

**RELASI KEKUASAAN WORLD TRADE ORGANIZATION DALAM
KEBIJAKAN PANGAN
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO – JUSUF KALLA**
Jamaluddin Hakim

Abstrak

Indonesia sebagai negara agraris menyimpan banyak potensi dalam sektor pangan yang bisa dikembangkan, namun fakta ini terhapuskan dengan tidak berpihaknya kebijakan dalam upaya melindungi nasib para produsen pangan (petani). Munculnya beragam fakta tentang naiknya harga komoditas pangan, tingginya angka impor serta terpinggirkannya petani dalam ruang publik seolah menambah potret buram sektor pertanian Indonesia pada masa Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuff Kalla. Mata rantai ini tentu tidak bisa dipisahkan dengan keberadaan system tatakelola global, yakni kapitalisme liberal.

Dengan bergabungnya Indonesia sebagai anggota WTO telah menandai babak baru arah kebijakan perdagangan Indonesia. Di mana WTO yang merupakan metamorfosa dari GATT menawarkan sebuah peluang dan ancaman sekaligus. Masuknya sektor pertanian (baca; pangan) dalam perjanjian WTO, yang diatur dalam Agreement on Agriculture (AoA) sejatinya menjadi peluang yang menggembirakan namun faktanya perjanjian ini justru menambah muram sektor pertanian Indonesia. Hubungan asimetris antar Negara dijadikan dasar penyebab ketidakadilan yang terjadi. Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif.

Konsep Power yang ditawarkan Barnett dan Duvall kiranya mampu melihat relasi itu secara utuh. Barnett dan Duvall menawarkan empat macam konsep power, *Compursory Power*, *Productive Power*, *Institusional Power*, dan *Struktural Power*. Dengan menggunakan pendekatan kuasa (*power*) dari Barnett-Duvall dan konsep kebijakan pangan, penelitian ini berupaya untuk membaca pola relasi kekuasaan WTO dalam kebijakan pangan. Dari keempat konsep yang ditawarkan, terdapat dua konsep yang relevan digunakan sebagai pisau analisa, konsep Struktural power dan Institusional power. Struktural power melihat terpinggirkannya negara berkembang dalam proses perundingan sebagai akibat dari adanya dominasi negara maju. Sedangkan Institusional power melihat ketertundukan negara berkembang terjadi lewat skema perjanjian yang bersifat mengikat (*legally binding*).

Kata kunci: *Liberalisme, WTO, Agreement on Agriculture, Institutional Power, Productive Power, Structural Power, Institusional Power, Kebijakan Pangan SBY-JK.*

Krisis pangan ternyata tidak hanya menjadi isu domestik semata, namun ia juga dewasa ini telah menjadi isu global. Dalam pertemuan FOA (Badan Pangan Dunia) yang dilakukan pada September 2010 silam, juga membahas tren naiknya harga pangan dunia. Artinya isu pangan sudah menjadi isu serius (Winarno: 2014). Senada dengan hal itu, harian Kompas dalam ulasanya melaporkan bahwa pergolakan yang terjadi di Tunisia, Mesir, dan beberapa negara Arab lainnya pada dasarnya diawali oleh beberapa persoalan mendasar salah satunya, menurut laporan tersebut, krisis pangan di berbagai tempat di daerah itu. Dan kiranya masih segar diingatan kita pula, Reformasi yang mengawali jatuhnya rezim Orde Baru juga dimulai dengan tidak stabilnya harga-harga pangan, sebagai salah satu pemantik tergulingnya rezim. Bahkan pada era Soekarno tahun 1966, demo besar-besaran pernah dilakukan, yang terkenal dengan Tritura (tiga tuntutan rakyat) yang salah satuuntutannya adalah penurunan harga pangan.

Terpilihnya Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla, sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden ke-6 menandai era baru sistem perpolitikan Indonesia. Di mana untuk pertama kalinya dalam sejarah Indonesia, proses pemilihan presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Harapan masyarakat tentu turut mengiringinya, sebagai wujud ikhtiar atas kondisi yang kian semrawut. Namun faktanya beberapa persoalan pangan belum menampakan hasil positif. Terbukti dengan mencuatnya kasus-kasus kelaparan di beberapa daerah¹, angraria, kasus perizinan perkebunan, distribusi dan ekspor import menjadi sorotan. Menurut laporan yang dirilis oleh Serikat Petani Indonesia (SPI) bahwa dari kebijakan pemerintah sejak 2004-2009 dibidang pertanian, dapat dikatakan terjadi stagnasi kemajuan di pedesaan, pertanian dan petani (Saragih: 2009).

Lewat program Revitalisasi Pertanian Perikanan dan Kehutanan (RPPK) SBY-JK memulai memulai masa kepemimpinannya. Program ini dijanjikan sebagai program prioritas yang mampu menghantarkan masyarakat menuju sejahtera. Dalam program ini setidaknya terdapat tiga penekanan capaian (Saragih:2009);

1. Pengurangan kemiskinan dan kegureman, pengurangan pengangguran, serta pencapaian skala ekonomi usaha Pertanian Perikanan dan Kehutanan.
2. Peningkatan daya saing, produktivitas, nilai tambah, dan kemandirian produksi dan distribusi pertanian, perikanan, kehutanan dan sumber daya alam.
3. Pelestarian lingkungan hidup dan sumber daya alam.

¹Pada tahun 2005 seperti diberitakan oleh *The Jakarta Post* sekitar 332 warga Lombok NTT menderita gizi buruk, padahal pada saat itu gubernurnya mengkalim surplus produksi padi. Masih pada tahun yang sama yakni 2005, 32 anak meninggal di NTT karena gizi buruk, selanjutnya di pusat ibu kota Jakarta 13 kasus gizi buruk dan 8450 anak terancam rawan kekurangan gizi, begitupun juga di Sumatra 54.000 dilaporkan mengalami gizi buruk. Hira Jhamtani, (2007), Prolog, Pangan dari penindasan sampai ke ketahanan pangan

Dari urian program yang telah dijanjikan tersebut tidak nampak hasilnya, justru pada periode itu terjadi banyak permasalahan seputan pangan muncul kepermukaan.

Terdapat sebuah pertanyaan yang cukup mendasar terkait apa yang terjadi, bagaimana sesungguhnya regulasi kebijakan pada sektor pangan serta relasi apa yang mempengaruhi kebijakan pada sektor ini.?

Persoalan pangan tidaklah sesederhana yang kita kira, masalah pangan tidak lagi soal ketersediaan pangan semata, tetapi menjadi lebih kompleks karena berkaitan erat dengan liberalisasi perdagangan. Pilihan kebijakan perdagangan domestik suatu negara pun pada akhirnya juga dipengaruhi oleh pasar internasional. Sistem Globalisasi sebagai penjelmaan dari wujud kapitalisme, dewasa ini kiranya telah membawa dampak yang cukup serius bagi kehidupan petani. Peminggiran petani sebagai produsen pangan secara sistemik telah berbuntut panjang pada menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Salah satu contoh proses peminggiran petani, adalah terjadi akibat kekalahan petani kecil dan konsumen dalam perebutan kebijakan pangan yang memihak pada MNC (Multi National Corporations) bidang Agribisnis (Mansour: 2005). MNC sendiri merupakan wujud dari globalisasi produksi, yang oleh Eric Thun dalam tulisannya "The Globalization of Production" menyebut MNC sebagai wajah globalisasi yang paling nyata (Thun, 2008:347).

Sistem liberalisasi perdagangan sendiri ditandai dengan lahirnya suatu perjanjian internasional perdagangan yang dikenal dengan *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) tahun 1994. Di mana GATT yang juga merupakan forum negosiasi perdagangan antarpemerintah, dibangun di atas asumsi bahwa sistem dagang yang terbuka lebih efisien dibanding sistem yang proteksionis serta keyakinan bahwa persaingan bebas akan menguntungkan bagi negara yang menerapkan prinsip-prinsip efektivitas dan efisiensi. Sejak 1995, GATT berubah menjadi *World Trade Organization* (WTO). Bila GATT hanya mengatur perdagangan barang saja, maka peraturan WTO meliputi tiga bidang, yaitu perdagangan barang (termasuk pertanian), perdagangan jasa, dan hak cipta terkait perdagangan (Amalia: 2007).

Khusus dalam bidang pertanian, kerjasama multilateral diwujudkan oleh WTO dalam bentuk perjanjian pertanian, *Agreement on Agriculture* (AoA). Tujuannya adalah reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian, dalam rangka menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. Program reformasi ini berisi komitmen-komitmen spesifik untuk mengurangi subsidi domestik, subsidi ekspor dan meningkatkan akses pasar melalui penciptaan peraturan dan disiplin yang kuat dan efektif (Departemen Pertanian 2004, 7). Walaupun dalam praktiknya, kesepakatan ini oleh Negara-

negara besar kerap kali dilanggar yang berdampak pada menurunnya daya saing produk pertanian yang dihasilkan Negara berkembang (Anton: 2007).

Keikutsertaan Indonesia sebagai anggota WTO kiranya tidak dapat dilihat sebagai sebuah kelaziman belaka, namun ada korelasi positif yang ingin diperoleh dan dimainkan dalam forum tersebut. Hal ini nampak jelas pada diawal keikutsertaan Indonesia, di mana saat itu presiden Soeharto dalam salah tau pidatonya menyatakan “siap tidak siap, kita harus menghadapi perdagangan bebas”. Logika inilah yang kiranya juga diamini oleh sebagian anggota WTO. Dimana Perdagangan sebagai instrument yang dirasa efektif untuk mendorong proses pembangunan suatu bangsa. Argument ini diperkuat dengan kajian empiris yang seolah memberi penegasan bahwa, negara yang terbuka dengan pasar relative lebih maju pertumbuhan ekonominya dari pada negara dengan sikap proteksionisnya. Anggapan ini kiranya banyak mendapatkan pengakuan dari beberapa negara tak terkecuali Indonesia.

Namun anggapan itu rasanya terbalik, setelah mencermati dalam perkembangannya, dimensi perdebatan mengenai perdagangan sendiri semakin meluas, tidak hanya menyoal ekonomi tapi juga politik di dalamnya. Hal ini terjadi mengingat banyaknya aktor negara yang terlibat di dalamnya, baik itu negara maju maupun negara berkembang. Meningkatnya angka kemiskinan di negara berkembang terlebih di negara terbelakang/ LDC (*Least Developed Country*) menjadikan persoalan yang berbuntut pada sebuah pertanyaan tentang klaim positif, terkait kolelasi positif perdagangan dan pertumbuhan ekonomi. Artinya terdapat sebuah pertanyaan mendasar. Apakah korelasi positif yang diperoleh Negara-negara sedang berkembang, khususnya Indonesia dalam hal keamanan pangan selama menjadi anggota WTO?. Bagi kalangan anti globalisasi tentu relasi ini dipandang sebagai suatu yang muram. Walaupun bagi kalangan yang pro, relasi ini dipandang sebagai suatu kesempatan emas, di mana keterbukaan akses pasar menjadi suatu yang tak bisa diabaikan begitu saja. Perdebatan inilah kiranya yang menjadikan Negara-negara berkembang semacam Indonesia tedorong sisi kesadarannya akan pentingnya upaya perjuangan politik dalam WTO.

Keikutsertaan Negara-negara berkembang dalam keanggotaan WTO kiranya menarik untuk dilihat. Termasuk Indonesia secara khusus. Mengingat komposisi keanggotaan nampak bahwa Negara berkembang menyumbang dua pertiga dari total jumlah anggota dalam WTO. Sebuah angka yang tidak sedikit, namun terdapat sebuah ironi terkait peran yang dimainkan Negara-negara berkembang, di mana peranan serta positioning negara-negara tersebut masih dianggap lemah. Artinya dalam upaya memperjuangkan kepentingan dan memainkan isu-isu strategis kerap kali justru malah menjadi objek penderita (kelompok yang dirugikan). Kelemahan ini salah satunya disebabkan oleh rendahnya kapasitas

Negara. Alih-alih Prinsip transparansi dan non diskriminasi yang menjadi pilar dalam sistem WTO, namun justru hal tersebut dijadikan senjata dan dalih pembenaran Negara-negara maju untuk semakin memojokkan posisi Negara-negara berkembang.

Negara berkembang tentu tidak ambil diam melihat kondisi tersebut, berbagai upaya dilakukan oleh Negara-negara berkembang dalam upaya menaikkan posisi tawar dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan strategis mereka, namun belum nampak hasilnya. Hal ini dikarenakan tarik ulurnya kepentingan dalam proses perundingan, yang menghasilkan kebuntuan. Kondisi semacam ini kiranya harus ada media yang menjembatani karena bukan tidak mungkin ketika kondisi ini berlangsung terus maka akan terjadi pelemahan sistem perdagangan multilateral dan peminggiran kepentingan negara berkembang itu sendiri. Akhirnya keberadaan sistem perdagangan global yang digadang-gadang hanya sekedar jargon yang tidak berkorelasi dengan perbaikan kesejahteraan negara berkembang.

Jika demikian kondisinya lantas pertanyaan yang kemudian muncul adalah, bagaimana Negara-negara berkembang dapat menerima keadaan yang timpang itu selama ini? Jika keadaan yang ada hanya merupakan paksaan ketimbang sukarela, lantas apa kiranya yang menyebabkan mereka dapat menerimanya dan menganggapnya sebagai bentuk kelaziman? Apa yang membuat Negara-negara berkembang tersebut tidak “meradang” bahkan mencoba “keluar” untuk selanjutnya membuat poros sendiri? (Bahagijo: 2006). Seperti yang banyak pengamat dan para pakar menyarankan. Lantas timbul sebuah pertanyaan, “Bagaimana proses relasi kuasa yang dibangun oleh World Trade Organization dalam kaitannya dengan kebijakan pangan pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono dan Yusuf Kalla”.

Memahami relasi kuasa WTO dengan segala ragam dan bentuknya kiranya penting untuk dapat mengetahui secara detail persoalan di atas. Kapitalisme kiranya tak dapat dipahami hanya sebatas bentuk modus produksi teknis dalam menciptakan barang yang diperjual belikan, yang kemudian terisolasi dari relasi sosial dalam kehidupan masyarakat. Dibutuhkan analisis yang mendalam tentang berbagai bentuk dan ekspresi kuasa. WTO sebagai kaki tangan kapitalisme adalah manifestasi nyata dari pusat-pusat simpul politik yang mengelola dan memastikan kelancaran sirkulasi kapital pada skala global. Sehingga dalam upaya memahaminya dibutuhkan perangkat teori analisa yang pas secara mendalam.

Pola relasi kuasa yang selama ini banyak difahami hanya satu prespektif yakni prespektif realis. Di mana ia mendudukan power dalam kaca mata kekuatan fisik, sedangkan dalam dimensi lain yang lebih soft jarang mendapat porsi pembahasan. Ada banyak teori yang bisa digunakan melihat pola hubungan WTO versus Negara, dan kesemuanya mempunyai kekhasan tersendiri, mulai dari Word

System Teory, Teori Dependensi, Teori Hegemoni dan masih banyak lainnya. Namun menurut pendapat penulis, pada tataran yang lebih tehnik terkait pola dan bentuk-bentuk relasi yang dibangun kiranya belum detail tergambar. Adalah Michael Barnett dan Raymond Duvall, yang mengenalkan pendekatan baru dalam mode kuasa (Power) lewat pola langsung dan tersebar. Yang dari situ dikelompokkan lagi menjadibeberapa kelompok tipe kuasa, *compulsory power*, *institutional power*, *structural power* dan *productive power*. Pengelempokan melalui tipe inilah yang menjadi pilihan penulis menganalisa pola relasi WTO atas Negara, dalam hal ini lewat kebijakan pangan.

Mode Kuasa (Power) Barnett dan Duvall

Dalam ilmu hubungan internasional dan ilmu politik konsep power mempunyai posisi yang cukup signifikan. Di mana keberadaannya menjadi salah satu bangunan terpenting dalam memahami relasi dan tindakan politik sebuah negara. Bapak realis, Hans J. Morgenthau bahkan mendefinisikan politik –dalam negeri maupun internasional- sebagai perjuangan memperoleh kekuasaan. Konsep power dalam studi ilmu politik menjadi hal yang mendasar untuk diperbincangkan sebelum melangkah pada pemahaman konsep yang lain. Walaupun konsep power di kalangan para akademisi hubungan internasional secara definitif tidak ada kesepatan tentangnya. Bahkan secara umum pemahaman konsep power sering terkooptasi masuk dalam pemahaman sempit yang condong pada salah satu mazhab. Perdebatan dikalangan ilmuan ini terjadi, setidaknya berangkat dari dua isu yang berbeda yang difahami oleh para ilmuan. Pertama, terkait apakah power harus dipandang sebagai sekumpulan atribut atau sifat seseorang, suatu kelompok, suatau negara; hubungan antar dua aktor politik dengan kehendak yang berbeda. Kedua, seberapa banyak sifat daya paksa (militer, ekonomi, atau psikologis) dimasukkan sebagai power (Mas'ood: 1990).

Power adalah sebuah pembentukan dari serangkain akibat kepada para pelaku di dalam dan selama proses hubungan sosial, yang membentuk kapasitas mereka untuk menentukan takdirnya². Setidaknya ada dua dimensi untuk melihat bagaimana power ini berjalan. Pertama, mengenai macam dari hubungan sosial yang mempengaruhi maupun mengakibatkan kapasitas para pelaku. Pada aspek ini hubungan yang mempengaruhi kapasitas apek pelaku adalah “interaksi” antar pelaku yang telah terbentuk sebelumnya serta hubungan “susunan” sebagai pelaku sosial. Kedua, mengenai spesifikasi dari hubungan sosial, yang terbagi menjadi *langsung* dan *tersebar*.

² Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politik,” dalam jurnal *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (Winter, 2005), hlm. 39-75.

Dalam dimensi kedua, terdapat pola langsung dan tersebar terkait spesifikasi dari hubungan sosial. Adapun pola langsung mempunyai gambaran bahwa dalam menggunakan kekuasaan terhadap pihak lain, aktor pelaku melakukan model interaksi langsung tanpa perantara. Selanjutnya dalam pola “menyebarkan” distribusi kekuasaan dilakukan melalui sebuah perantara. Menurut Michael Barrett dan Raymond Duvall, dua dimensi tersebut melahirkan empat taxonomi power yang meliputi: *Compulsory*, *Institutional*, *Structural* dan *Productive*.

Compulsory, 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 yang lebih lemah agar sesuai keinginan mereka³. Robert Dahl, memandang bahwa power adalah kemampuan A untuk membuat melakukan apapun yang tidak seharusnya B lakukan (Dahl: 1995). Dalam hubungan internasional konsep ini sering digunakan oleh kalangan *realis* dalam melihat dan mendefinisikan *power*. Dalam studi hubungan internasional, konsep *compulsory* melihat *power* sebagai upaya sebuah negara menggunakan sumber daya material untuk meningkatkan kepentingannya melawan kepentingan negara lain (Norma: 2011).

Institutional, memandang aktor mengontrol pihak lain dengan cara tidak langsung melalui institusi lewat instrumen peraturan, prosedur, kesepakatan oleh institusi tersebut. Hal ini berlangsung dalam bentuk institusi langsung maupun institusi tak langsung (Norma: 2011).

Structural, menekankan pada struktur yang menentukan perwujudan sosial seperti apakah aktor tersebut. Posisi sosial tidak serta merta membuat kesetaraan. Menghiraikan penetapan kapasitas sosial dalam hubungannya pada pemajuan kepentingan (Norma: 2011). Atau dalam penjelasan lain dapat diartikan, bentuk relasi yang secara structural (politik dan ekonomi) mendukung kapasitas sosial dan pihak-pihak berkepentingan sebagaimana dalam kapitalisme, pihak majikan dan pihak buruh (Bahgijo: 2006).

Productive, bentuk kuasa yang kaitannya dengan produksi wacana, ide, gagasan dan pengetahuan dalam sistem sosial dalam kaitannya mendukung dilaksanakannya pemajuan kepentingan tertentu.

Dalam era penjajahan, rezim kolonial biasa menjalankan kuasa melalui *compulsory power*, hal ini dikarenakan kekuatan material (senjata dan dana) dapat menjadi alat pemaksa utama. Adapun pada era Pascakolonial, kuasa dalam bentuk *Institutional Power* dan *Productive Power* menjadi modus yang lebih dominan

³ Ibid, hal. 14

(bahgijo: 2006) (walaupun hal ini tidak selalu demikian). Termasuk dalam menganalisis kuasa WTO dalam kaitannya dengan kebijakan pangan di Negara berkembang.

		Relational specificity	
		Direct	Diffuse
Power works through	Interactions of specific actors	Compulsory	Institusional
		Bentuk paling tradisional yang menggambarkan relasi aktor mengendalikan lainnya. Mekanisme koalisi dalam model pengambilan keputusan WTO relatif dapat meredamnya.	Satu pihak mengendalikan secara tidak langsung pihak lainnya melalui institusi dengan beragam peraturan, prosedur, atau kesepakatan yang dimiliki institusi tersebut. Modalitas isu runding, progress kesepakatan pra negosiasi
	Social Relations of constitution	Structural	Productive
		Relasi struktural baik politik maupun ekonomi menundukan kapasitas sosial dan pihak-pihak berkepentingan. Modalitas kekuatan negara/ koalisi	Produksi makna, wacana, dan pengetahuan dalam sistem sosial yang mendukung untuk dilaksanakannya pemajuan kepentingan tertentu Wacana yang berkembang yang mendukung tercapainya kesepakatan

Tipologi mode-kuasa

Dalam melakukan pembacaan ini, penulis menggunakan pendekatan atau jenis penelitian kualitatif sebagai cara untuk memahami objek penelitian yang menjadi tema penelitian. Menurut Bodgan dan Taylor mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Lexy: 2007). Definisi lain dikemukakan oleh Denzin dan Lincoln, menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Sementara dalam teknik pengumpulan data akan digunakan pengumpulan data dengan menggunakan bahan-bahan sekunder baik yang bersifat teoritis maupun empiris tentang obyek penelitian yang caranya diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) baik dari buku, jurnal ilmiah, dokumen pemerintah, artikel dan majalah, surat kabar, serta sumber internet yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan. Adapun sifat penelitian ini adalah Deskriptif eksploitatif.

Agreement on Agriculture

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 symbol perlawanan yang cukup sengit yang dilakukan oleh masyarakat.

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 pengekspor (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 (aggregate 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 dukungan terhadap 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. 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 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 tradisionalnya⁴.

Selain ketiga ketentuan di atas, kiranya masih banyak lagi ketentuan di dalam AoA yang cukup rumit dan bersifat *tricky* (memperdayakan), sehingga sebagai implikasinya negara maju lebih banyak diuntungkan, sementara Negara Dunia Ketiga terperdayai dan menjadi pihak yang dirugikan. perjanjian lain adalah⁵;

TRIPs (HAKI terkait perdagangan), di mana dalam perjanjian ini setiap negara diharuskan untuk memberikan paten atas produk dan proses atas temuan-temuan di bidang bioteknologi, termasuk dalam sola pangan dan pertanian.

SPS (*Sanitasi dan Fitosanitasi*), perjanjian mengenai aturan karantina barang-barang import pertanian untuk perlindungan terhadap kesehatan manusia, tanaman, tumbuhan dan hewan, yang harus sesuai dengan standar-standar kesehatan yang dapat dibenarkan secara ilmiah.

TBT (*Technical Barriers to Trade*), perjanjian mengenai standarisasi, baik yang bersifat *mandatory* (wajib) maupun yang bersifat *voluntary*, yang mencakup karakteristik produk; metode proses dan produk; terminology dan symbol; serta persyaratan kemasan (*packaging*) dan label (*labelling*) suatu produk.

Membaca Kebijakan Pemerintahan SBY-JK Dalam Sektor Pangan (Pertanian)

Mengawali kepemimpinannya, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan M. Jusuf Kallah (JK), menawarkan beberapa program kebijakan dalam sector pertanian. Dimulai saat kampanye pencalonan, pasangan ini mengeluarkan buku

⁴ 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.

⁵ opcit

putih yang di dalamnya berisi program pembaharuan agraria. Dalam Pidato Presidenan pada Januari 2007 SBY pun mengulang pembahasan, yang kemudian dikenal sebagai Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN). Disusul kemudian pada Juni 2005 Presiden beserta beberapa mentrinya mencanangkan program Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK). Program ini merupakan realisasi dari tiga jalur agenda pembangunan jangka menengah (RPJM) Kabinet Indonesia Bersatu. Sedangkan dua strategi lainnya adalah, Peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,6 persen pertahun dicapai melalui percepatan investasi dan ekspor serta pembenahan sector riil untuk membuka lapangan kerja. RPPK juga menetapkan lahan pertanian abadi seluas 15 juta hektar lahan ber-irigasi dan 15 juta hektar lahan kering, total 30 juta hektar⁶. Munculnya krisis bahan bakar fosil dan isu lingkungan pada tahun 2006, juga turut direspon pemerintah dengan mengeluarkan Perpres No. 5/2006 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Instruksi Presiden tentang Bahan Bakar Nabati.

Berikut adalah beberapa point ini adalah hasil penjabaran dari apa yang menjadi konsen pemerintahan SBY-JK seperti yang dikemukakan dalam awal periode kepemimpinannya.

Kebijakan Agraria

Dalam Periode SBY dan JK ditetapkanlah rencana pelaksanaan program redistribusi lahan melalui beberapa Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN). Bahkan di awal 2007, pemerintah mengumumkan kembali jumlah penambahan luas lahan yang akan dibagikan yang tadinya seluas 8.15 juta hektar menjadi 1.1 juta hektar menjadi total 9.25 juta hektar. Ini disebut sebagai upaya untuk membantu petani gurem yang tiap tahun persentasenya makin meningkat⁷.

Sebagian masyarakat dan pengamat, turut mengkritisi sejumlah kebijakan yang dikeluarkan oleh SBY-JK, di mana kebijakan dianggap justru malah menjauhkan petani dari aksesnya atas tanah. Salah satu argument yang dilontarkan adalah tidak adanya implementasi program yang benar-benar riil serta kebijakan yang terkesan hanya retorika semata.

Hal ini dapat kiranya dilihat dalam beberapa kebijakan yang tertuang dalam Perpres, maupun Undang-undang. Berikut daftar kebijakannya:

1. Peraturan Presiden No. 36/2005 dan penggantinya yaitu Peraturan Presiden No. 65/2006 yang mengatur pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

⁶ Sebuah laporan evaluasi terhadap kebijakan pertanian pemerintahan SBY-JK tahun 2004-2009, yang ditulis oleh Serikat Petani Indonesia (SPI).

⁷ opcit

2. Instruksi Presiden No. 1/2006 dan Peraturan Presiden No. 5/2006 tentang Bahan Bakar Nabati
3. Undang-undang No. 25/27 tentang Penanaman Modal (UUPM) dengan berbagai turunannya
4. Instruksi Presiden No. 5/2008 tentang Fokus Program Ekonomi 2008-2009 termasuk di dalamnya mengatur Investasi Pangan Skala Luas (Food Estate).

Sebagai sebuah contoh kasus, Perpres 36/2005 atau penggantinya Perpres 65/2006 memberikan legalitas kepada pemerintah dengan mengatas namakan kepentingan umum dirasa kurang pas. Kata “kepetingan umum” faktanya lebih diterjemahkan sebagai kepentingan penguasa dan para pemilik modal. Konsekwensi logis dari hal tersebut kemudian adalah, terciptanya konflik di arus bawah (masyarakat akar rumput), mengingat implementasi kebijakan ini berdampak cukup luas. Di tambah lagi, kasus pengalihan fungsi lahan pertanian 655.400 hektare yang direncanakan untuk pembangunan Tol Trans Jawa⁸. jika dirata-rata petani di Jawa mengelola 0,4 hektar tanah pertanian, maka kiranya ada 1.638.500 rumah tangga tani yang akan kehilangan sumber penghidupannya.

Sebagai data tambahan, konvensi lahan sawah sedikitnya 10 ribu hektar pertahun. Kepemilikan lahan oleh petani gurem hanya 0,3 hektar (Jawa) dan 1,19 hektar (diluar Jawa)⁹. Sedangkan di Kalimantan 5.000 hektar lahan pertanian beralih fungsi menjadi area tambang.

PPAN dirasa telah gagal menghantarkan kesejahteraan petani. PPAN seolah direduksi menjadi persoalan administratif pertanahan semata tanpa substansi keadilan, dimana sertifikasi lahan pertanian gencar digalakkan (seperti Program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Lahan (Larasita)). Tujuan Reforma Agraria (landreform) untuk menumbuhkan keadilan struktur penguasaan dan kepemilikan lahan rasanya masih jauh dari harapan. Padahal dalam amanat konstitusi, penerima redistribusi tanah dalam *landreform* adalah petani miskin, penggarap, buruh tani dan lainnya sesuai Undang-undang No. 5 tahun 1960 (UUPA).

Disahkannya Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing menambah masalah baru dalam dunia pertanian (baca; Pangan). Bagian-bagaian dalam undang-undang ini yang secara langsung bersinggungan dengan sektor pertanian adalah: Pasal 21 (Pemerintah akan memberi kemudahan bagi investor untuk memperoleh hak atas tanah), dan Pasal 22 (tentang Hak Guna Usaha Selama 60 tahun yang bisa diperpanjang menjadi 95 tahun, Hak Guna

⁸ Menurut catatan yang dikeluarkan oleh Serikat Petani Indonesia (SPI) setidaknya 60 hektar hutan lindung di Jawa Tengah dan Jawa Timur juga jadi korban, padahal tingkat konversi lahan di Jawa sudah mencapai rata-rata 40.000 hektar pertahun.

⁹ Data akhir 2007, mengutip catatan SPI yang diambil dari data BPS.

Bangunan selama 50 tahun yang bisa diperpanjang menjadi 80 tahun, dan Hak Pakai selama 45 tahun yang bisa diperpanjang menjadi 70 tahun).

Kegagalan implementasi UUPA serta lahirnya produk kebijakan yang kurang memihak, menjadi pemicu lahirnya konflik pertanahan. Dalam era pemerintahan SBY-JK tercatat 139 kasus, terhitung sejak 2007-2008, serta korban meninggal 16 orang.

Produksi Pangan

Program RPPK yang dijadikan pemerintah sebagai salah satu strategi menguatkan sektor pertanian, lewat upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,6 persen pertahun nampak hasilnya. Hal ini dapat dilihat oleh capaian yang diperoleh oleh Pemerintahan SBY-JK dengan meningkatnya produksi padi secara bertahap pada tahun 2008. Indonesia kembali swasembada beras. Produktifitas pertanian padi digejot habis-habisan dengan berbagai cara, sehingga dalam satu tahun antara 2007-2008 terjadi laju peningkatan produksi yang besar, yakni 5,46 yang merupakan rekor tertinggi dalam 10 tahun terakhir.

Geliat ini juga nampak pada komoditas pangan yang lain, yakni palawija. Pemerintahan SBY-JK mendorong peningkatan produksi sejumlah tanaman palawija seperti kedelai, meskipun hal ini dilakukan menyusul krisis harga pangan yang menimpa Indonesia dan beberapa negara lainnya pada tahun 2008.

Namun meskipun demikian, nampak dominasi kepentingan bisnis sangat kental. Hal ini disebabkan kebijakan yang dibuat tidak menempatkan petani sebagai subyek utama, yang harus dilindungi dalam percaturan ekonomi politik global. Sebaliknya dalam agenda revitalisasi hutan yang rusak, rakyat dijadikan sebagai subyek penyebab yang harus mempertanggung jawabkan melalui berbagai program.

Demikian juga dalam hal investasi, fokus RPPK lagi-lagi bisnis oriented. Investasi dan perdagangan dianggap sebagai jalan utama untuk menghantarkan petani pada kesejahteraan, walaupun faktanya berkata lain. Anggapan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif di pasar menjadi agenda pemerintah adalah anggapan yang keliru. Penguatan ekonomi nasional, pemenuhan pangan nasional, dan industri nasional kiranya menjadi sektor-sektor yang harus diperkuat melalui pembangunan pertanian yang tidak melulu berorientasi pada ekspor. Anggapan bahwa aktifitas ekspor adalah satu-satunya cara yang menguntungkan bagi petani kiranya perlu ditinggalkan.

Meningkatnya produksi pertanian oleh petani kiranya belum bisa menghantarkan pada kesejahteraan petani. Pasalnya, BULOG pada awal 2008

menambah jumlah persyaratan gabah petani yang bisa diserap. Jika sebelumnya BULOG menerapkan hanya dua kriteria gabah yang bisa diserap dari petani, namun melalui Inpres No. 1/2008 menjadi 5 kriteria yaitu (1) Kadar air maksimum 14 % untuk GKG; (2) kadar hampa 3 %; (3) derajat sosoh 95%; (4) beras kuning maksimum 3%; (5) menir maksimum 2%.

Tentu, pembatasan penyerapan harga beras oleh BULOG semakin menyulitkan para petani. Terutama, melihat harga gabah yang tidak sebanding dengan peningkatan harga beras, yang jauh lebih tinggi. Tinggi perbedann harga gabah di petani dan harga beras di pasar terjadi karena telah terjadi biaya peningkatan biaya panjang jalur distribusi beras yang jatuh ke tangan pencari rente. Sehingga meningkatnya jumlah produksi beras tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan petani.

Guna mendukung produksi pangan, Presiden mengeluarkan Instruksi No. 5 tahun 2008, mengenai focus Program Ekonomi 2008-2009, juga mengatur mengenai sertifikasi tanah dan investasi pangan skala luas. (Food Estate). Inpres ini memberikan kesempatan kepada kalangan pengusaha dan investor untuk mengembangkan sektor “perkebunan” tanaman pangan. Sebagai langkah awal sebelum meresmikan RUU Lahan Pertanian Pangan Abadi.

Namun lagi-lagi disayangkan, kebijakan yang dikeluarkan pemerintah justru lebih condong ke arah agribisnis pertanian yang didukung oleh investor besar.

Benih

Program lain yang digalakkan oleh pemerintahan SBY-JK yaitu masalah perbenihan. Di mana Indonesia disebut mengalami krisis benih, sehingga diperlukan upaya impor benih untuk tanaman pangan berkelanjutan. Adapun benih didatangkan dari Selandia Baru, Jepang, Malaysia, Australia dan Thailand, total mencapai 2.207 ton⁸. Berdasarkan catatan data Dirjen Hortikultura, tiap tahun angka impor meningkat, setidaknya sejak 2003 terjadi peningkatan sekitar 5%.

Ketergantungan akan benih tentunya bukanlah suatu yang alamiah. Namun suatu yang by desain yang sengaja diarahkan. Tanpa kedaulatan atas benih, petani tidak lagi jadi pengembang benih yang berdaulat, melainkan konsumen pengguna benih. Itulah fakta yang dika hadapi. Terdapat sebuah relasi antara perbenihan dengan agroindustri dan agrobisnis yang menjadi salah satu fokus pembangunan pertanian Indonesia.

Agrobisnis maupun agroindustri sejatinya bila dilaksanakan dengan dasar keadilan dan kesejahteraan akan menghantarkan pada kesejahteraan dan ketersediaan pangan. Namun faktanya konsep agroindustri maupun agrobisnis selama ini lebih diarahkan pada investasi perusahaan besar di mana sebagai konsekwensinya petani diposisikan sebagai tenaga bukan lagi produsen pangan yang berdaulat. Konsep agroindustri dan agrobisnis yang ada saat ini bertumpu pada paham “pertanian tanpa petani” di mana perusahaan menguasai benih, sarana pertanian bahkan lahan dan pemasaran, sementara petani direduksi dari produsen menjadi sekedar tenaga kerja¹⁰.

Distribusi

Dalam Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang pangan dalam pasal 3 secara jelas dinyatakan bahwa tujuan pengaturan pengadaan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah: (1) tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia; (2) terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab, dan; (3) terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai kebutuhan masyarakat.

Kiranya persoalan yang tak kalah penting dalam dimensi ketersediaan pangan adalah pengadaan dan distribusi pangan. Rakyat berhak mendapatkan layanan ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup serta kualitas yang memadai. Distribusi menjadi kata kunci pokok dalam kaitannya dengan sektor pangan. Terkait dengan hal tersebut, patut kita cermati kebijakan yang menyangkut masalah distribusi produk pertanian ini.

Aktifitas petani Indonesia sebagian besar bergerak pada wilayah budidaya (*On-Farm*), sedangkan pada wilayah *Off-Fram* belum dapat sepenuhnya terakomodir. Kebijakan pemerintah yang cenderung pro-pasar menjadikan posisi tawar petani lemah. Sehingga walaupun jumlah pasokan produksi pangan dalam negeri meningkat namun Impor pangan Indonesia masih tetap tinggi.

Krisis harga pangan yang terjadi pada 2008, mendorong pemerintah mengeluarkan kebijakan yang ditujukan untuk menstabilkan harga bahan kebutuhan pokok. Melalui departemen keuangan diluncurkanlah kebijakan fiskal stabilisasi harga pangan senilai 13,7 trilyun. Peraturan menteri Keuangan No. 08/PMK.03/2008 tentang penunjukan pemungut PPh Pasal 22, Sifat dan Besarnya Pungutan serta Tata cara Penyetoran dan Pelaporannya¹¹. Peraturan ini berisi

¹⁰ Susan Geogre, Pangan; dari penindasan sampai ke ketahanan pangan, Yogyakarta, Insist, 2007.

¹¹ Serikat Petani Indonesia, Evaluasi Kebijakan Pertanian SBY-JK, Jakarta, SPI, 2009

penurunan besarnya pajak atas impor kedelai, gandum, dan tepung terigu oleh importir yang semula 2,5% menjadi 0,5% dari nilai impor¹².

Kebijakan lain yang masih menyangkut soal distribusi adalah, pada januari 2000, pemerintah memberlakukan tariff impor beras sebesar 30% (Rp 430). Pada awal tahun 2007 pemerintah menurunkan lagi tariff impor beras hingga sebesar 11% (Rp 550), dan pada awal 2008 diturunkan lagi hingga hanya 8.7 % (Rp 450). Walaupun akhirnya rencana impor dan penurunan tariff tersebut tidak jadi diberlakukan lagi. Pada tahun 1998 indonesia pernah mengalami liberalisasi total beras dengan tariff 0% biaya masuk. Ini terjadi pasca penandatanganan LoI dengan IMF.

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 melakukan (Barnett: 2005). Pemaknaan tersebut sangat melekat erat bahkan seringkali dianggap sebagai pemahaman yang mutlak akan *power* itu sendiri. Pemahaman semacam ini tentunya mengkerdulkan 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 mereka (Norma:2011). 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 yang lebih lemah agar sesuai keinginan mereka (Norma: 2011). Konsep ini kiranya tidak bisa digunakan melihat relasi WTO dengan Indonesia secara pas. Pasalnya pendekatan ini mendudukkan posisi aktor berhadapan-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.

¹² Munculnya kebijakan ini sebagai imbas dari berbagai aturan yang didorongkan baik oleh WTO, maupun IMF pasca penandatanganan *Letter of Intent* (LoI)

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.

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 perpanjang tangan kepentingan Amerika Serikat dalam upaya menyetir arah kebijakan ekonomi Indonesia menjadi indikator adanya *productive power*, lewat gagasan ide. Namun dalam kaitannya 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 *Institutional 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 siap¹³. 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, karena selalu investasi politik dari presiden dan kroninya yang berdasarkan pada kepentingan sesaat dan bukan strategi jangka panjang¹⁴. Ini merupakan cerminan pula dari pembangunan ekonomi Orde Baru.

Struktural power adalah bentuk relasi yang secara struktural (politik ekonomi) menundukkan kapasitas social dan pihak-pihak berkepentingan sebagaimana dalam kapitalisme, pihak majikan dan pihak buruh (bahagijo:2006). Menekankan perhatian pada struktur yang menentukan perwujudan social seperti apakah para actor tersebut(Norma: 20011).

Dalam prespektif ini, tatanan dunia saat ini berdasarkan pada system kapitalisme global. Di mana bentuk dasar tatanan ini adalah ketidak setaraan dan ketidakadilan. 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 setara¹⁵.

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 legitimasi 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 dilakukan oleh Indonesia, kiranya tidak memberikan dampak yang signifikan dalam mengubah arah kebijakan. Pasalnya, menjelang KTM ke-6 WTO,

¹³ Bonnie Setiawan, WTO dan Perdagangan abad 21, Yogyakarta, Resist Book, 2013.

¹⁴ Bonnie Setiawan, Ibid.

¹⁵ [Arlian Buana Chrissandi](http://fkeciputat.blogspot.co.id/2011/03/tinjauan-kritis-strukturalisme-terhadap.html), Tinjauan Kritis Strukturalisme terhadap Kebijakan Ekonomi Indonesia, <http://fkeciputat.blogspot.co.id/2011/03/tinjauan-kritis-strukturalisme-terhadap.html>

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 ton¹⁶.

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 besar¹⁷. 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. 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 besar¹⁸. Tak jarang Negara-negara sedang berkembang menjadi pihak yang dirugikan dalam proses tersebut.

¹⁶ Witoro, *Memperdagangkan kehidupan menelisis nasib beras di bawah pasal-pasal WTO*, dalam *Globalisasi menghempas Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2006, hlmn. 258.

¹⁷ *ibid*

¹⁸

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 memperjuangkan kepentingan negara mereka. Namun meskipun demikian kondisi yang tak berimbang antar negara menajadikan 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 Sekat 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 ini¹⁹. Memandang aktor mengontrol pihak lain dengan cara tak langsung.

Kebijakan merupakan salah satu instrument penting dalam membentuk dan mengarahakan power. Bahkan dampak utama dari rezim WTO kepada Indonesia kalau disimpulkan sebenarnya terletak pada kebijakan²⁰. 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 prosedur dalam institusi, yang kemudian mampu memaksa serta menkondisikan 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 ditingkirkan. Sampai detik ini kiranya tidak ada sebuah organisasi internasional yang mampu melakukan “*abuse of power*” sejelas yang dilakukan oleh WTO, dan hal yang demikian tetap

¹⁹ Sugeng Bahagijo, opcit.

²⁰ Bonie Setiawan, opcit.

dianggap sah oleh para anggotanya. Meskipun “politik keuasaan” telah dipertontonkan secara terbuka dalam mekanisme pengambilan keputusan²¹.

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 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,”²²

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 domeskitnya bagi 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 mengeksport (*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 untuh gula terjadi penurunan. Dalam komoditi beras,

²¹ Bonie Setiawan, opcit.

²² 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 (atau naik 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)²³. 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 tersebut adalah rakyat yang tinggal di desa, yang mayoritasnya (70 persen) adalah kaum tani²⁴.

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.

Masih terkait dengan kebijakan pemerintah sebagai dampak penyesuaian atas kebijakan WTO. Kebijakan yang dikeluarkan oleh BULOG pada awal 2008,

²³ Catatan Tahun 2007 Serikat Petani Indonesia (SPI), SBY-JK Tidak Laksanakan Pembaruan Agraria.

²⁴ Serikat Petani Indonesia, Catatan 2007 : SBY tak laksanakan pembangunan agrarian. 2007.

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 dari 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 umum²⁵.

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 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 Malaysia²⁶. 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”²⁷.

²⁵ Khudori dalam Ferry j. Juliantono, Pertanian Indonesia di bawah rezim WTO, Banana, Jakarta 2007.

²⁶ Laporan akhir tahun Serikat Petani Indonesia, Evaluasi terhadap kebijakan pangan pemerintahan SBY-JK tahun 2004-2009.

²⁷ Susn Geogre, Pangan dari penindasan samapi ke ketahanan pangan, insist perss, Yogyakarta, 2007.

Kedua, dampak perjanjian paten dalam TRIPs yang membolehkan perusahaan-perusahaan multinasional untuk mematenkan seluruh komoditas organik. Manuver beberapa korporasi dibidang pangan dan benih terbukti telah menyingkirkan hak-hak petani di negara-negara berkembang. Sebagai satu contoh, 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 Jepang²⁸.

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 paten²⁹. Hal yang serupa juga dialami petani asal Brazil yang berhadapan dengan Monsanto sebagai produsen benih terbesar³⁰.

Ketentuan membuka pasar domestiknya bagi 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, tepung 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 ton³¹.

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

²⁸ Ferry J. Julianto, *Pertanian Indonesia di bawah rezim WTO*, Banana, Jakarta 2007.

²⁹ *opcit*

³⁰ Delforge, *Dusta Industri Pangan penelusuran jejak Monsanto*, insist press, Yogyakarta,

³¹ Kompas, 7 juli 2004.

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).

Kesimpulan

Keikutsertaan Indonesia dalam WTO menjadi suatu yang menarik untuk diteliti lebih jauh. Lebih-lebih pasca tumbanganya orde baru, dimana diskursus tentang globalisasi mencuat kembali dan kian santer dibicarakan oleh semua elemen masyarakat. Kepemimpinan SBY-JK sebagai presiden pertama yang dipilih langsung oleh masyarakat tentu menjadi menarik untuk dikaji, lebih-lebih dalam aspek politik dagang. Dalam catatan Serikat Petani Indonesia terdapat catatan merah kepemimpinan ini dalam sektor pertanian. arah pembangunan yang cenderung liberal dinilai tidak sejalan dengan visi-misi yang diusung sang pemimpin ketika kampanye.

Alih-alih sistem perekonomian pancasila yang kita anut (seperti yang tertuang dalam dasar konstitusi negara) sebagai antitesa dari system ekonomi liberal, namun dalam realitas prakteknya kecenderungan ekonomi liberal yang dianut. Terjadi sebuah paradoks antara wacana dan realita. Meminjam pendapat J.M. Keynes, ekonom Inggris, bahwa tujuan yang berbeda tidak mungkin hanya dicapai hanya dengan mengubah kebijakan dan strategi saja, tetapi harus dengan cara mengubah teorinya, yaitu ekonomi yang melandasi kebijakan dan strategi ekonomi itu.

Kaitannya dengan WTO dan Indonesia dalam konteks pangan, perlu dilihat menggunakan satu pendekatan yang komprehensif. Relasi kekuasaan (Power) yang ditawarkan oleh Barnett dan Duvall kiranya mampu menjadi instrument penting dalam melihat dan mengurai relasi tersebut secara utuh dan menyeluruh. Dalam hal ini Barnett dan Duvall, menggunakan empat konsep power, compulsory, productive, structural dan institutional power.

Dari keempat konsep power yang digunakan dalam melihat relasi WTO dengan Negara (baca; Indonesia) konsep *Compulsory* dan *Productive power* dirasa tidak relevan untuk diterapkan. Pasalnya, *Compulsory* melihat aktor secara face to face dimana menekankan pada penggunaan sumberdaya material untuk menaklukkan negara lawannya. Pendekatan ini lazim digunakan pada era kolonial sedangkan dalam era post kolonial pola ini sudah jarang ditemui. Di samping itu dalam konteks WTO pola seperti yang digambarkan kaum realis ini susah untuk ditemukan secara empiris. Sedangkan dalam konsep *productive power*, melihat pola relasi dalam bentuk yang abstrak, yakni melalui gagasan,

wacana dan ide. Pola ini hampir sama dengan konsep yang dikembangkan Gramscy lewat konsep *Hegemony* di mana, power dilihat dalam bingkai gagasan, ide yang mampu menundukkan suatu negara guna melancarkan kepentingannya. Dalam penerapannya konsep ini mengalami beberapa kesulitan jika digunakan untuk melihat pola relasi WTO dengan Negara, pasalnya akan terjadi kesulitan untuk menentukan parameter untuk melihat serta mengukur pola relasi itu. Dengan kata lain konsep ini terlalu abstrak untuk dapat digunakan, meskipun penulis menyadari bahwa pengaruh lewat wacana dan gagasan tidak bisa dinafikan dalam melihat sebuah proses hubungan.

Dari uraian tersebut akhirnya penulis dapat terdapat dua konsep dari Barnett dan Duvall yang cukup relevan digunakan dalam melihat dan menganalisa pola relasi yang ada, antara WTO dan Pemerintahan Indonesia dalam konteks kebijakan pangan. Kedua konsep itu adalah *Struktural Power* dan *Institutional Power*.

Dalam membaca relasi kuasa WTO, *Struktural power* memberikan gambaran bahwa pola relasi itu terbentuk dan membangun sebuah hubungan didasarkan pada kapitalisme global. Di mana bentuk dasar tatanan ini adalah ketidak setaraan dan ketidakadilan, terdapat pola hubungan yang saling eksploitatif oleh Negara kaya atas Negara miskin. Pola ini nampak pada posisi Negara-negara berkembang yang dijadikan objek penderita, atas kebijakan-kebijakan yang sangat merugikan bagi Negara-negara sedang berkembang. Ketidak berdayaan Indonesia dalam forum-forum perundingan menandai bagaimana kekuatan negara kaya yang masih mendominasi. Dan pertarungan pengaruh dan kepentingan antara AS dan Eropa semakin memperjelas posisi ketidakadilan yang dialami Negara sedang berkembang.

Sedangkan dalam analisa *Institutional power*, relasi kuasa itu tercipta sebagai akibat dari kebijakan yang mengikat dari sebuah institusi atau lembaga, dalam hal ini WTO. WTO adalah organisasi multilateral yang mempunyai sifat *legally binding* (mengikat secara hukum). Produk perjanjian sebagai hasil dari forum-forum perundingan sudah barang tentu mempunyai implikasi bagi Negara-negara yang terikat dalam keanggotaan. Dengan kata lain *institutional power*, diartikan bahwa adanya satu pihak yang mengndalikan secara tidak langsung pihak lain, lewat serangkaian instrument yang mengikat yang bertujuan memberikan keuntungan bagi pihak tersebut. Hal ini bisa dilihat lewat serangkaian kebijakan pada era SBY-JK, lewat kebijakan impor beras dalam jumlah yang fantastis pada tahun 2004, impor benih pada 2005, impor beras dan kedelai pada 2007, ketentuan BULOG tentang kriteria beras, kasus gugatan benih oleh MNC serta kegagalan Program RPPK adalah serangkaian kebijakan hasil

dari penyesuaian kebijakan AoA, lewat mekanisme pengurangan subsidi, dukungan akses pasar serta mekanisme TRIPs.

Bahagijo, Sugeng (penyunting). *Globalisasi Menghempas Indonesia*. Jakarta. LP3ES. 2006.

Dodi Mantra, Yesaya Hardyabto, Nur Aini Willsen, Irna Gartini Kusumah dan Soni Irawan. *Jerat Jejaring Produksi Pangan dan Pertanian Global*. Laporan Penelitian. Jaringan Riset Kolektif (JeRK). Jakarta. 2013.

Delforge, Isabelle. *Dusta Industri Pangan; penelusuran jejak Monsanto*. Yogyakarta. Insist Press. 2005.

Fakih, Mansour. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta. Insist Press. 2009.

Francis Wahono, Dwi Astuti dan Sabiq Carebesth (Penyunting). *Ekonomi Politik Pangan*. Yogyakarta. Cinde Books. 2011.

George, Susan. *Pangan dari penindasan sampai ketahanan pangan*. Yogyakarta. Insist Press. 2007.

James Petras dan Henry Veltmeyer. *Imperialisme Abad 21*. Yogyakarta. Kreasi Wacana. 2001.

Julianto, J. Ferry. *Pertanian Indonesia Di Bawah Rezim WTO*. Jakarta. Penerbit Banana. 2007.

Jhamtani, Hira. *WTO dan Penjajahan Kembali Dunia Ketiga*. Yogyakarta. Insist Press. 2005.

Khudori. *Ironi Negeri Beras*. Yogyakarta. Insist. 2008.

Mantra, Dodi. *Hegemoni dan Diskursus Neoliberalisme*. Bekasi. MantraPress. 2011.

Moleong, Lexy J., metodologi Penelitian Kualitatif, Bandung, Rosdakarya, 2007.

Mas'ood, Mochtar. *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2003.

Mas'ood, Mochtar. *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*. Jakarta. LP3ES. 1990.

Mas'ood, Mochtar. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2003.

Michael Barnett and Raymond Duvall. *Power in Global Governance*. New York. Cambridge University Press. 2005.

Mubyarto, Prof., Dr. *Gagasan Besar Ekonomi dan Kemajua Kemanusiaan*. Yogyakarta. Adiya Media & Fakultas Ekonomi UGM. 2004.

Nezar Patria & Andi Arief. *Antonio Gramsci Negara & Hegemoni*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2003.

Robert Jackson & Georg Sorensen. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2005.

Setiawan, Bonnie. *Rantai Kapitalisme Global*. Yogyakarta. Resist Book. 2012.

Setiawan, Bonnie. *WTO dan Perdagangan Abad 21*. Yogyakarta. Resist Book. 2013.

Shiva, Vandhana. *Water Wars: Privatisasi, Profit, dan Polusi*. Yogyakarta. Walhi dan Insist Press. 2002.

Wahono, Francis. *A Better World is Possible*. Yogyakarta. Cindelaras. 2003.

Wahono, Francis. *Hak-Hak Asasi Petani & Proses Perumusannya*. Yogyakarta. Cindelaras. 2002.

Wirasenjaya, Ade M.. *Negara, Pasar dan Labirin Demokrasi*. Yogyakarta. The Phinisi Press. 2013.

William D. Coplin and Marsedes Marbun. *Pengantar Politik Internasional*, edisi Kedua. Bandung. Sinar Baru Algensindo. 2003.

Yustika, Ahmad Erani. *Ekonomi Politik*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. 2011.

Zacky Nouval, Geneng Dwi Yoga Isnani dan Luthfi J. Kurniawan. *Petaka Politik Pangan Di Indonesia*. Malang. Intras Publihing. 2010.

Nimas Gilang Puja Norma, Tesis “*Productive Power Amerika Serikat, Rezim Internasional, Dan Konvensi Perubahan Iklim Protokol Kyoto*”, Fakultas Ilmu

Sosial Dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, 2011.