan pada tahun 1986-1990, Indonesia juga mencatatkan komitmennya untuk melakukan subsidi ekspor untuk komoditi beras. Pada periode itu, Indonesia melakukan ekspor beras bersubsidi rata-rata 299.750 ton dengan nilai subsidi pemerintah sebesar US\$ 28,248,230.¹⁷

Komitmen dalam hal perluasan akses pasar ditandai dengan diterapkannya sistem tarif. Jumlah tarif yang diikat Indonesia sebanyak 1.341 (*tariff line*) dengan HS 9 digit. Total tarif untuk seluruh mata tarif turun dari 99.861 menjadi 64.391. Semula tingkat tarif rata-rata sederhana per mata tarif (berdasarkan tahun) sebesar 74,2%, kemudian menjadi 48,05% atau turun sebesar 26,5%. Perlu dicatat, untuk negara berkembang seperti Indonesia, seharusnya cukup menurunkan tarif sebesar rata-rata 24%. Jadi, komitmen Indonesia dalam hal pengurangan tarif sebagai dukungan terhadap perluasan pasar telah melebihi dari beban penurunan tarif yang ditetapkan dalam Perjanjian Pertanian.

Komoditi yang tarifnya dicatat cukup tinggi adalah beras (160%), gula (95%), minuman beralkohol (150%), dan susu (210%). Sebagian dari komoditi-komoditi itu, kecuali minuman beralkohol, dipandang penting dan strategis sehingga harus dilindungi. Di samping itu, Indonesia juga mencatatkan dua komoditas yang mendapat perlakuan akses minimum (*minimum access*) atau yang lebih dikenal dengan *tariff rate quota* (TRQ). Komoditas itu adalah beras dengan akses minimum sebesar 70.000 ton dan susu segar sebesar 414.700 ton.¹⁸

Khusus untuk susu segar, angka itu diperoleh dari konversi akibat penghapusan kebijakan bukti serap produksi susu lokal oleh industri pengolahan. *In quota tariff* untuk susu segar sebesar 40%, sedangkan di luar kuota tarif dapat ditingkatkan menjadi 238%, dan pada tahun 2004 telah diturunkan menjadi 210%. *In quota tariff* untuk 70.000 ton beras lebih rendah dengan hanya sebesar 90%, namun boleh dinaikkan hingga mencapai angka 160% (sebelumnya 180%) manakala impor melebihi atau di luar kuota.

¹⁷ Departemen Perindustrian dan Perdagangan, "Persetujuan di Bidang Pertanian-WTO", Pidato Menteri Perindustrian dan Perdagangan pada Pertemuan Tingkat Pejabat Tinggi dalam Rangka Menghadapi Perundingan Perdagangan Internasional, Yogyakarta, 11-12 Oktober 2001, hal. 6.

¹⁸Ferry J. Juliantono, *Pertanian Indonesia di bawah Rezim WTO*, Banana, Jakarta, 2007, hal. 121.

Tarif kuota adalah konsep umum yang diterapkan di berbagai negara. Indonesia sendiri hanya mencatatkan dua komoditas, yakni beras dan gula, dengan total 13 mata tarif. Angka ini jauh di bawah negara-negara lain, misalnya Polandia (109 mata tarif), Thailand (23 mata tarif), Venezuela (61 mata tarif), Afrika Selatan (53 mata tarif), dan Amerika Serikat (54 mata tarif).

Indonesia juga menerapkan tingkat tarif yang lebih rendah dibandingkan yang dicatat (*bound*). Krisis ekonomi yang mengharuskan pemerintah tunduk atas tekanan IMF untuk membuka pasar dan mengurangi berbagai subsidi, termasuk subsidi terhadap petani sempit dan miskin. IMF menuntut diberlakukannya tarif impor beras sebesar 0% dimana hal ini juga berlaku bagi produk jagung kedelai dan gula. Namun, Indonesia hanya menaikkan tarif untuk beras dan gula meskipun hal ini tidak disetujui IMF. Tarif yang ditetapkan untuk beras dan gula yang masing-masing sebesar Rp 430/kg dan Rp 700/kg atau setara dengan 30% dan 25% *ad valorem*¹⁹ pada saat ditetapkan.

Sementara komoditas lainnya lebih rendah lagi, seperti kedelai, jagung, daging, dan telur yang tingkat tarifnya berkisar antara 0-5% dibandingkan dengan *bound tariff* yang diperbolehkan WTO: kedelai (27%), jagung (40%), dan daging (50%). Produk susu atau mentega yang dicatat pada tingkat tarif sebesar 210%, namun yang dilaksanakan hanya 5%. Jadi, secara umum Indonesia menerapkan tingkat tarif yang jauh lebih rendah dibandingkan ketentuan yang diperbolehkan.

Tabel 2.3: Tarif Diikat (*Bound Tariff*) dan Tarif yang Dipakai (*Applied Tariff*) untuk Beberapa Komoditi

Produk	Tarif yang Diikat (%)	Tarif yang Dipakai (%) atau Tarif Spesifik
Beras	160	Rp 430
Gula	95	Rp 700
Kedelai	27	0
Jagung	40	0
Kacang Tanah	18	0
Gandum	40	5
Susu/Mentega	210	5
Daging	50	5
Rata-rata Mode	40	5

Sumber: M. Husein Sawit. 2007: 35

¹⁹Tarif *ad valorem* adalah tarif yang dikenakan berdasarkan angka persentase impor.

Di samping perluasan akses pasar, pemerintah Indonesia juga menjalankan program dukungan domestik. Pada tahun 2001, besarnya dukungan domestik untuk sektor pertanian meningkat hingga mencapai Rp 6,2 triliun. Peningkatan ini cukup besar bila dibandingkan dengan tahun 1995 yang hanya sekitar Rp 401 miliar. Akan tetapi, peningkatan ini sepertinya tidak dimaksudkan untuk maksud-maksud komersial, seperti mendorong pertumbuhan kapasitas ekonomi para petani Indonesia. Hal ini lebih disebabkan oleh faktor lain, seperti kemiskinan akibat krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997. Kebijakan dalam kerangka dukungan domestik yang diterapkan Indonesia berada di bawah batas *de minimis* yang ditetapkan oleh WTO. Tingkat *de minimis* paling tinggi yang pernah diterapkan Indonesia adalah 7,3% dan selama 1998-2002 rata-rata tingkat *de minimis* hanya sekitar 6%. Hal tersebut di bawah ketentuan WTO yang menerapkan tingkat *de minimis* sebesar 10% untuk negara-negara berkembang seperti Indonesia.

Dengan demikian, rendahnya penerapan tarif, hilangnya subsidi ekspor, serta minimnya dukungan domestik, telah menyebabkan Indonesia rentan terhadap serbuan pangan impor. Harga pangan yang rendah di luar negeri langsung berpengaruh ke dalam negeri, sedangkan di pihak lain biaya produksi semakin tinggi, karena berkurangnya subsidi. Hal ini tentu telah berpengaruh negatif terhadap insentif berusaha tani dan mempersulit introduksi teknologi baru, seperti benih atau bibit bermutu dan lain-lain.

Sebenarnya permasalahan krusial dalam proses liberalisasi pertanian di Indonesia adalah pasar dan politik sama-sama meminggirkan masalah pertanian sebagai salah satu *main concern*, padahal, sektor pertanian memegang peranan sangat penting karena sektor ini mampu menyerap tenaga kerja paling besar dan diharapkan menjadi penyedia pangan yang cukup untuk semua populasi serta penyumbang devisa yang cukup besar melalui ekspor. Peranan sektor pertanian yang sangat strategis ini diabaikan sebagai gantinya pemerintah Indonesia lebih mengkonsentrasikan diri pada pembangunan industri manufaktur. Hal ini menyebabkan lahan pertanian setiap tahunnya semakin menyusut. Selain itu, rendahnya tingkat efisiensi pemakaian tenaga kerja menyebabkan produktivitas pertanian menurun.

Dengan latar belakang ini, pemerintah dalam rangkaian negosiasi modalitas pertanian berusaha memasukan konsep *Special Products* (SP) dan *Special Safeguard Mechanism* (SSM) dalam kerangka Perjanjian Pertanian WTO. Adapun indikator penentu SP antara lain:

- 1) Mempunyai kontribusi bagi penyediaan gizi untuk penduduk utamanya kalori dan protein. Ukurannya produk tersebut mempunyai peran penting dalam pemantapan ketahanan pangan.
- 2) Mempunyai kontribusi dalam penyediaan lapangan kerja. Ukurannya adalah produk tersebut berperan dalam pengentasan kemiskinan atau perbaikan kehidupan penduduk.
- 3) Mempunyai kontribusi dalam total nilai hasil produksi pertanian. Ukuran yang dipakai adalah seberapa jauh peran suatu produk pertanian dalam dinamika perekonomian desa.
- 4) Ketergantungan impor yang tinggi. Ukurannya adalah kerentanan suatu produk terhadap fluktuasi pasar internasional.
- 5) Frekuensi banjir impor tinggi. Ukurannya adalah kerapuhan suatu usaha produk domestik terhadap penetrasi barang impor.
- 6) Trend pertumbuhan negatif.²⁰

Dengan mekanisme tersebut di atas, pemerintah merekomendasikan beras, jagung, kedelai dan gula sebagai produk yang masuk dalam kategori SP. Kebijakan ini diambil karena semua produk yang masuk dalam kategori SP, kecuali tebu, walaupun mengalami peningkatan produktifitas, namun cenderung stagnan. Selain itu, tingkat ketergantungan impor pada produk tersebut juga tinggi. Misalnya, untuk beras sebesar 6,5%, jagung sebesar 5,9%, kedelai sebesar 45,7% dan gula sebesar 42%. Apabila penerapan tarif dilaksanakan secara optimal serta pengaturan impor dilaksanakan secara bijaksana, maka diharapkan mampu memberi perlindungan yang cukup selama masa pengembangannya.

²⁰ Dokumen Internal Deptan, Justification and Critic for Special Product, Jakarta, 17 Maret, 2004, hal. 2.

2.6 Pembentukan Kelompok G-33

Kelompok G-33 atau lebih dikenal dengan Aliansi SP (*Special Product*) dan SSM (*Special Safeguard Mechanism*) merupakan aliansi dari kelompok negara-negara berkembang dan negara kurang berkembang yang dibentuk di Indonesia pada 9 September 2003, pada saat menjelang Konferensi Tingkat Menteri (KTM) V WTO di Cancún, Meksiko. Sebagai salah satu negara yang berbasis agraria, Indonesia, dibantu oleh India, China dan Filipina, dipercaya menjadi koordinator dalam Kelompok G-33 yang hingga saat ini, beranggotakan sekitar 46 negara.²¹

Kelompok ini menyatukan dirinya untuk bersikap dan bersuara secara kritis terhadap dimasukkannya masalah dan isu pertanian pada sistem perjanjian perdagangan global, serta memastikan bahwa masalah ketahanan pangan, mata pencaharian pedesaan dan pembangunan pedesaan menjadi bagian integral dari perundingan pertanian yang merupakan isu sentral dari perundingan *Doha Development Agenda* – WTO.

Negara-negara yang tergabung dalam G-33 meminta agar perjanjian perdagangan yang terkait dengan komoditas pertanian, harus diberlakukan secara khusus yang bersifat spesial dan berbeda (*Special and Differential Treatment*/SDT). Pertimbangannya adalah bahwa produk pertanian bagi negara berkembang bukan cuma sebuah komoditi perdagangan belaka, namun budidaya pertanian merupakan sebuah mata rantai panjang yang menyentuh aneka ragam mata pencaharian rakyat banyak dan terkadang menjadi satu-satunya sumber pemenuhan kehidupan mereka sehari-hari. Selain itu, infrastruktur dan kebijakan sektor pertanian di negara berkembang tidak selengkap dan sebesar yang ada di negara maju, sehingga hasilnya pun tentu jauh berbeda.

²¹ Aliansi kelompok ini antara lain adalah [Antigua dan Barbuda](#), [Barbados](#), [Belize](#), [Benin](#), [Bolivia](#), [Botswana](#), [China](#), [El Salvador](#), Filipina, Grenada, [Guyana](#), [Guatemala](#), [Haiti](#), [Honduras](#), [India](#), [Indonesia](#), [Jamaika](#), [Kenya](#), Korea Selatan, [Kuba](#), [Laos](#), [Mauritius](#), [Madagaskar](#), [Mongolia](#), Mozambik, [Nicaragua](#), [Nigeria](#), Pakistan, Panama, [Pantai Gading](#), [Peru](#), Republik Dominika, Republik Kongo, [Saint Kitts dan Nevis](#), [Saint Lucia](#), [Saint Vincent and the Grenadines](#), Senegal, [Sri Lanka](#), [Suriname](#), [Tanzania](#), [Trinidad dan Tobago](#), [Turki](#), Uganda, Venezuela, [Zambia](#), dan [Zimbabwe](#).

Isu pertanian menjadi sangat penting bagi negara berkembang karena pada umumnya sebagian besar masyarakat negara berkembang hidup dalam sektor pertanian. Sayangnya menurut *UN Millenium Project* terdapat sekitar 50% dari total jumlah orang kelaparan di dunia adalah mereka dari golongan petani kecil.

Menurut LIPI, pada tahun 2009 sekitar 32,5 juta jiwa rakyat Indonesia berada di bawah garis kemiskinan. Sementara menurut *UN Millenium Project*, dari sekitar 80 persen penderita kemiskinan akut berada di wilayah pedesaan. Nilai Tukar Petani (NTP) yang berfluktuasi di kisaran angka yang rendah, menandakan pendapatan petani sudah tidak sebanding dan bahkan jauh dari biaya yang dikeluarkan untuk keperluan hidupnya sehari-hari.

Di Indonesia sendiri terdapat hampir 25,3 juta keluarga petani, di mana lebih dari 60 persen yang melibatkan tenaga kaum perempuan. Mereka umumnya adalah petani kecil yang hanya memiliki lahan kurang dari seperempat hektar. Di banyak daerah, ironisnya kasus kelaparan dan malnutrisi terjadi di pedesaan yang tak jarang berada di wilayah lumbung pangan. Apabila sektor pertanian diliberalisasikan, maka negara berkembang termasuk Indonesia masih belum memiliki kemampuan bersaing dengan negara-negara maju. Hal ini disebabkan karena pertanian di negara maju mendapatkan berbagai macam kebijakan dan subsidi yang sangat besar dari pemerintahnya, sehingga hasilnya tentu saja berlimpahnya produk panen mereka akan masuk dan membanjiri pasar negara-negara berkembang. Serbuan hasil panen mereka secara perlahan namun pasti, akan menyudutkan dan kemudian mematikan produk-produk pertanian lokal. Akibat yang lebih buruk lagi, ketika hasil pertanian lokal berada pada titik terendah, maka bahan pangan bagi jutaan rakyat negara berkembang, akan sangat tergantung dari hasil impor produksi pertanian dari negara maju. Hal itulah yang sering disebut sebagai bencana pertanian.

Pendapat mengenai pentingnya sektor pertanian bagi negara agraris bukan semata-mata dilihat dari produk yang dihasilkannya saja, namun lebih jauh seperti hilangnya kedaulatan pangan sebuah negara. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ketika membuka Pertemuan Tingkat Menteri G-33 pada 20 Maret 2007 di Jakarta menegaskan bahwa sektor pertanian sangat penting artinya bagi

arah dan strategi pembangunan Indonesia, karena sektor tersebut tidak hanya mempengaruhi pendapatan masyarakat Indonesia yang sebagian besar merupakan masyarakat pedesaan dan sumber penghidupan bagi sekitar 25 juta petani, akan tetapi sektor pertanian sangat menentukan kelangsungan hidup bagi 50 persen masyarakat miskin yang ada di Indonesia.²²

Dalam berbagai forum resmi yang diselenggarakan WTO, Kelompok G-33 dikenal amat vokal dan juga disegani di KTM V di Cancún, KTM VI di Hong Kong atau KTM VII di Jenewa. Bersatunya mereka karena adanya kepentingan dalam pilar Akses Pasar, yaitu yang terkait dengan SP dan SSM.

Kelompok G-33 amat defensif untuk buka pasar, dan perlindungan terhadap petani kecil dan miskin. Dua raksasa negara berkembang berada di dalamnya yaitu China dan India, di samping Indonesia tentunya. Korea Selatan juga berada di kelompok ini, karena negara tersebut tercatat di WTO sebagai negara berkembang di bidang pertanian. Dengan cara itu, maka Korea Selatan tetap bisa melanjutkan dukungan terhadap petani mereka yang jauh lebih kaya apabila dibandingkan dengan rata-rata petani India, Cina atau Indonesia.

Masuknya Korea Selatan dalam G-33 telah membuat ketidaksenangan sejumlah negara, terutama negara eksportir seperti Australia dan Selandia Baru. Ini telah dipakai oleh mereka sebagai alasan untuk menentang proposal yang diajukan oleh G-33, terutama SP. Negara eksportir menkhawatirkan terhadap kemungkinan akan menutup pasar untuk sejumlah produk pertanian, yang menjadi produk ekspor penting, seperti Australia atau Selandia Baru.

G-33 menyuarakan agar adanya SDT untuk negara berkembang harus sesuai dengan mandat Doha.²³ Khusus tentang Akses Pasar, kelompok ini menuntut bahwa proporsi pengurangan tarif negara berkembang hanyalah

²² “Transcript Keynote Address at The Opening Ceremony of The Second G-33 Ministerial Meeting, Gran Melia Hotel, Jakarta, 20 March 2007,” Presiden Republik Indonesia Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono, diakses melalui situs internet <http://www.presidensby.info/index.php/pidato/2007/03/20/604.html> pada 15 Oktober 2010, pukul 07:37.

²³ Alinea 13 Deklarasi KTM Doha menekankan mengenai kesepakatan agar SDT untuk negara berkembang akan menjadi bagian integral dari perundingan bidang pertanian yang memperhatikan pentingnya ketahanan pangan (*food security*), pembangunan pedesaan (*rural development*) dan jaminan penghidupan (*livelihood security*). Penjelasan mengenai KTM IV WTO di Doha dibahas dalam Bab IV.

sebagian dari proporsi penurunan tarif yang akan dilakukan oleh negara maju. Tidak ada komitmen baru untuk tarif kuota dan perluasan tarif kuota dari yang telah ada. Yang terpenting lainnya adalah harus ada jaminan keadilan dalam penurunan tarif, karena perbedaan struktur tarif di antara negara anggota terutama negara maju lawan negara berkembang.

SP dan SSM menjadi amat penting bagi negara berkembang. SP diperlukan untuk mendapatkan fleksibilitas dalam reformasi perdagangan, khususnya tingkat penurunan tarif, sehingga dengan itu negara berkembang mampu memperkuat ketahanan pangan, pembangunan pedesaan dan jaminan penghidupan. Perbedaan yang besar antara tarif yang diikat (*bound*) lawan yang digunakan (*applied*), dapat dipakai oleh negara berkembang sebagai bentuk fleksibilitas dalam menyesuaikan perlindungan, apabila diperlukan di kemudian hari. Negara berkembang hanya perlu paling banyak 20% jumlah pos tarif untuk mendapatkan fleksibilitas dalam pengurangan tingkat tarif. Sedangkan sisanya 80%, negara berkembang tetap bersedia menurunkan tingkat tarif dengan pola umum yang dirancang dalam Putaran Doha.²⁴

Sedangkan SSM adalah hak negara berkembang untuk menetapkan aturan-aturan pembatasan secara temporer atas produk impor apabila terjadi impor yang terlalu deras. Kelompok ini masih dalam posisi bahwa semua produk pertanian negara berkembang berhak memperoleh SSM, walaupun penggunaannya bergantung pada situasi dan kondisi di masa mendatang.

Sebagai mekanisme perlindungan bagi negara-negara berkembang, SSM harus dapat menanggapi kebutuhan dan keadaan khusus negara-negara berkembang dan negara-negara kurang berkembang. Oleh karena itu, mekanisme ini harus memperhitungkan kapasitas kelembagaan dan sumber daya mereka dan dengan demikian harus sederhana, efektif dan mudah diimplementasikan.

Negara-negara maju sangat mengkritisi SP yang diajukan negara-negara berkembang. Menurut mereka kriteria dalam SP kurang ketat atau tegas. Apabila kriteria yang dipakai terlalu ketat, maka ketidaksepahaman di dalam kelompok G-33 akan muncul, dan ini akan memecah belah kekuatan. Oleh karena itu dalam

²⁴ M. Husein Sawit, *loc. cit.*, hal. 225.

tahap penyusunan *framework*, G-33 selalu menghindari pemakaian kriteria yang rinci, yakni pemakaian metode kuantitatif, sebab hal itu dianggap dapat memasung fleksibilitas, sehingga dapat memperlemah posisi negara berkembang itu sendiri.

Namun pada tahun 2005, G-33 melangkah jauh lagi dalam penyusunan kriteria umum yang dibuat atas dasar ketahanan pangan, keamanan mata pencaharian, dan pembangunan desa. Hal ini mencakup 6 (enam) kriteria umum yaitu: (i) pentingnya produk tersebut untuk masyarakat desa yang miskin dan petani sempit serta rentan; (ii) pentingnya produk yang mempresentasikan sumber kehidupan untuk masyarakat di wilayah yang tidak menguntungkan, (iii) peran komoditas atau produk yang signifikan dalam konsumsi suatu negara atau masyarakat dalam suatu negara, (iv) produk yang punya pengaruh substitusi dalam konsumsi suatu negara, (v) produk yang berkontribusi terhadap ekonomi secara keseluruhan, termasuk GDP, kesempatan kerja dan pengadaan pangan, dan (vi) peran luas sebuah produk dalam kaitannya dengan kebijakan domestik dari suatu negara.²⁵

Selain itu, negara maju juga mengkritisi SP bahwa hal ini akan mengganggu perdagangan antar negara-negara berkembang. Hal tersebut sesungguhnya tidak ada dasarnya. Sebab pada saatnya nanti, negara berkembang yang mampu mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desanya, dengan sendirinya permintaan produk impornya akan naik, karena tingginya angka MPC (*marginal propensity to consume*) kelompok miskin.²⁶

Kelemahan lain dari pendekatan SP dan SSM adalah terlalu fokusnya pada Akses Pasar, sedangkan pilar Subsidi Domestik dan Subsidi Ekspor tidak disentuh oleh G-33. Oleh sebab itu, pengaruhnya kurang kuat untuk menekan kepentingan negara-negara maju. Namun G-33 harus berterima kasih kepada G-20, di mana sebagian anggota G-33 juga menjadi anggota G-20, misalnya Indonesia, China,

²⁵ G-33, "G-33 Proposal on Special Products," Committee on Agriculture, Special Session, JOB(05)/91, 3 June 2005, hal. 2

²⁶ M. Husein Sawit, *loc. cit.*, hal. 75.

India dan Filipina. Mereka sangat terfokus dalam membahas tentang Dukungan Domestik dan Subsidi Ekspor.²⁷

Gagasan kelompok G-33 hanya terkonsentrasi pada sedikit aspek dalam Akses Pasar. Adalah hampir tidak mungkin pemberian SP dan SSM buat negara berkembang dengan sendirinya akan mampu memperkuat ketahanan pangan, mempercepat pengentasan kemiskinan serta pembangunan pedesaan. Itu juga terkait dengan usaha dalam negeri masing-masing negara berkembang, untuk dapat memecahkan berbagai kendala sisi penawaran, terutama produksi pangan.

Seperti yang telah disebutkan di atas, Amerika Serikat amat alergi dengan SP dan SSM. Hal itu juga membuat Amerika Serikat menjulukinya sebagai *Black Box* atau *loopholes*, sebab dianggap tidak jelas kriteria maupun perlakuannya.²⁸ Amerika Serikat menilai dengan adanya SP dan SSM, maka pasar akan tertutup. Amerika Serikat boleh-boleh saja menuduh orang lain, tetapi siapa peduli terhadap kemiskinan dan kelaparan di negara berkembang, akibat dari subsidi dan proteksi yang luar biasa yang diberikan pemerintah Amerika Serikat kepada petani luas dan korporasi yang kaya.

Ambil saja komoditas jagung dan kapas sebagai contohnya. Banyak negara maju melakukan subsidi petani kapas dan korporasi yang terkait dengannya. Di seluruh dunia, subsidi itu mencapai US\$ 6 miliar per tahun. Negara-negara Uni Eropa seperti Spanyol dan Yunani melakukan hal yang sama, dengan subsidi sebesar US\$ 0,7 miliar per tahun. Amerika Serikat sendiri menaikkan subsidi untuk kapas hingga 6 kali lipat dalam periode 1997-2003, periode Perjanjian Pertanian. Setiap tahun Amerika Serikat menyubsidi petani kapas sekitar US\$ 3,7 miliar. Oleh sebab itulah Amerika Serikat dapat meningkatkan pangsa pasar ekspor dari sebelumnya 25% menjadi 37%.

Dalam tulisan H. Albert berjudul "*The US Farm Bill and Cotton Cultivation: Is the WTO undermining rural development?*", ia mengemukakan bahwa negara maju telah merampas kehidupan dan mendorong sejumlah penduduk Afrika terpuruk dalam lembah kemiskinan dan meningkatkan keresahan

²⁷ Wawancara dengan Noorman Effendi, staf Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral Departemen Luar Negeri RI, Jakarta, 3 November 2010.

²⁸ *Ibid.*

sosial.²⁹ Petani kapas di Afrika Tengah seperti Mali, Burkina Faso, Benin dan Chad menderita luar biasa akibat harga kapas di pasar dunia jatuh sebesar 39% pada periode 1997-2003. Negara-negara tersebut sangat mengandalkan hasil produksi kapasnya untuk tujuan ekspor. Ekspor kapas yang dijuluki sebagai “emas putih” di Afrika terhambat akibat perbuatan subsidi negara maju, terutama Amerika Serikat.

Albert juga membahas tentang bagaimana ekspor jagung Amerika Serikat yang penuh subsidi itu telah menurunkan derajat kehidupan petani Meksiko. Seperti negara berkembang lainnya, Meksiko juga kebanjiran jagung impor dengan harga rendah yang berasal dari negara maju, terutama Amerika Serikat. Akibatnya produksi dalam negeri menjadi tidak berkembang dan mendorong harga pangan turun, sehingga menyebabkan pendapatan petani kecil menurun.

Amerika Serikat mensubsidi petani jagung dalam jumlah yang sangat besar. Pada tahun 2000 misalnya, Amerika Serikat memberi subsidi sebesar US\$ 10 miliar untuk petani jagung, setara dengan 10 kali dari anggaran total sektor pertanian Meksiko. Selain itu, Amerika Serikat melakukan subsidi ekspor yang ditaksir mencapai US\$ 105-145 juta, hampir sama dengan total pendapatan petani jagung di Chiapas, daerah utama penghasil jagung di selatan Meksiko.

Ekspor jagung Amerika Serikat ke Meksiko telah membuat petani jagung berada dalam krisis pendapatan yang parah. Mereka tidak mampu bersaing sebab harga jagung impor terlalu murah. Namun mereka umumnya tidak pindah menanam komoditas kentang yang oleh hasil penelitian lembaga internasional dinyatakan lebih kompetitif dan memberikan pendapatan lebih tinggi. Komoditas hortikultura umumnya berisiko tinggi dan biaya produksi juga besar, ditambah lagi dengan infrastruktur distribusi pemasaran yang masih buruk. Seperti komoditas hortikultura lainnya, kentang juga sulit disimpan lama. Banyak petani jagung Meksiko kemudian pindah mencari pekerjaan ke kota, namun belum tentu lapangan kerja di kota tersedia. Mereka semula bekerja tetap sebagai petani, namun berubah menjadi pekerja informal, baik legal maupun ilegal. Sebagian dari mereka mungkin ada yang mencari pekerjaan ke Amerika Serikat, sehingga Amerika Serikat bisa saja kerepotan menghadapi pendatang ilegal dari Meksiko.

²⁹ M. Husein Sawit, *loc. cit.*, hal. 76.

Subsidi Amerika Serikat tersebut di atas juga dilakukan untuk komoditas beras, gula, kedelai dan gandum. Petani Indonesia tentu merasakan dampak subsidi dari Amerika Serikat dan negara maju lainnya, sejak liberalisasi pertanian diterapkan oleh pemerintah Indonesia. Oleh sebab itu, Indonesia melalui G-33 menuntut perlunya memperjuangkan penetapan SP dan SSM dalam perundingan *Doha Development Agenda – WTO*, demi mengupayakan peningkatan *level of playing field* khususnya untuk produk pangan strategis yang terkait dengan program pembangunan perdesaan, pengurangan kemiskinan, dan ketahanan pangan

Hal ini jelas bahwa G-33 menjunjung tinggi legitimasinya dengan alasan sebagai berikut:³⁰

- 1) Sektor pertanian di sebagian besar negara berkembang, dalam kemampuan khusus mereka untuk mendukung tujuan dasar pembangunan yang sah, seperti program pembangunan perdesaan, pengurangan kemiskinan, dan ketahanan pangan, telah dipengaruhi oleh ketidakadilan yang melekat dengan Perjanjian tersebut;
- 2) Sejak Putaran Uruguay, para petani dari sebagian besar negara-negara berkembang harus bersaing dalam pasar domestik dengan pesaing asing yang didukung oleh kompetisi perdagangan ekspor yang bersifat distorsi serta dengan langkah-langkah bantuan domestik;
- 3) Fakta bahwa petani dan penduduk pedesaan biasanya mendominasi dalam masyarakat dan perekonomian negara-negara berkembang, sistem ekonomi dan pertanian mengalami permasalahan yang tidak semestinya akibat adanya ketidaksetaraan yang ada lingkungan perdagangan internasional. Meskipun masing-masing negara-negara berkembang memiliki daerah daya saing yang terbatas, distorsi perdagangan serta jenis-jenis hambatan telah menutup akses pasar negara-negara berkembang keluar dari kompetisi sama sekali. Masalah ini diperparah oleh kenyataan bahwa bahkan di pasar domestik mereka sendiri, para produsen di negara berkembang semakin menghadapi situasi sulit serta kemiskinan;

³⁰ PTRI Jenewa, *Compilation of G-33 and Related WTO Documents*, 2006.

- 4) Dengan demikian, diperlukan reformasi mendasar terhadap dunia perdagangan pertanian, yang dipandang sebagai kunci untuk mengatasi ketidakseimbangan saat ini serta untuk mencapai tujuan pembangunan dan dimensi yang ditetapkan di *Doha Development Agenda*. Untuk negara-negara berkembang, reformasi ini harus terdiri pengurangan semua bentuk subsidi ekspor, perbaikan substansial dalam akses pasar untuk produk-produk bagi negara-negara berkembang. Setiap reformasi, perlakuan khusus dan berbeda (SDT) untuk negara-negara berkembang harus menjadi bagian integral dari seluruh elemen negosiasi agar menjadi operasional. Hal ini juga akan memungkinkan mereka untuk secara efektif mempertimbangkan kebutuhan pembangunan terhadap negara-negara berkembang, di antaranya program pembangunan perdesaan, pengurangan kemiskinan, dan ketahanan pangan.

Peran negosiasi yang khas dari G-33 juga terlihat dalam proses negosiasi yang tengah berlangsung. G-33 berkomitmen untuk mencapai tujuan umum dan terlibat dalam negosiasi secara konstruktif. Kelompok tersebut akan mempertahankan serta mengembangkan koordinasi internal dan kerjasama yang erat dengan kelompok negara berkembang lainnya, seperti G-20, ACP (*African, Caribbean and Pacific Countries*), Kelompok Afrika dan LDC (*Least Developed Countries*).