

BAB IV
KUASA WTO ATAS KEBIJAKAN PANGAN INDONESIA SBY-JK
(2004-2009)

A. Perjanjian WTO Terkait Pertanian

Masuknya sektor pertanian dalam WTO menjadi suatu hal yang menarik untuk dicermati, mengingat sektor ini menjadi primadona di beberapa Negara sedang berkembang. Buntutnya perundingan Putaran Doha, serta adanya aksi perlawanan yang begitu besar oleh beberapa petani yang sampai rela mengahiri hidupnya menjadi sebuah isu yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Kematian Lee Kyung Hae, mantan ketua Federasi Petani Korea Selatan, dalam pembukaan Konferensi Tingkat Menteri (KTM) di Cancun Meksiko setidaknya menjadi simbol perlawanan yang cukup sengit yang dilakukan oleh masyarakat.

Dalam WTO komoditi pertanian masuk dalam kelompok barang (goods). Sedangkan perjanjian yang secara khusus membahas tentang pertanian tertuang dalam AoA (Agreement of Agriculture). Perjanjian ini mulai diberlakukan terhitung sejak tanggal 1 Januari 1995. AoA sendiri merupakan produk hasil perundingan Uruguay Round, yang merupakan ekspansi WTO atas isu-isu di luar perdagangan tradisional. Dengan kata lain lewat AoA, WTO mempunyai peranan sebagai pengendali dan sekaligus penentu sektor pertanian di Negara-negara anggota.

Perjanjian negosiasi multilateral dalam WTO bersifat *legally binding*, artinya mengikat secara hukum. Sehingga kesepakatan dalam sektor pertanian pun tak elak berada dalam pengawasan penuh WTO. Setidaknya terdapat tiga kewajiban yang harus dilakukan Negara anggota dalam kerangka AoA, yakni; membuka pasar domestik bagi masuknya komoditas pertanian dari luar, dan sebaliknya (market acces), Mengurangi dukungan dan subsidi terhadap petani (domestic support) dan yang ketiga adalah, mengurangi dukungan dan subsidi bagi petani pengeksport (export competition). Adapun uraian terkait hal tersebut yakni;

1. Pengurangan dukungan domestic: pengurangan total atas subsidi domestic yang dianggap sebagai “mendistorsi perdagangan” akan berkisar pada 20% dari AMS (anggregate Measure of Support/ ukuran dukungan agregat) dari acuan periode 1986-1988. Untuk negara berkembang pengurangannya sebesar dua-pertiganya, yaitu 13,3%. Aturan ini tidak berlaku bagi Negara-negara yang AMS-nya telah tidak melebihi 5% (yaitu yang sedikit atau tidak menjalankan dukunganterhadap pertaniannya) atau untuk negara berkembang yang AMS-nya kurang dari 10%. Pengecualian diberikan untuk subsidi yang berdampak kecil pada perdagangan serta pembayaran langsung pada produksi yang terbatas. Negara berkembang juga mendapatkan beberapa pengecualian dalam hal subsidi input dan investasi.
2. Subsidi ekspor: Jumlah subsidi ekspor akan dikurangi sebesar 21% dari tiap produk sesuai dengan rata-rata tahun 1986-1990. Semntara itu

pengeluaran anggaran atas subsidi ekspor juga akan dikurangi sebesar 36% selama 6 tahun. Untuk Negara berkembang, pengurangannya sebesar dua pertiganya, dengan jangka waktu implementasi hingga 10 tahun. Bantuan pangan dan ekspor yang tidak disubsidi tidak masuk dalam peraturan ini.

3. Perluasan akses pasar: seluruh hambatan impor akan dikonversikan ke tariff, dan dikurangi hingga 36% untuk Negara maju, dengan pengurangan minimum di tiap lini tariff sebesar 15% selama jangka waktu 6 tahun. Sementara bagi Negara berkembang, pengurangan sebesar 24% selama jangka waktu 10 tahun dengan pengurangan minimum sebesar 10%. Dalam waktu yang bersamaan, persyarat akses minimum akan mulai berlaku dari 3% konsumsi domestic dan naik menjadi 5% pada akhir perjanjian. Dalam kondisi-kondisi tertentu, Negara berkembang dapat dikecualikan dari komitmen tarififikasi tersebut, bila terjadi sesuatu dengan bahan pangan pokok tradisionalnya¹.

Meskipun ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam AoA memberi celah untuk Negara-negara berkembang turut berkompetisi, namu faktanya ketentuan dalam AoA cukup rumit dan bersifat “tricky” (memperdaya), sehingga hal demikian menjadikan Negara majulah yang banyak diuntungkan. Persaingan

¹ WWF, “Agriculture in the Uruguay Round: Implications for Sustainable Development in Developing Countries”, di dalam “WTO dan Perdagangan Abad 21”, Bonnie Setiawan, ResistBook, 2013, hlm. 28-29.

antara AS dan Eropa semakin membuat posisi Negara-negara berkembang tersingkir dan tak berdaya.

Perjanjian lain yang masuk dalam ruang lingkup dan terkait dengan AoA adalah TRIPs (HAKI terkait perdagangan), di mana mengharuskan setiap Negara untuk memberikan paten terhadap produk dan proses atas penemuan-penemuan di bidang bioteknologi, termasuk juga di lingkup pangan dan pertanian. Selain itu perjanjian SPS (Sanitasi dan Fitosanitasi), yaitu perjanjian mengenai aturan karantina barang-barang import pertanian untuk melindungi terhadap kesehatan manusia, tanaman, tumbuhan dan hewan yang sesuai dengan standart-standart yang dibenarkan secara ilmiah. TBT (Tehncial Brriers to Trade), perjanjian mengenai standarisasi, baik yang sifatnya mandatory (wajib) maupun sifatnya voluntary, yang mencangkup karateristik produk; metode proses dan; terminology dan symbol; serta persyaratan kemasan (packaging) dan label (labeling) produk².

B. Dampak Agreement On Agriculture Dalam Kebijakan Pangan Indonesia

Pada awalnya keputusan pemerintah untuk melakukan liberalisasi sektor pertanian didasarkan pada kenyataan menurunnya pendapatan negara di sektor minyak pada awal tahun 1980-an. Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah mulai memacu pertumbuhan sektor non-minyak, dan salah satunya adalah meliberalisasikan sektor pertanian yang mencapai puncaknya tahun 1998 pada

² Bonie Setiawan, Perdagangan abad 21, Resisbook, Yogyakarta, 2013.

saat pemerintah Indonesia diwajibkan meliberalisasikan pasar produk pertanian dan mengurangi subsidi produk pertanian di bawah ketentuan IMF³.

Pada babak selanjutnya, masuknya Indonesia dalam keanggotaan WTO, menandai babak baru liberalisasi perdagangan di sektor pertanian secara resmi. Sikap keterbukaan pemerintahan Indonesia dalam merespon liberalisme perdagangan terlihat nampak jelas, lebih-lebih pada rezim orde baru. Hal ini dapat ditelusuri salah satunya dalam pernyataan Soeharto selaku presiden RI ke dua dalam Kursus Reguler Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas) pada Desember 1994 kiranya nampak sikap Indonesia dalam keikut sertaannya dalam WTO di mana Soeharto menyatakan "Siap atau tidak, perdagangan bebas sudah menjadi pilihan dunia. Sikap kehati-hatian tidak boleh jadi keraguan"⁴. Sebuah statemen yang jelas perihal penerimaan secara terbuka atas gagasan pasar bebas.

Dalam konteks WTO perjanjian tentang pertanian dituangkan dalam Agreement on Agriculture (AoA). AoA sebagai salah satu instrument dalam WTO di bidang pertanian, mempunyai tujuan untuk melakukan reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian, guna terciptanya suatu tatanan system perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Adapapun reformasi kebijakan yang dimaksud berisikan sebuah komitmen-komitmen spesifik terkait pengurangan subsidi domestik, subsidi ekspor serta peningkatan akses pasar

³ Hal Hill. 2000. *The Indonesian Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Dalam Jurnal Yuniarti, Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia Dalam Kerangka *World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AoA)*.

⁴ Ferry J. Julianto, *Pertanian Indonesia di bawah rezim WTO*, Banana, Jakarta, 2007.

melalui peraturan dan disiplin yang kuat dan efektif (Departemen Pertanian 2004,7). Melalui ketiga poin tersebut, dapat dilihat bagaimana sesungguhnya prinsip neoliberalisme ekonomi tergambar. Ekonomi liberalisme percaya bahwa pertumbuhan ekonomi hanya akan optimal jika dibiarkan berjalan tanpa campur tangan pemerintah. Gagasan inilah yang mendasari arah kebijakan dalam perjanjian AoA.

Selanjutnya mengutip apa yang dikatakan oleh Khudori, bahwa pada penerapannya, AoA di suatu negara akan bersinggungan dengan kondisi ketahanan pangan negara tersebut. Di mana ketahanan pangan menunjukkan kemampuan sebuah negara untuk memenuhi kebutuhannya⁵. Dalam konteks tersebut, dapat ditelusuri bagaimana sesungguhnya implikasi dari kebijakan AoA pasca disepakatinya dalam forum WTO.

Perluasan Akses Pasar

Sebelum diberlakukannya AoA, Indonesia tercatat sebagai negara eksportir beras ke- 9 di dunia. Namun tiga tahun pasca perjanjian dilaksanakan yakni pada tahun 1998, Indonesia tidak lagi tercatat sebagai negara eksportir beras, bahkan sebaliknya Indonesia menjadi negara importer beras⁶. Dan tren impor ini cenderung semakin naik dari tahun ke tahun, meskipun di tahun 1997 sempat mengalami penurunan namun tidak begitu banyak.

⁵ Ridha Amaliyah, Jurnal, Dampak penetapan Agreement on Agriculture terhadap ketahanan pangan Indonesia: Kasus kedelai impor, Universitas Airlangga.

⁶ Bonie Setiawan, Perdagangan abad 21, Resisbook, Yogyakarta, 2013.

Dampak perluasan pasar mendorong lahirnya kebijakan impor oleh negara, lewat skema perluasan pasar negara-negara maju melakukan ekspansi pasar ke negara-negara berkembang. Sehingga hal ini mematikan petani local, seperti yang terjadi di Sumatera yang semula menjadi daerah lumbung beras mendadak menjadi koleps akibat dampak kebijakan tersebut. Pada periode SBY-JK di tahun 2007 juga terjadi lonjakan impor yang cukup tinggi pada komoditi beras dan kedelai sedangkan untuh gula terjadi penurunan. Dalam komoditi beras, pemerintah memutuskan untuk mengimpor 1.5 juta ton beras di tahun 2007. Ini naik dari tahun 2006 yang hanya sebesar 840 ribu ton (atau naik 78.5 persen), sedangkan dalam komoditi kedelai, pemerintah memutuskan untuk mengimpor 1.5 juta ton kedelai di tahun 2007. Ini naik dari tahun 2006 yang hanya sebesar 1.2 juta ton (ataunaik 25 persen), dan Dalam komoditi gula putih, tahun ini Indonesia mengimpor sebesar 250 ribu ton. Ini menurun dari tahun 2006 yang sebesar 300 ribu ton (atau turun 16.6 persen)⁷.

Bantuan Domestik

Bantuan Domestik atau Subsidi Domestik dalam kerangka AoA menghendaki untuk terjadinya pengurangan total atas subsidi domestik yang dianggap sebagai “mendistorsi perdagangan”. Tindakan ini sudah dilakukan sejak tahun 1998, di mana pemerintah mencabut subsidi atas input-input pertanian, yaitu pada pupuk, maupun pada oabat-obatan pestisida. Hal ini tentu berdampak

⁷ Catatan Tahun 2007 Serikat Petani Indonesia (SPI), SBY-JK Tidak Laksanakan Pembaruan Agraria.

pada petani, mahalny proses produksi yang tinggi tidak seimbang dengan nilai jual yang diperoleh⁸.

Komitmen pengurangan bantuan domestik diwujudkan dalam wujud pengurangan subsidi baik untuk produksi maupun dalam bentuk pengalihan dana pada produsen. Hal ini dilakukan untuk secara bertahap mengurangi dukungan domestik yang akhirnya dihilangkan dan jikalauun dukungan itu masih ada, maka pengaruh terhadap distorsi produksi dan perdagangan diharapkan sangat kecil. Namun meskipun demikian tidak semua dukungan domestik dikurangi, terdapat pengklarifikasian khusus berdasarkan kategori. Terdapat tiga kategori subsidi; *Green Box* (subsidi yang tidak langsung mendukung pertanian), *Blue Box* (Subsidi berupa pembayaran langsung kepada petani untuk membatasi jumlah produksi), dan *Amber Box*, (subsidi yang secara langsung dianggap membahayakan perdagangan, tetapi diperkenankan untuk diberikan sementara dengan syarat akan dihapus secara bertahap).

Pemberian bantuan domestik di beberapa negara maju kiranya membuat negara berkembang keteteran, pasalnya pemberian bantuan domestic oleh negara maju diberikan pada tingkat yang signifikan di atas harga dunia, sedangkan negara berkembang tidak memiliki alokasi dana yang cukup untuk melakukan pembiayaan sektor pertanian dengan jumlah yang besar.

⁸ ibid

Subsidi Ekspor

Pengurangan subsidi ekspor diatur secara bertahap, Jumlah subsidi ekspor akan dikurangi sebesar 21% dari tiap produk sesuai dengan rata-rata tahun 1986-1990. Sementara itu pengeluaran anggaran atas subsidi ekspor juga akan dikurangi sebesar 36% selama 6 tahun. Untuk Negara berkembang, pengurangannya sebesar dua pertiganya, dengan jangka waktu implementasi hingga 10 tahun. Bantuan pangan dan ekspor yang tidak disubsidi tidak masuk dalam peraturan ini⁹.

Pada dasarnya subsidi ekspor sangat minim juga dilakukan oleh negara berkembang, hal ini disebabkan oleh tidak adanya alokasi anggaran pembiayaan yang cukup. Hal ini berbeda dengan negara maju yang mampu memberikan subsidi domestiknya dalam jumlah yang fantastis. Untuk Indonesia pemberian subsidi ekspor ini lebih diutamakan pada sektor industri yang berbasis bahan baku industri¹⁰. Dalam bentuk lain subsidi ekportir lebih banyak diberikan dalam bentuk kemudahan-kemudahan perizinan dalam kegiatan ekspor serta pengurusan kredit ekspor. Sehingga dengan kata lain tanpa adanya komitmen pengurangan Subsidi Ekspor dalam AoA, beberapa negara berkembangpun sudah terpagari dengan kondisi mereka sendiri.

Dampak real atas diberlakukannya AoA di sejumlah negara berkembang adalah semakin terpinggirkannya nasib petani sebagai produsen pangan.

⁹ ibid

¹⁰ opcit

Pemberian dukungan domestik besar-besaran oleh negara maju serta pengurangan subsidi ekspor oleh negara berkembang yang tidak berimbang, serta adanya peluasan pasar menjadikan naiknya angka impor beberapa komoditi pangan di negara berkembang termasuk persoalan tidak stabilnya harga produk-produk pertanian. Hal ini ternyata masih diperparah dengan perlakuan atas negara berkembang dalam forum internasional untuk membuka pasar seluas-luasnya, terutama produk pangan dari negara maju. Dengan kata lain peranan negara berkembang yang selama beberapa dekade menjadi penghasil produk-produk pertanian saat ini telah bergeser.

Studi yang dilakukan FAO dalam kasus dampak pengaruh perjanjian AoA atas negara berkembang menyebutkan; 1) hanya sedikit negara berkembang yang bisa meningkatkan ekspor pertanian mereka; 2) banyak negara berkembang harus menyerahkan segala instrument kebijakan pertanian mereka, dan petani diminta untuk bersiap menghadapi langsung produsen yang disubsidi dari Uni Eropa dan AS; 3) impor pangan di banyak wilayah di negara berkembang telah meningkat dan produksi pangan mereka turun, dan 4) di beberapa negara berkembang, aspek-aspek kunci produksi pertanian telah dihancurkan karena mereka tidak bisa bersaing dengan pangan murah yang diimpor dari luar¹¹.

¹¹ Windfuhr dalam Ridha Amaliyah, Jurnal, Dampak penetapan Agreement on Agriculture terhadap ketahanan pangan Indonesia: Kasus kedelai impor, Universitas Airlangga.

C. WTO Sebagai Structural Dan Institutional Power

Barnett dan Duvall mencoba melakukan pembacaan ulang atas konsep *power* yang kebanyakan selama ini hanya dilihat dalam satu prespektif, yaitu pendekatan kaum realis. Dimana *power* hanya diartikan sebagai kemampuan suatu negara untuk menggunakan sumberdaya material sebagai upaya untuk membuat pihak lain melakukan apapun yang sebaliknya mereka tidak ingin melakukan¹². Pemaknaan tersebut sangat melekat erat bahkan seringkali dianggap sebagai pemahaman yang mutlak akan *power* itu sendiri. Pemahaman semacam ini tentunya mengkerdilkan makna *power*, karena secara tidak langsung menafikan pendekatan lain dalam membaca konsep *power*.

Bagi Barnett dan Duvall, *power* merupakan suatu pembentukan, yaitu hasil dari berbagai sebab, dalam kapasitas aktor untuk menyusun kondisi atas keberadaan mereka¹³. Terdapat empat tipe *power* menurut Barnett dan Duvall *Compulsory, Structural, Institutional, dan Productive*.

Dalam membaca relasi WTO dengan Indonesia dalam konteks kebijakan pangan tidak semua konsep *power* dapat diaplikasikan dalam membaca relasi tersebut. Konsep *Compulsory*, yang melihat *power* sebagai kontrol langsung dari interaksi hubungan oleh pelaku terhadap pihak lain. Negara yang lebih kuat secara langsung menggunakan sumber kuasa mereka untuk menekan tindakan negara

¹² Michael Barnett dan Raymond Duvall, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (winter, 2005), hlm. 39-75.

¹³ Nimas Gilang Puja Norma, dalam Tesis "*Productive Power Amerika Serikat, Rezim Internasional, Dan Konvensi Perubahan Iklim Protokol Kyoto*" Universitas Indonesia, 2011, hlm. 16.

yang lebih lemah agar sesuai keinginan mereka¹⁴. Konsep ini kiranya tidak bisa digunakan melihat relasi WTO dengan Indonesia secara pas. Pasalnya pendekatan ini mendudukan posisi aktor berhadap-hadapan secara langsung, yang melibatkan sumber daya material untuk meningkatkan kepentingan suatu negara melawan negara lain. Dalam konteks WTO ini tidak bisa kita temukan, mengingat konsep ini secara lazim digunakan oleh negara-negara pra kolonial. Adapun dalam zaman postmodern pendekatan ini jarang dijumpai secara langsung, meskipun tidak dinafikan kemungkinan adanya pendekatan dalam kasus lain. Dalam hubungan internasional konsep ini sering digunakan oleh kalangan *realis* dalam melihat dan mendefinisikan *power*.

Productive adalah bentuk kuasa yang kaitannya dengan produksi wacana, ide, gagasan dan pengetahuan dalam sistem sosial dalam kaitannya mendukung dilaksanakannya pemajuan kepentingan tertentu. Pendekatan ini hamper sama dengan konsep Hegemony yang dipopulerkan Antonio Gramscy, di mana *power* dilihat dan dihadirkan lewat serangkaian produksi ide, wacana dan gagasan. Pendekatan ini juga diamini oleh banyak masyarakat, dimana salah satu pilar kekuasaan itu terjadi, muncul dan bertahan lewat serangkaian gagasan dan ide melalui gagasan dan ide itu membentuk sebuah kesadaran baru bagi negara/ aktor yang dipengaruhinya. Begitupun kapitalisme yang dewasa ini dianut oleh sebagian besar negara. Gagasan tentang liberalisme ekonomi mungkin sebagian besar ditolak di beberapa negara, namun tidak untuk program-programnya. Demikianlah *productive power* bekerja.

¹⁴ Ibid, hal. 14

Dalam konteks WTO dan relasinya dengan pemerintahan Indonesia, pendekatan ini mungkin saja terjadi namun dalam bentuk yang *soft* yang tidak kasat mata namun keberadaannya terasa. Munculnya istilah Mafia Brekeley sebagai perpanjangan tangan kepentingan Amerika Serikat dalam upaya menyetir arah kebijakan ekonomi Indonesia menjadi indikator adanya *productive power*, lewat gagasan ide. Namun dalam kaitanya dengan WTO penulis melihat pola relasi ini terlalu abstrak untuk bisa menjelaskan pola relasi yang sesungguhnya terjadi secara jelas. Meskipun penulis juga tidak menafikan adanya konsep *productive power* ini.

Pendekatan Barnett dan Duvall dirasa lebih komprehensif dalam upaya menjelaskan konsep *power*. Setidaknya dalam melakukan penulisan ini, penulis menggunakan dua mode kuasa dalam melakukan analisa relasi kuasa WTO, yakni mode *Structural Power* dan *Intitutional Power*.

Mode *Structural power*

Bergabungannya Indonesia dalam keanggotaan WTO secara suka rela patut dilihat secara kritis. Indonesia yang mulanya menjadi anggota peninjau ketika GATT berdiri pada tahun 1948 dan kemudian menjadi anggota resmi pada 1950an. Terlihat bahwa, sejatinya Indonesia adalah pemain lama dalam WTO. Namun keberadaan Indonesia sebagai anggota dirasa oleh beberapa pihak belum bisa menghantarkan pada sebuah cita-cita kesejahteraan rakyat lewat kekuatan ekonominya, yang terjadi justru malah sebaliknya. Kemampuan Indonesia dalam penguasaan forum perundingan di WTO dirasa masih minim. Bahkan dalam

mempersiapkan strategi besar menghadapi berbagai perundingan perundingan yang terus berjalan (on- going negotiation) maupun dalam Konferensi Tingkat Menteri (Ministerial Conference) nampak tidak siap¹⁵. Hal ini pun diakui sendiri oleh DELRI (Delegasi RI) dan Depperindag (Departemen Perindustrian dan Perdagangan/Kemendag). Hali ini terutama disebabkan tidak adanya perumusan agenda nasional selama Orde Baru, kareana selalu investasi politik dari presiden dan kroninya yang berdasarkan pada kepentingan sesaat dan bukan strategi jngaka pangajang¹⁶. Ini merupakan cerminan pula dari pembengunan ekonomi Orde Baru.

Lalu apakah kondisi demikian terus berlanjut pada periode-periode setelahnya? Khususnya dalam pemerintahan SBY-JK? Bagaimna posisi Indonesia dalam pusran WTO?. Tentu untuk menganalisa WTO sebagai organisasi dagang dunia tidak bisa kita pisahkan dengan system kapitalisme global sebagai sebuah *ruh* dari tata kelola ekonomi dunia. Pendekatan stuktural power kiranya dapat dijadikan alat bantu untuk melihat dan menjelaskan pola relasi yang sesungguhnya terjadi, antara Negara dan WTO sebagai institusi perdagagn dunia.

Stuktural power adalah bentuk relasi yang secara struktural (politik ekonomi) menundukkan kapasitas social dan pihak-pihak berkepentingan sebagaimana dalam kapitalisme, pihak majikan dan pihak buruh¹⁷. Menekankan

¹⁵ Bonnie Setiawan, WTO dan Perdagangan abad 21, Yogyakarta, Resist Book, 2013.

¹⁶ Bonnie Setiawan, Ibid.

¹⁷ Sugeng Bahagijo, Globalisasi Menghempas Indonesia, LP3ES, Jakarta, 2006.

perhatian pada struktur yang menentukan perwujudan social seperti apakah para actor tersebut¹⁸.

Dalam prespektif ini, tatanan dunia saat ini berdasarkan pada system kapitalisme global. Di mana bentuk dasar tatanan ini adalah ketidak setaraan dan ketidak adilan. Kapitalisme berdiri di atas eksploiasi atas si miskin oleh si kaya. Dalam mengejar kepentingan (kelas) mereka, si kaya (perorangan, korporasi atau negara, sangat mungkin) dapat mempertahankan posisi mereka dengan terus menerus mengeksploitasi si miskin. Hal ini meenyebabkan, secara fundamental, ketidakadilan sistem yang berdasarkan struktur dan bersifat tidak setara¹⁹.

Dalam konteks WTO, struktural power melihat bahwa relasi hubungan yang tercipta antar negara-negara anggota dalam WTO tidak lebih adalah sebuah pertarungan dan perebutan pengaruh antar Negara adidaya dengan Negara sedang berkembang. Anggapan ini kiranya tidak berlebihan mengingat keberadaan Negara sedang berkembang selama ini seolah hanya menjadi alat legetimasi atas kepentingan Negara industri maju.

Hal ini dapat kita liat dalam KTM ke-6 di Hongkong, dimana Indonesia yang tergabung dalam G33, berhasil memperjuangkan sektor pertanian lewat SP (produk-produk khusus) dan SSM (mekanisme pengamanan khusus), bersama negara berkembang lainnya. Namun meskipun terdapat kemajuan atas apa yang

¹⁸ Nimas Gilang Puja Norma, dalam Tesis "*Productive Power* Amerika Serikat, Rezim Internasional, Dan Konvensi Perubahan Iklim Protokol Kyoto" Universitas Indonesia, 2011.

¹⁹ [Arlian Buana Chrissandi](http://fkecuputat.blogspot.co.id/2011/03/tinjauan-kritis-strukturalisme-terhadap.html), Tinjauan Kritis Strukturalisme terhadap Kebijakan Ekonomi Indonesia, <http://fkecuputat.blogspot.co.id/2011/03/tinjauan-kritis-strukturalisme-terhadap.html>

dilakukan oleh Indonesia, kiranya tidak memberikan dampak yang signifikan dalam mengubah arah kebijakan. Pasalnya, menjelang KTM ke-6 WTO, pemerintah menggelar rapat konsolidasi terbatas kabinet pada 22 oktober 2005. Rapat itu mengambil keputusan untuk mengimpor beras. Izin itu diberikan kepada Bulog sejak oktober samapai akhir tahun 2005. Pada waktu yang sama Badan Pusat Statistik (BPS) dan Departemen pertanian melamarkan bahwa terjadi surplus produksi beras pada tahun 2005, sebesar 2 juta ton dari total kebutuhan nasional yang berkisar 29 juta ton²⁰.

Adanya keputusan untuk melakukan impor beras disaat kondisi surplus produksi besar, membuat beberapa pihak kaget. Hal ini dikarenakan beberapa bulan pemerintah lewat menteri perdagangan menerbitkan Surat Keputusan No. 442/M-Dag/6/2005 tentang larangan impor besar²¹. Kebijakan yang sejatinya langkah cerdas pemerintah untuk melindungi petani padi dalam negeri dan untuk memenuhi kebutuhan pangan nasional pupus di tengah jalan dengan kebijakan baru berupa impor beras. Bagi beberapa kalangan adanya beras murah dipasaran tentu menguntungkan konsumen, namun hal ini tidak bagi kalangan petani, bahkan hal ini menjadi ancaman yang cukup serius bagi kesejahteraan dan kesinambungan produksi pangan nasional.

Ketidak jelasan kebijakan politik pangan Indonesia menunjukkan ketidak berdayaan pemerintah dalam upaya melawan kekuatan pasar dan para pemodal.

²⁰ Witoro, *Memperdagangkan kehidupan menelisik nasib beras di bawah pasal-pasal WTO, dalam Globalisasi menghempas Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlmn. 258.

²¹ *ibid*

Hal ini nampak dalam logika kebijakan yang relative condong pada kepentingan pasar bukan berorientasi pada upaya pemihakan pada masyarakat (petani). Prinsip-prinsip dasar dalam WTO, semacam perlakuan sama terhadap semua mitra dagang berdasarkan status *most favoured nation* (MFN), serta tidak diperkenankannya mendiskriminasikan produk dalam negeri dan produk impor, menjadi celah sekaligus dasar melakukan impor besar murah.

Dalam konteks WTO, adanya pertemuan *green room*, atau dalam KTM di Hongkong disebut dengan istilah *Chairman Consultative Group* (CCG) menjadi celah yang cukup untuk negara-negara maju melakukan manuver politiknya dalam mengupayakan terjadinya sebuah kata sepakat dengan negara-negara sedang berkembang. Bagi negara-negara maju ajang ini digunakan untuk bernegosiasi ulang, setelah tingkat pembahasan isu memasuki sebuah tahap yang dinilai tidak lagi kondusif untuk dilakukan dalam sebuah pertemuan besar²². Tak jarang Negara-negara sedang berkembang menjadi pihak yang dirugikan dalam proses tersebut.

Lemahnya kapasitas SDM dan pemahaman akan isu-isu yang diangkat dalam perundingan menjadi salah satu factor tersingkirnya kepentingan negara sedang berkembang. Jika dibandingkan dengan mitra mereka dari negara-negara maju, kapasitas negosiator negara sedang berkembang cukup tertinggal. Upaya yang dilakukan Indonesia lewat G20, G5 dan sejenisnya, menjadi salah satu bentuk ikhtiar dalam membangun poros kekuatan baru, dalam upaya

22

memperjuangkan kepentingan negara mereka. Namun meskipun demikian kondisi yang tak berimbang antar negara menjadikan forum-forum tersebut belum menampakkan hasil capaian yang cukup membanggakan.

Dari serangkaian asumsi yang dikemukakan kaum strukturalis kiranya dapat digunakan untuk menjelaskan relasi antara Negara dan WTO. Di mana WTO sebagai anak kandung dari system kapitalisme global menjadi alat bagi kepentingan Negara-negara industry maju. Hal ini dapat ditelusuri dari sejarah pembentukan, sampai pada proses-proses perundingan yang cukup alot, salah satunya persetujuan Uni Eropa dan Amerika Serikat perihal subsidi pangan.

Mode Institutional power

Institutional Power mempunyai pengertian satu pihak mengendalikan secara tidak langsung pihak lainnya, misalnya, sekelompok Negara merancang institusi internasional yang dalam jangka panjang menguntungkan kelompok ini²³. Memandang aktor mengontrol pihak lain dengan cara tak langsung.

Kebijakan merupakan salah satu instrument penting dalam membentuk dan mengarahkan power. Bahkan dampak utama dari rezim WTO kepada Indonesia kalau disimpulkan sebenarnya terletak pada kebijakan²⁴. WTO sendiri merupakan institusi yang bersifat mengikat secara hukum (legally binding) yang mengikat banyak Negara. Pendekatan Institusional power ini kiranya memberi gambaran kepada kita bagaimana sesungguhnya power bekerja melalui peraturan dan

²³ Sugeng Bahagijo, opcit.

²⁴ Bonie Setiawan, opcit.

prosedur dalam institusi, yang kemudian mampu memaksa serta mengkondisikan keberadaan pihak lain dengan peraturan tersebut.

Melihat WTO sebagai sebuah organisasi multilateral tentunya tidak bisa dilihat secara remeh. Mengingat WTO tidak memerlukan demokratisasi dan *transparency*, dalam artian spirit yang dibangun dalam perundingan. Mengingat sendi-sendi demokratisasi dan *transparency* telah ditinggalkan. Sampai detik ini kiranya tidak ada sebuah organisasi internasional yang mampu melakukan “*abuse of power*” sejeles yang dilakukan oleh WTO, dan hal yang demikian tetap dianggap sah oleh para anggotanya. Meskipun “politik kekuasaan” telah dipertontonkan secara terbuka dalam mekanisme pengambilan keputusan²⁵.

Mencermati beberapa substansi UU WTO, beberapa pakar hukum berpendapat bahwa secara substansial bertentangan dengan paradigma Pancasila. Hal itu tertuang dalam hal:

- a) Substansi UU WTO bersifat *staatsfundamenalnorm*, UU WTO ini berisi asas Liberal Ekonomi dan Individual. Nilai-nilai ini adalah *staatsfundamentalnorm* dan soko guru bagi UUD (konstitusi) Negara Eropa dan Amerika, sekaligus kontradiksi antagonis dari Paradigma Pancasila yang Sosial dan Kemasyarakatan.
- b) Substansi UU WTO secara langsung mengikat pemerintah untuk menata peraturan hukum ekonomi kepada bangun system ekonomi nasional yang

²⁵ Bonie Setiawan, opcit.

berdasarkan liberalisasi perdagangan dan pengurangan peran pemerintah dalam pengelolaan sumberdaya alam.

- c) Substansi UU WTO bersifat *staatverfassung* dan *Presuposisi validitas*. UU WTO berisi ketentuan yang mengharuskan substansi UU bidang ekonomi yang akan dibentuk nantinya harus mengadopsi nilai-nilai yang terkandung dalam UU WTO, substansinya tidak boleh bertentangan dengan substansi yang terdapat dalam UU WTO,²⁶

Nampak jelas sudah bagaimana masalah serius dihadapi Negara Sedang Berkembang semacam Indonesia terkait dengan substansi UU WTO serta penerapannya dalam hukum positif maupun regulasi kebijakan.

Dalam bidang pertanian setidaknya ada tiga poin kewajiban anggota WTO, sesuai dengan AoA. Ketiga ketentuan itu adalah: 1) membuka pasar domestik untuk komoditas pertanian dari luar, dan sebaliknya (disebut sebagai *market access*), 2) mengurangi dukungan dan subsidi terhadap petani (*domestic support*), 3) mengurangi dukungan dan subsidi bagi petani untuk mengekspor (*export competition*).

Dalam kaitannya dengan *market access*, Pada periode SBY-JK di tahun 2007 juga terjadi lonjakan impor yang cukup tinggi pada komoditi beras dan kedelai sedangkan untuk gula terjadi penurunan. Dalam komoditi beras,

²⁶ Zulfikar Ali Butho, "Ratifikasi WTO dan Dampaknya Pada Pembangunan dan Pembaharuan Hukum Ekonomi Indonesia", di <http://telaahhukumdalampostmodernphilosophy.blogspot.com/2011/11/ratifikasi-wto-dan-dampaknya-pada.html> dalam Bonie Setiawan, Perdagangan abad 21, resistbook, hlm. 26

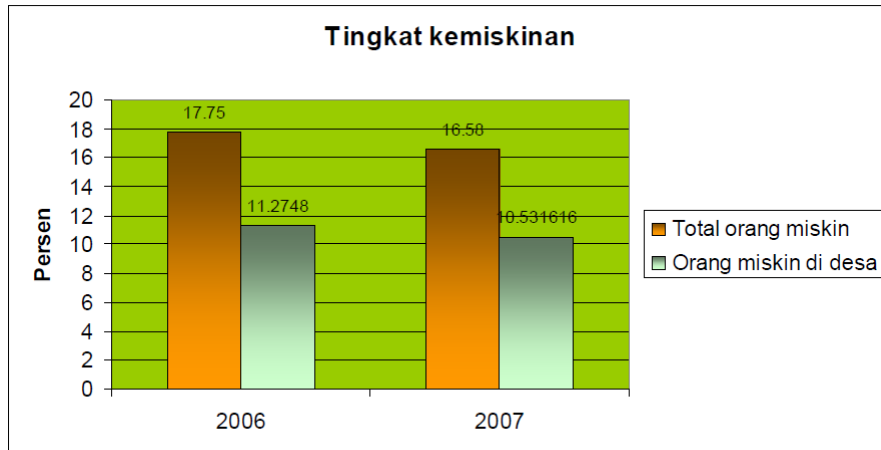
pemerintah memutuskan untuk mengimpor 1.5 juta ton beras di tahun 2007. Ini naik dari tahun 2006 yang hanya sebesar 840 ribu ton (atau naik 78.5 persen), sedangkan dalam komoditi kedelai, pemerintah memutuskan untuk mengimpor 1.5 juta ton kedelai di tahun 2007. Ini naik dari tahun 2006 yang hanya sebesar 1.2 juta ton (ataunaik 25 persen), dan Dalam komoditi gula putih, tahun ini Indonesia mengimpor sebesar 250 ribu ton. Ini menurun dari tahun 2006 yang sebesar 300 ribu ton (atau turun 16.6 persen)²⁷. Selain menciptakan ketergantungan impor yang tinggi pada periode ini juga terjadi ketidak setabilan harga komoditi pangan, sehingga hal ini membuat petani sering mengalami kerugian. Belum lagi subsidi pupuk dikurangi dan tak tepat sasaran.

Kalau ditelisik lebih jauh kebijakan impor sebenarnya sudah lama terjadi yakni pada tahun 1998, hanya saja tren tiap tahunnya mengalami kenaikan. Jika hal ini dijadikan salah satu indikator perubahan arah kebijakan maka dapat disimpulkan bahwa belum ada kebijakan yang berarti di setiap pergantian kepala negara. Ditambah lagi dengan meningkatnya angka kemiskinan akibat dilaksanakannya kebijakan AoA terkait perluasan pasar.

Bedasarkan laporan yang dirilis oleh Serikat Petani Indonesia setidaknya sepanjang tahun 2007, secara umum kondisi kaum tani di Indonesia tidak berubah banyak dari tahun sebelumnya. Angka kemiskinan yang mencapai 16.58 persen—walaupun turun dari tahun 2006 sebanyak 17.75 persen—tidak merepresentasikan kondisi di lapangan. Nyatanya, sejumlah 63.52 persen dari total orang miskin

²⁷ Catatan Tahun 2007 Serikat Petani Indonesia (SPI), SBY-JK Tidak Laksanakan Pembaruan Agraria.

tersebut adalah rakyat yang tinggal di desa, yang mayoritasnya (70 persen) adalah kaum tani²⁸.



Sumber: BPS (diolah)

Dalam kebijakan pangan SBY-JK, selain lewat program RPPK beberapa kebijakan juga mengalami penyesuaian. Kebijakan ekspor impor terus digalakkan pemerintah, dengan landasan keunggulan komparatif dan kompetitif, sebagai contoh bidang kelapa sawit. Kebijakan lain yang juga berdampak pada sektor pertanian adalah UU penanaman modal yang diturunkan dalam PP No. 111/2007. Di dalam PP ini diatur sejumlah kepemilikan investor asing dalam sektor –sektor strategis termasuk pertanian. Sehingga sebagai dampaknya petani Indonesia mengalami kekalahan akibat kurang kompetitif. Kebijakan ini muncul juga sebagai akibat dari liberalism perdagangan di mana telah ditandatangani beberapa akta perjanjian terkait dengan perluasan dan akses pasar.

²⁸ Serikat Petani Indonesia, Catatan 2007 : SBY tak laksanakan pembangunan agrarian. 2007.

Masih terkait dengan kebijakan pemerintah sebagai dampak penyesuaian atas kebijakan WTO. Kebijakan yang dikeluarkan oleh BULOG pada awal 2008, untuk menambah persyaratan gabah petani yang bisa diserap. Jika sebelumnya hanya terdapat dua kriteria namuan melalui inpres No.1/2008 menjadi lima kriteria. Adapun itu meliputi 1) kadar air maksimum, 2) kadar hampa 3 persen, 3) derajat sosoh 95 persen, 4) beras kuning maksimum 3 persen, dan 5) menir maksimum 2 persen. Hal ini tentu menyulitkan petani disamping juga berlawanan dengan strategi pemerintah untuk meningkatkan produktifitas melalui peningkatan harga gabah. Terhitung sejak 2005 hingga 2008 sudah terjadi empat kali perubahan pembelian harga pemerintah. Kebijakan harga gabah merupakan buntut panjang darai adanya perubahan fungsi BULOG, hal ini terjadi sebagai bagaian dari penurunan dukungan domestic, pada 1999 pemerintah Indonesia menghapuskan monopoli beras serta mengubah fungsi Badan Urusan Logistik (Bulog) menjadi perusahaan umum²⁹.

Keputusan mengubah status Bulog tertuang dalam keputusan Presiden RI nO. 19/1998 tertanggal 21 Januari 1998 dan Surat Keputusan Menperindag No. 439/MPP/Kep/1998 tanggal 22 september 1998. Berdasarkan keputusan itu Bulog tidak lagi dianggap sebagai *State Trading Enterprise* (STE) oleh WTO sebagaimana tertuang dalam dokumen WTO No. G/STR/N/4/IND tanggal 16 November 1998. Pemulihan status Bulog sebagai STE dalam WTO dilakukan

²⁹ Khudori dalam Ferry j. Juliantono, Pertanian Indonesia di bawah rezim WTO, Banana, Jakarta 2007.

pada akhir 2002 sesuai dengan dokumen WTO No. G/STR/N/7/IND dan G/STR/N/8/IND.

Dalam hal perbenihan pemerintahan SBY-JK pada tahun 2005, melakukan kebijakan impor benih sebanyak 2.207 ton, yang bersal dari Selandia baru, Australia, Jepang, Thailand dan Malaysia³⁰. Apabila dibandingkan dengan impor tahun 2004 sebesar 2.133,67 ton, berarti terdapat kenaikan 3,47 persen. Volume impor ini jauh lebih besar jika dibandingkan dengan tahun 2003 yang hanya 1.864,92 ton. Angka impor ini mengalami kecenderungan semakin tinggi, setidaknya dapat dilihat dari beberapa hal; *Pertama*, belum ada kebijakan baru yang menggerakkan industry benih lokal. Konsep agroindustry dan agrobisnis yang ada sekarang lebih bertumpu pada investasi perusahaan besar dengan memperlakukan petani hanya sebagai tenaga kerja bukan produsen pangan dan benih. Ditambah prinsip efisiensi yang menjadikan monopoli perusahaan dalam penyediaan pangan dan benih. Dengan kata lain konsep agroindustry dan agrobisnis bertumpu pada paham “pertanian tanpa petani”³¹.

Kedua, dampak perjanjian paten dalam TRIPs yang membolehkan perusahaan-perusahaan multinasional untuk mematenkan seluruh komoditas organik. Manuver bebera korporasi dibidang pangan dan benih terbukti telah menyingkirkan hak-hak petani di negar-negara berkembang. Sebagai satu contoh,

³⁰ Laporan akhir tahun Serikat Petani Indonesia, Evaluasi terhadap kebijakan pangan pemerintahan SBY-JK tahun 2004-2009.

³¹ Susn Geogre, Pangan dari penindasan samapi ke ketahanan pangan, insist perss, Yogyakarta, 2007.

perusahaan kosmetik dari Jepang, *Shideo* telah mematenkan beberapa produk kosmetik yang dibuat dengan menggunakan bahan herbal dari Indonesia, seperti kayu kaper, kekukus, lempuyang, pelntas, pulowaras, diluwih, cabe jawa, brotowali, kayu legi, dan bunga cangkok. Betigu juga 19 paten untuk tempe, di mana 13 paten milik perusahaan Amerika Serikat dan 6 perusahaan milih Jepang³².

Dalam periode pemerintahan SBY-JK kasus yang menyangkut paten benih ini sempat menjadikan petani asal Kabupaten Nganjuk, Suprpto dan Tukirin tersandung kasus hukum, yang disebabkan keberhasilan petani tersebut dalam mengembangkan benih secara mandiri. Keberhasilan ini berbuah petaka, mengingat PT BISI mengkalim mereka melanggar aturan paten³³. Hal yang serupa juga dialami petani asal Brazil yang berhadapan dengan Monsanto sebagai produsen benih terbesar³⁴.

Ketentuan membuka pasar domestik untuk komoditas pertanian dari luar, dan sebaliknya (*market access*), telah menyebabkan Indonesia menjadi Negara pengimpor pangan terbesar dunia. Data tahun 2004, Indonesia menjadi pengimpor beras terbesar diseluruh dunia dengan total pertahun 3,7 juta ton, kemudian gandum 4,5 juta ton, gula 1,6 juta ton, kedelai 1,3 juta ton, jagung 1,2 juta ton,

³² Ferry J. Julianto, *Pertanian Indonesia di bawah rezim WTO*, Banana, Jakarta 2007.

³³ *opcit*

³⁴ Delforge, *Dusta Industri Pangan penelusuran jejak Monsanto*, insist press, Yogyakarta,

tepiung telur 30.000 ton, ternak sapi 450.000 ekor, susu bubuk 170.000 ton, garam 1,5 juta ton, singkong 850.000 ton dan kacang tanah 100.000 ton³⁵.

Kebijakan pemerintahan SBY-JK yang tertuang dalam program Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK), belum menampakkan arah positif malah justru sebaliknya. Sebagai sebuah contoh Perpres No. 5/2006 tentang kebijakan energy nasional dan instruksi presiden tentang bahan bakar nabati (BBN) tidak berjalan efektif mengingat kebijakan ini muncul hanya sebagai sebuah respon atas naiknya isu agrofuel. Namun tidak ada arah keberlanjutan program. Logika pemerintahan SBY-JK semakin nampak jelas lebih berorientasi pada pasar. Tumpang tindihnya kebijakan yang merugikan sektor pertanian juga ditemukan dalam beberapa peraturan pemerintah, diantaranya; perpres No. 36/2005 dan penggantinya yaitu perpres No. 65/2006 yang mengatur pengadaan tanah bagi kepentingan umum, instruksi Presiden No. 1/2006 dan Peraturan Presiden No. 5/2006 tentang bahan bakar nabati, Instruksi Presiden No. 5/ 2008 tentang Fokus program ekonomi 2008-2009 termasuk di dalamnya mengatur investasi pangan skala luas (Food Estate).

³⁵ Kompas, 7 juli 2004.

