

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Membahas mengenai perekonomian internasional, isu globalisasi sering dikaitkan dengan adanya ketimpangan sosial, ekonomi, dan politik antara negara maju dan negara sedang berkembang (NSB). Seiring dengan adanya fenomena globalisasi yang menciptakan dunia yang ‘tanpa batas’, perdagangan bebas menjadi salah satu bentuk dari hadirnya fenomena globalisasi. Hal tersebut tidak bisa dipisahkan dari adanya peran *World Trade Organization* (WTO) yang merupakan satu-satunya rezim internasional yang mengatur perdagangan internasional yang terbentuk sejak tahun 1995 menggantikan *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) (Kemenlu, 2016). Sebagai sebuah rezim internasional, WTO memiliki dua sisi yang dapat memberikan keuntungan maupun kerugian bagi negara anggota. Peran WTO adalah sebagai pengendali utama perekonomian terutama perekonomian negara-negara sedang berkembang (NSB) yang mempunyai aturan-aturan mengikat bagi setiap negara anggotanya.

Dikeluarkannya aturan *domestic support* atau dukungan domestik dalam *Agreement on Agriculture* (AoA) 1 Januari 1995 merupakan usaha WTO untuk meminimalisir hambatan perdagangan bebas yang mungkin disebabkan oleh kebijakan dukungan domestik dalam bentuk subsidi pangan (Tobing, 2015). AoA merupakan suatu pakta yang bertujuan untuk melaksanakan reformasi kebijakan perdagangan di bidang pertanian dalam rangka menciptakan suatu sistem

perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar. AoA pada dasarnya bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan perdagangan nasional dengan aturan internasional agar memberikan dorongan kuat untuk pertumbuhan sektor pertanian (Yuniarti, 2015).

Aturan *domestic support* atau dukungan domestik itu sendiri merupakan pengurangan campur tangan negara dalam menentukan perekonomian. Diungkapkan dalam artikel WWF, *Agriculture in Uruguay Round: implications for Sustainable Development in Developing Countries*” dalam *Third World Resurgence* No. 100/101 Dec. 98/Jan 99, *The WTO, Agriculture and Food Security* secara ringkas disebutkan bahwa, “Pengurangan dukungan domestik, pengurangan total atas subsidi domestik yang dianggap “mendistorsi perdagangan” akan berkisar pada 20 persen dari AMS (*Aggregate Measure of Support*) dari acuan periode 1986-1988. Untuk negara berkembang pengurangannya sebesar dua per tiganya, yaitu 13.3 persen. Aturan ini tidak berlaku bagi negara yang AMS-nya tidak melebihi 5 persen (yaitu yang sedikit atau tidak menjalankan dukungan terhadap pertaniannya) atau untuk negara berkembang yang AMS-nya kurang dari 10 persen. Pengecualian diberikan untuk subsidi yang berdampak kecil pada perdagangan serta pembayaran langsung pada produksi yang terbatas.” (Hasibuan, 2015). Dalam Persetujuan Bidang Pertanian dengan mengacu pada sistem klasifikasi HS (*harmonized system of product classification*) dijelaskan bahwa produk-produk pertanian didefinisikan sebagai komoditi dasar pertanian seperti beras, gandum, dan lain-lain, serta produk-produk olahannya seperti roti, mentega (Utama, 2010).

Mekanisme aturan AoA memiliki berbagai dampak bagi negara anggota WTO. Penyelesaian masalah peningkatan produktifitas pertanian pada dasarnya

tidak bisa secara sederhana diselesaikan dengan melakukan liberalisasi perdagangan terlebih lagi ketika mekanisme internasional lebih memihak kepentingan negara-negara maju dan meninggalkan negara-negara miskin dan berkembang (Yuniarti, 2015). Dalam kebijakan AoA ini dominasi WTO semakin kuat dengan banyaknya NSB bergabung serta meratifikasi persetujuan tersebut. Namun, kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan pembangunan pertanian ini menunjukkan adanya implikasi bahwa AoA hanya ditujukan untuk penguasaan pasar pertanian oleh negara maju. Adanya implikasi tersebut membangun reaksi NSB bahwa AoA memiliki kelemahan dalam bersifat disinsentif bagi kebijakan pembangunan pertanian di NSB (Malian, 2015). Hal ini terlihat dari, pertama, akses pasar ke negara maju relative lebih sulit bagi NSB, karena sejak awal telah memiliki “*initial tariff rate*” yang jauh lebih tinggi. Kedua, dengan kekuatan kapital yang dimiliki, negara maju telah menyediakan subsidi ekspor dan subsidi domestik yang tinggi. Ketiga, dalam AoA tidak terdapat fleksibilitas yang memadai bagi NSB untuk melakukan penyesuaian tarif, yang sejalan dengan perkembangan permasalahan dan lingkungan strategis perdagangan komoditas pertanian negaranya. Kekhawatiran terhadap perundingan pertanian selanjutnya menjadi tekanan bagi NSB untuk melakukan pembangunan ditengah dominasi WTO yang semakin kuat.

Dalam laporan *Food and Agriculture Organization* (FAO) pada tahun 2002 juga disebutkan bahwa selama 30 tahun terakhir telah terjadi kemajuan luar biasa dalam hal kemampuan dunia menyediakan pangan (pertanian) bagi seluruh umat manusia, tetapi secara absolut tingkat kekurangan pangan tetap tinggi (Kusumajati, 2004). Hal ini menunjukkan bahwa terjadi implikasi adanya dominasi WTO dan

negara maju dalam distribusi produk pertanian. Keikutsertaan sebagian besar NSB dalam lingkaran WTO ini menimbulkan fakta bahwa banyak NSB yang tidak mampu bersaing dalam perekonomian internasional saat ini. NSB yang menempatkan sektor pertanian sebagai setor utama penopang perekonomian domestik justru menghadapi implikasi memilih untuk mengimpor komoditas pertanian dibandingkan dengan memproduksi. Hal ini sebagai dampak bahwa tidak mampunya NSB untuk mandiri dalam era liberalisasi ekonomi tanpa campur tangan negara.

Reaksi keras ditunjukkan oleh India yang menentang secara tegas kebijakan WTO tentang pembatasan subsidi petani di NSB. India merupakan salah satu NSB yang masih menempatkan komoditas pertanian sebagai bagian vital dalam perekonomian nasionalnya (Berutu, 2015). India merupakan negara sedang berkembang dengan subsidi pertanian terbesar di dunia (Tobing, 2015). Sektor pertanian dibutuhkan India untuk menjamin ketahanan pangan bagi penduduk India yang berjumlah besar, sejumlah kurang lebih 1,2 ribu juta jiwa.

Sejak dikeluarkan aturan *domestic support* dalam AoA, India tidak bisa memberikan subsidi yang sama besarnya ketika sebelum adanya kebijakan tersebut. AoA mensyaratkan semua negara yang bergabung dalam WTO untuk tidak memberikan subsidi bidang pertanian melebihi ketentuan yang sudah dikeluarkan. India merasa bahwa kebijakan tersebut tidak akan membantu NSB untuk dapat bersaing dengan negara maju dalam perekonomian internasional. India memandang kebijakan ini adalah sebuah manifestasi penguasaan WTO di NSB. Adanya penguasaan pasar pertanian oleh negara barat akibat adanya AoA tersebut menimbulkan aksi protes dari sejumlah aktivis Forum Petani India (Insian Kisan

Sabha) yang melakukan aksi protest terhadap WTO di Mumbai, Oktober 2001. Sebelumnya, ratusan petani India melakukan aksi protes terhadap kebijakan AoA di Jenewa pada Juni 1999. Seiring perkembangannya, sikap India ini kemudian dilancarkan dengan adanya keputusan pemerintah untuk menentang kebijakan pembatasan proteksi dan subsidi petani.

Bentuk perlawanan India dalam menentang pembatasan proteksi dan subsidi petani tidak berhenti pada sikap penentangan dengan aksi protes tersebut. Pemerintah India mengupayakan untuk adanya perubahan aturan WTO tentang subsidi pertanian. India tidak menentukan sikapnya untuk keluar dari WTO, namun India juga tidak sepenuhnya setuju dengan aturan yang diterapkan WTO. India dalam pertemuan WTO kemudian melancarkan aksi protesnya yang didukung oleh negara berkembang lainnya. India melihat bahwa aturan yang dijalankan oleh WTO tentang *domestic support* ini tidak mempunyai fleksibilitas yang cukup bagi negara berkembang. India menginisiasi adanya amandement ulang tentang aturan tersebut. Sejak tahun 2003, India meminta perubahan serta fleksibilitas pelaksanaan aturan *domestic support* bagi negara berkembang (Tobing, 2015).

Setelah melalui beberapa perundingan, India yang tetap menentang kebijakan WTO tersebut mendapatkan respon dari negara maju yang menyetujui klausul perdamaian dari India. Klausul tersebut merupakan jalan tengah untuk menjadi penyelesaian sementara. Klausul perdamaian atau *peace clause* ini merupakan mekanisme interim yang mengizinkan negara-negara berkembang untuk memberikan subsidi pangan secara fleksibel yang artinya negara berkembang akan dibebaskan dari tuntutan disiplin apabila subsidi dari total *output* produk

pertanian melampaui *de minimis* 10%, sampai ditemukannya solusi permanen pada KTM WTO XI tahun 2017 mendatang (Tobing, 2015).

Penolakan India yang secara tegas diungkap dalam setiap pertemuan WTO ini membutuhkan waktu yang panjang untuk mendapatkan respon aktif dari negara maju. India yang diwakili oleh menteri industri dan perdagangannya, Anand Sharma, yang melaluinya, menunjukkan sikap tegas dalam menuntut perubahan pada aturan *Domestic support* dalam AoA khususnya bagi negara-negara berkembang (Tobing, 2015). Yang pada akhirnya pada tahun 2008, persoalan *agriculture* menjadi agenda utama pada pertemuan WTO pada tahun 2013 di Bali. Dimana dalam lima isu pertanian salah satu point menyebutkan “Sebuah klausul perdamaian sementara mengenai isu komoditas perdagangan dan subsidi pangan di negara sedang berkembang” (Schnepf, 2014).

Keputusan WTO untuk menyetujui klausul perdamaian ini diterangkan pada *Bali Agreement*, 7 Desember 2014. Dimana dalam laporan *Congressional Research Service* menyebutkan bahwa “WTO mengesahkan kesepakatan tersebut setelah Amerika Serikat menyerah pada permintaan India mengenai isu keamanan pangan dan menyetujui klausul perdamaian sementara untuk melindungi program subsidi pangan dari negara-termasuk makanan- di negara sedang berkembang” (Schnepf, 2014). Adapun akhirnya pada *Bali Package* 2013 klausul perdamaian yang berhasil disahkan adalah menaikkan angka *de minimis* dalam *domestic support on agriculture* dari angka 10 persen menjadi 15 persen selama empat tahun kedepan

B. Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah berdasarkan latar belakang diatas adalah “Mengapa *World Trade Organization* (WTO) mengakomodasi penentangan India terhadap aturan pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang?”

C. Kerangka Berfikir

Adapun kerangka berfikir yang digunakan adalah sebagai berikut:

Transformationalist globalist

Dalam pandangan transformasionalis, globalisasi adalah proses historis yang panjang dari evolusi sistem sosial umat manusia. Globalisasi mencakup tidak hanya perdagangan, tetapi juga ekologi, kebudayaan, nilai-nilai, migrasi manusia dan etika. Globalisasi membawa hubungan internasional pada bentuk baru dalam strata antar bangsa yang memberi dampak bagi terciptanya hubungan-hubungan baru, munculnya aktor-aktor baru diluar negara serta munculnya peran-peran baru negara dalam hubungan internasional. Menurut Anthony Giddens kaum Transformationalis terdiri dari kaum globalisasi yang memunculkan fenomena “*manufactured uncertainly*” atau sebuah bangunan ketidakpastian, globalisasi yang mengantarkan manusia pada fase “*high consequence risk*” atau jaman yang penuh dengan resiko. Globalisasi yang memunculkan empat gugus utama dunia (kapitalisme, industrialism, pengawasan dan kekuatan militer).

Pandangan kaum transformasionalis ini merupakan pandangan tengah antara dua pandangan tentang globalisasi lainnya, yaitu *sceptic globalist* dan *hyperglobalist*. Kaum skeptis berpandangan bahwa globalisasi merupakan sebuah

proses dominasi dari negara barat. Tidak ada keuntungan apapun dalam proses globalisasi ini, yang ada hanyalah kemenangan bagi perusahaan besar yang menyebabkan terjadinya *zero sum game*. Globalisasi merupakan sebuah mitos. Sedangkan disisi yang lain, kaum hiper global berpandangan bahwa globalisasi merupakan sebuah keuntungan. Globalisasi akan membawa dampak positif bagi kehidupan. Kaum hiper berpandangan bahwa kapitalisme dan teknologi merupakan pengendali dari proses globalisasi. Namun, kaum skeptis memandang bahwa negara dan pasar yang menjadi pengendali globalisasi. Kaum transformasionalis menilai kombinasi dari kekuatan modernitaslah penggerak globalisasi. Sehingga aktor dalam prespektif transformasionalis adalah academia, universities dan *think-tank group*.

Menurut Joseph E. Stiglitz (Stiglitz, 2007), globalisasi memberi dampak besar terhadap perubahan peran negara, tetapi tidak menghilangkan sama sekali peran negara. Transformasionalis berargumen bahwa globalisasi yang berlangsung saat ini menempatkan kembali kekuasaan dan fungsi pemerintahan nasional. Hanya saja, negara tidak lagi bersembunyi di balik klaim kedaulatan nasional. Kekuasaan negara dalam mengambil keputusan disejajarkan dengan hukum internasional dan lembaga *global governance*. Rezim internasional akan mempertimbangkan kembali peran negara dalam mencapai kesepakatan dalam kebijakannya. Transformasionalis percaya bahwa globalisasi selain menjadi sebuah fenomena akan tetapi juga menjadi wadah bagi negara untuk mencapai kepentingan nasionalnya.

Hadirnya konsep kekuatan negara menengah atau *middle power state* menambah tekanan bahwa dalam rezim internasional kekuatan negara akan

semakin diperhitungkan. Seiring dengan berakhirnya perang dingin, meningkatnya pengaruh *soft power*, kemunduran dominasi negara – negara *great power* dan juga berkurangnya penggunaan *hard power*, konsep negara *middle power* mengalami peningkatan reputasi dalam ranah hubungan internasional. *Middle power* diartikan sebagai gagasan yang menghubungkan ukuran suatu negara dengan perilaku negara. Konsep *middle power* ini muncul pada tahun 1589 melalui Bartolous Sassoferato yang membagi dunia menjadi 3 kekuatan yaitu, kecil, sedang dan besar. Cooper menerangkan bahwa:

“Proposed that pursuing multilateral solutions to international problems, preferring compromise positions in international disputes and embracing notions of good international citizenship constitute the typical behavior of a middle power”
(Cooper, 1993)

Kekuatan *middle power state* akan mencoba menganalisa peranan India yang menuntut adanya transformasi aturan dalam WTO. Sejalan dengan pandangan kaum transformasionalis yang percaya bahwa globalisasi akan mendefinisikan ulang peran negara sebagai akibat munculnya hirarki baru dalam hubungan internasional.. Dengan kekuatan diplomasinya, India mampu untuk menekan WTO mengesahkan klausul perdamaian yang diajukan. Kekuatan India dengan posisi tawar yang tinggi mendorong WTO untuk memperhitungkan kepentingan-kepentingan NSB.

Kerangka berifikir transfromasionalis ini digunakan untuk menganalisa sikap WTO yang cenderung akomodatif terhadap penentangan India. Pada dasarnya, WTO menginginkan adanya pasar bebas tanpa adanya campur tangan negara yang menentukan perekonomian. Akan tetapi, respon WTO yang mengakomodasi penentangan India terhadap *domestic support on agriculture* ini

menunjukkan sikap transformasionalis. Dimana, dalam pandangan transformasionalis, globalisasi akan mendefinisikan ulang peran negara dalam hubungan yang -tanpa batas- ini. Dalam pandangan transformasionalis, globalisasi adalah sesuatu yang tidak bisa dihindarkan akan tetapi adanya globalisasi harus dapat memberikan manfaat baik bagi masyarakat. Pasar bebas sebagai produk globalisasi harus mampu mendorong perkembangan ekonomi tanpa adanya ketimpangan (Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton, 2005).

Sehingga, penentangan India mendapatkan respon positif dengan adanya persetujuan WTO tentang klausul perdamaian yang diusulkan. Yang kemudian, sikap WTO ini mengarah akan adanya transformasi paradigme rezim perdagangan internasional seiring berkembangnya masalah pertanian yang tidak dapat secara sederhana diselesaikan tanpa ada campur tangan peran negara.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Suatu penelitian atau kajian ilmiah biasanya dilakukan untuk memberikan gambaran objektif mengenai fenomena persoalan tertentu. Adapun beberapa hal yang penulis harapkan dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis alasan WTO merespon penentangan India terhadap pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang
2. Menganalisis proses penentangan India terhadap WTO tentang pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang

E. Hipotesa

Respon *World Trade Organization* (WTO) yang akomodatif terhadap penentangan India tentang aturan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang dalam pandangan transformasionalis disebabkan karena WTO tidak ingin kehilangan dukungan dari NSB sehingga mendorong WTO melakukan transformasi paradigma rezim perdagangan internasional.

F. Metode Penelitian

Penulis berupaya mengembangkan tulisan yang bercorak eksplanatif (Mas'oed, 1994), yang memberikan penjelasan tentang alasan WTO merespon tuntutan India untuk melakukan transformasi tentang aturan pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang perspektif transformasionalis. Penulis mencoba menganalisa proses India menuntut adanya transformasi aturan WTO tentang pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang dengan konsep *middle power*.

Dalam penulisan penelitian ini penulis menghimpun data lewat studi kepustakaan (*library research*). Penelitian kepustakaan ini merupakan teknik pengumpulan data lewat bacaan (*general reading*) dengan mengumpulkan materi tulisan lewat referensi buku-buku, artikel-artikel yang berhubungan dengan kebijakan proteksi petani India, sikap penentangan India tentang pembatasan *domestic support on agriculture*, dan respon WTO terhadap tuntutan transformasi aturan *domestic support on agriculture* serta sumber-sumber yang terkait dengan aturan, perjanjian, Undang-undang tentang hal tersebut. Beberapa literature yang penulis

miliki sendiri, dan meminjam dari berbagai perpustakaan yang ada. Penulis juga memanfaatkan fasilitas internet sebagai sumber data dan informasi lain.

Adapun mengenai analisis data, penulis menggunakan metode induktif (Mas'ood, 1994) atas berbagai materi tulisan dengan mencari hal-hal khusus yang tampak dari materi-materi yang dibaca. Beberapa data diperoleh dari banyak literatur yang penulis kumpulkan dan analisa dengan cara membandingkan serta melakukan seleksi data.

G. Jangkauan Penelitian

Penulisan skripsi ini mempunyai jangkauan penelitian yang dibatasi oleh:

G.1 Jangkauan Waktu

Adapun jangkauan penelitian dalam penulisan skripsi ini dibatasi oleh waktu pada tahun 2001-2013. Tahun 2001 merupakan awal dari keterbukaan WTO terhadap negosiasi permasalahan dari setiap anggota dengan disahkannya *Doha Development Agenda*. Serta, pada tahun 2013 WTO menyetujui kalusul perdamaian sebagai respon penentangan India tentang hal tersebut. Akan tetapi, dalam penulisan ini juga akan membahas tentang penetapan AoA, serta penentangan India yang sudah dilakukan pada tahun sebelumnya.

G.2 Jangkauan Bahasan

Cakupan perjanjian *Agreement on Agriculture* (AoA) tahun 1995 dalam pilar *Domestic Support*. Sehubungan dengan adanya 3 pilar perjanjian dalam AoA tersebut. Adapun dipilihnya batasan pilar perjanjian ini di dasarkan oleh penyebab utama permasalahan pertanian bagi negara sedang berkembang

adalah adanya pembatasan *domestic support*. Adanya perubahan sikap WTO terhadap tuntutan NSB tentang *domestic support* menjadi fokus dalam penelitian ini. Sehingga laporan ini menenkankan analisa alasan-alasan WTO menyetujui adanya transformasi kebijakan *domestic support on agriculture* yang di inisiasi oleh India.

H. Sitematika Penulisan

Dalam proses penelitian ini, penulis ingin mengkategorikan pembahasan dalam beberapa bab, yaitu:

BAB I

Penulis akan memaparkan pendahuluan sebelum menjelaskan lebih jauh tentang analisa alasan WTO merespon tuntutan India untuk melakukan transformasi tentang aturan pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang. Bab I terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan teori, tujuan dan manfaat penelitian, hipotesa, metode penelitian serta sistematika penulisan. Dengan demikian pembaca akan mengetahui mengapa respon WTO terhadap tuntutan India untuk melakukan transformasi tentang aturan pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang ini menjadi menarik dibahas.

BAB II

Bab II ini akan membahas tentang kebijakan *World Trade Organization* (WTO) tentang pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang dalam *Agreement on Agriculture* (AoA). Akan dibahas

lebih rinci tentang bagaimana WTO mendominasi negara sedang berkembang melalui kebijakan tersebut.

BAB III

Bab III akan membahas tentang insiasi India menentang aturan WTO tentang *domestic support on agriculture*. Akan dibahas lebih rinci tentang sikap penentangan India dalam setiap perundingan WTO, serta dibentuknya aliansi dukungan dari negara lain.

BAB IV

Bab IV berisi tentang respon WTO terhadap penentangan India tentang pembatasan *domestic support on agriculture* di negara sedang berkembang. Akan dibahas lebih rinci tentang alasan dan sikap WTO untuk memberikan fleksibilitas bagi NSB untuk ikut diperhitungkan dalam setiap perundingan WTO.

BAB V

Bab V ini akan berisikan kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.