

BAB II

ISU PEMBATASAN DUKUNGAN DOMESTIK DALAM AGREEMENT ON AGRICULTURE (AoA)

Di dalam bab ini akan membahas mendalam tentang *Agreement on Agriculture* dan pilar *domestic support* serta membahas tentang implikasi dari WTO dalam kerangka AoA yang memberikan dampak bagi NSB serta mendominasi NSB. Permasalahan pertanian menjadi pusat perhatian semua negara anggota WTO sejak disahkannya kebijakan *Agreement on Agriculture* yang bertujuan untuk menyelaraskan kebijakan pertanian nasional dengan kebijakan internasional. Pertanian adalah kebutuhan yang sangat vital bagi manusia sehubungan dengan erat kaitan pertanian dengan ketahanan pangan di setiap negara di dunia. Sejak dikeluarkannya AoA yang dihasilkan dari serangkaian perundingan putaran Uruguay, aturan pertanian diterapkan oleh semua negara anggota WTO. Permasalah AoA ini semakin vital disebabkan oleh adanya ketimpangan jumlah negara maju dan negara berkembang sehingga munculnya implikasi adanya dominasi negara maju terhadap negara berkembang dalam bidang pertanian.

A. Agreement on Agriculture

Agreement on Agriculture atau Persetujuan Bidang Pertanian merupakan sebuah pakta yang bertujuan untuk melaksanakan reformasi kebijakan perdagangan dalam bidang pertanian untuk menciptakan suatu sistem perdagangan pertanian yang berorientasi pasar. AoA dibentuk dalam kerangka liberalisasi perdagangan

komoditas pertanian dengan membuat kebijakan-kebijakan yang adil serta berorientasi pasar.

Disahkannya AoA yang juga diiringi dengan direalisasikannya GATT menjadi WTO, menempatkan WTO sebagai pengawas utama dalam pelaksanaan aturan AoA dengan secara ketat dapat menjatuhkan sanksi berat bagi negara-negara yang dianggap menentang aturannya. Sebagaimana dengan cita-cita dibentuknya GATT pertama kali yaitu merealisasikan pembentukan rezim perdagangan internasional WTO yang mengatur semua jenis perjanjian perdagangan global (Adolf, 2005).

Ciri terpenting dan khas dari penandatanganan perjanjian AoA adalah “penyesuaian” kebijakan dan mekanisme pembuatan kebijakan nasional (Hasibuan, 2015). Aturan-aturan serta kebijakan nasional domestik yang mengatur tentang komoditas pertanian yang berada dibawah yuridiksi pemerintah domestik dengan munculnya AoA mengalami pergeseran dibawah wewenang WTO sebagai pengatur dan pengawas kebijakan. Hal demikian merupakan dampak dari adanya semakin sempitnya kadaulatan nasional dengan adanya rezim internasional dalam era globalisasi ini. Sehingga, pemerintah serta masyarakat kehilangan kemampuan untuk menentukan pilihan dan perannya dalam kebijakan yang besinggungan langsung dengan perdagangan pertanian. Fakta menyebutkan bahwa pertanian merupakan sektor vital yang sangat berpengaruh dalam kehidupan dan keberlangsungan hidup masyarakat.

AoA merupakan sebuah kebijakan yang telah diinisiasi sejak lama, sejak tahun 1948 – 1994 GATT mengadakan 7 (tujuh) putaran perundingan perdagangan

multilateral dengan tujuan memfasilitasi perdagangan internasional (Putra, 2016). Dari berbagai Putaran Perundingan Perdagangan, yang terpenting adalah Putaran Tokyo dan Putaran Uruguay (Hidayat). Putaran Tokyo telah gagal untuk menyelesaikan masalah utama yang berkaitan dengan perdagangan produk pertanian dan penetapan persetujuan baru mengenai *safeguard*. Meskipun demikian, serangkaian persetujuan mengenai hambatan non-tarif telah muncul di berbagai perundingan, yang dalam beberapa kasus menginterpretasikan peraturan GATT yang sudah ada (Jhamtani, 2005). Sementara putaran Tokyo telah gagal, putaran Uruguay yang memakan waktu dua kali lebih lama dari waktu yang ditetapkan yaitu tujuh setengah tahun, memberikan hasil nyata. Perundingan putaran Uruguay berhasil menetapkan peraturan AoA yang mengatur segala bentuk perdagangan pertanian.

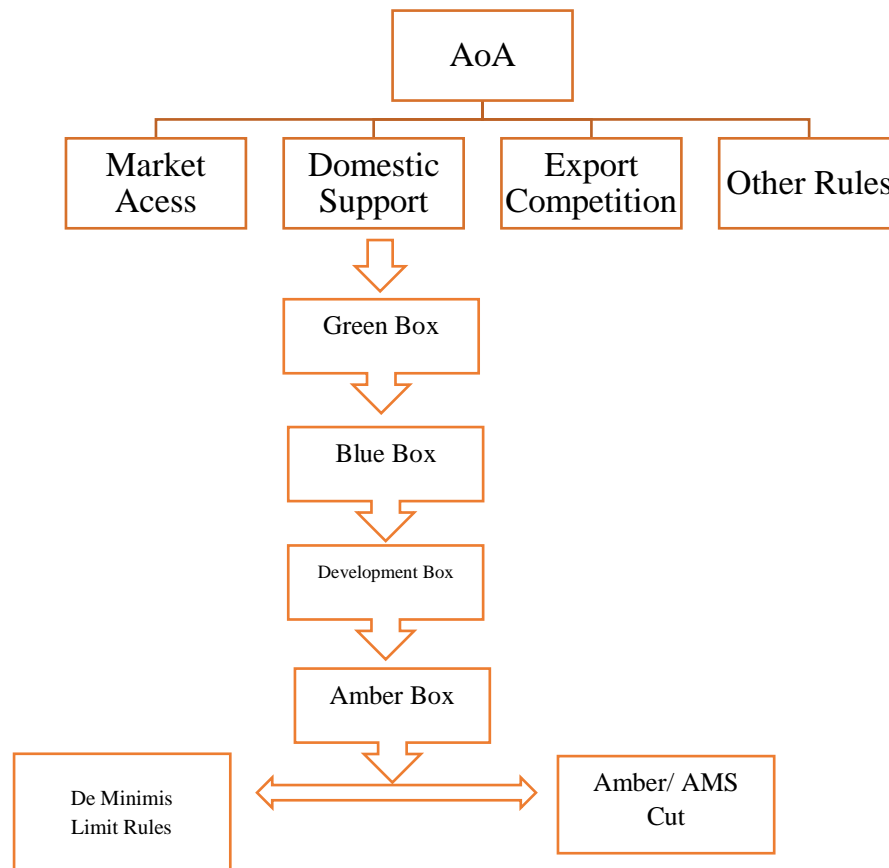
B. Aturan Domestic Support on Agriculture

AoA yang terdiri atas 13 bagian dengan 21 Pasal yang dilengkapi dengan 5 Pasal Tambahan (Annex) dan satu lampiran untuk Annex ke-5, memiliki tiga pilar yaitu dukungan domestik, perluasan akses pasar, serta subsidi ekspor (Putra, 2016). Dukungan domestik menjadi sebuah pilar yang sangat sering diperdebatkan karena signifikansi dampak terhadap produksi pertanian dalam negeri yang sangat besar. *Domestic support* merupakan komitmen penting di dalam kerangka AoA yang berhubungan langsung terhadap perekonomian di negara sedang berkembang. Seiring dengan komoditas pertanian menjadi komoditas primer yang sangat berpengaruh terhadap *Gross Domestic Product* (GDP) di NSB.

Domestic Support ini sendiri muncul akibat riwayat kebijakan subsidi besar-besaran dalam industri pertanian yang dilakukan oleh negara-negara maju, yang pada saat perjanjian ini dinegosiasikan, telah banyak menyebabkan distorsi perdagangan khususnya perdagangan dalam produk pertanian (Rezlan Ishar Janie, 2008). Komitmen ini diperuntukkan tidak untuk melanggar segala bentuk subsidi pemerintah yang dialokasikan untuk produsen, akan tetapi komitmen *domestic support on agriculture* ini memiliki aturan-aturan yang lebih disiplin untuk mengatur besaran subsidi yang diberikan sehingga tidak terjadi ketimpangan (Eva, 2014). Kepentingan WTO dalam membatasi besaran *domestic support* di setiap negara anggotanya sangat kuat dilihat dengan adanya aturan ketat serta sanksi yang keras bagi negara-negara yang melanggar komitmen tersebut. Komitmen ini tidak hanya ditujukan bagi NSB akan tetapi juga kepada negara maju dengan membedakan besaran pembatasan *domestic support* berdasarkan besaran AMS-nya.

Domestic support atau yang biasa disebut dengan subsidi pertanian di dalamnya mengatur bantuan-bantuan yang dapat dikategorikan sebagai Kotak Jingga atau *Amber Box*, Kotak Biru atau *Blue Box* maupun Kotak Hijau atau *Green Box*. Disamping itu juga terdapat *Total Aggregate Measurement Support* (AMS) yang menjadi tolak ukur pembatasan *domestic support* yang akan ditentukan sesuai dengan jenjang AMS yang dikeluarkan setiap tahunnya. Berikut penjelasan singkat tentang *domestic support on agriculture*:

Gambar 2. 1 Skema Agreement on Agriculture (Domestic Support)



Sumber: World Trade Organization. *The WTO Agreement Series: Agriculture*. www.wto.org. Geneva 21, 2015 (World Trade Organization, 2015)

B.1 Amber Box (Kotak Jingga)

Di dalam *Amber Box* mengatur tentang semua subsidi domestik yang dianggap mendistorsi produksi dan perdagangan (Pasal 6 AoA). Subsidi dalam kategori ini adalah subsidi total yang dihitung dalam *Aggregate Measurement Support (AMS)*. Definisi *Aggregate Measurement of Support (AMS)* di dalam Bagian I, Artikel I AoA adalah tingkat bantuan per tahun yang diberikan pada suatu produk pertanian yang mempertimbangkan atau

berpihak kepada petani secara umum, dengan pengecualian program bantuan seperti tercantum pada Annex 2 perjanjian ini, yaitu:

- i. bantuan yang diberikan pada tahun dasar, seperti tercantum dalam tabel di dokumen penunjang, yang juga ada di bagian IV dari jadwal negara anggota,
- ii. bantuan yang diberikan pada tahun-tahun implementasi dan sesudahnya, yang dihitung sesuai dengan Annex 3 Perjanjian ini dengan data dari negara-negara yang bersangkutan sesuai dengan Part IV dari jadwal negara-negara anggota (Lokollo, 2007).

Di dalam kesepakatan pemotongan AMS ini dikategorikan dalam 3 jenis, yaitu pemotongan AMS bagi negara maju adalah 20-36 persen selama 6 tahun dimulai dari tahun 1995. Sedangkan negara sedang berkembang diharuskan memotong AMS sebesar 13,3 persen untuk waktu 10 tahun. Sedangkan negara-negara miskin tidak diharuskan untuk membuat pengurangan dalam bentuk apapun (Lokollo, 2007).

Terdapat tiga jenis dukungan yang masuk dalam *Amber Box*, akan tetapi dikecualikan untuk dikurangi, yaitu (WTO, 2003):

- i. *De minimis* : tingkat dukungan yang dianggap tidak terlalu berpengaruh dan memiliki pengaruh minimum terhadap distorsi perdagangan komoditas pertanian. Untuk negara berkembang ditetapkan *de minimis* tidak boleh lebih dari 10 persen, sedangkan untuk negara maju ditentukan sebesar paling tinggi 5 persen. Sehingga, dukungan pemerintah dalam kasus ini tetap

diperbolehkan asalkan tidak melebihi tingkat *de minimis* yang telah ditetapkan.

- ii. Dukungan domestik yang berkaitan dengan bantuan untuk mendorong pembangunan pertanian dan pedesaan di negara sedang berkembang, serta dukungan yang berkaitan untuk mencegah penanaman tanaman narkotika dan sejenisnya.
- iii. Bantuan-bantuan yang termasuk dalam *Blue Box*. Sehingga tidak terjadi *decouple payment*, yaitu bantuan yang di berikan pemerintah kepada petani tidak mempengaruhi hasil produksi (*decoupling*).

Hal ini menunjukkan bahwa total pengurangan AMS memang seharusnya didasarkan pada jenjang pemberian AMS setiap tahunnya. Yang kemudian, dengan ini diharapkan bahwa keseimbangan pasar dapat terwujud.

B.2 *Blue Box* (Kotak Biru)

Blue Box adalah *Amber Box* dengan persyaratan tertentu yang ditujukan untuk mengurangi distorsi. Dukungan domestik yang biasanya dikategorikan sebagai *Amber box* akan dimasukkan ke dalam *Blue Box* jika hal tersebut juga menuntut dikurangnya produksi oleh para petani (Pasal 6:5 AoA) (Rezlan Ishar Janie, 2008). Bentuk dukungan domestik ini merupakan dukungan yang langsung berhubungan dengan tanah pertanian, dan ternak.

Subsidi yang pada kondisi normal ditempatkan dalam *Amber Box* akan berada pada *Blue Box* jika subsidi yang diberikan bertujuan untuk

membatasi jumlah produksi yang dihasilkan oleh petani. Bentuk bantuan langsung (*direct payments*) seperti ini juga dapat memperoleh pengecualian dalam komitmen penurunan tarif. Kriteria bantuan langsung yang diberikan harus memenuhi kriteria sebagai berikut (Lokollo, 2007):

- i. Diperuntukkan bagi petani yang membatasi luas lahan dan tingkat produksi dari komoditas yang diusahakan (usahatani yang diusahakan pada luas lahan dan tingkat produksi yang tetap)
- ii. Bantuan yang diberikan kurang lebih sebesar 85 persen dari nilai tingkat produksi yang tetap atau
- iii. Bantuan yang didasarkan pada jumlah kepemilikan hewan ternak pada jumlah yang terbatas.

Seperti yang telah disebutkan, bahwa bantuan langsung dalam kategori *Blue box* ini tidak akan diberikan kepada petani maupun peternak yang bertujuan untuk meningkatkan jumlah produktifitasnya (Lokollo, 2007). *Blue box* pada dasarnya merupakan bagian yang akan memperingan pengurangan *domestic support*.

B.3 Green Box (Kotak Hijau)

Green box merupakan kelompok subsidi yang tidak berpengaruh atau pengaruhnya sangat kecil terhadap perdagangan. Subsidi tersebut harus dibiayai oleh dari anggaran pemerintah (tidak dengan membebani konsumen dengan harga yang lebih tinggi) dan harus tidak melibatkan subsidi terhadap harga (Annex 2 AoA) (Rezlan Ishar Janie, 2008). Adapun

bentuk-bentuk *domestic support* dalam kelompok ini adalah sebagai berikut (WTO.org, 2010):

- i. Pelayanan Umum (General Services) seperti *research, pest and disease control, extension and marketing services*, dan *infrastructure*
- ii. Stock penyangga pangan (*stockholding for food security*)
- iii. Bantuan pangan dalam negeri untuk masyarakat yang memerlukan (*domestic food-aid for the needy*)
- iv. Pembayaran langsung terhadap produsen (*direct payment to producers that are “decoupled” from production*)
- v. Asuransi pendapatan dan program jaring pengaman sosial (*income insurance and safety net programmes*)
- vi. Bantuan darurat (*disaster relief*)
- vii. Program penyesuaian structural (*structural adjustment programmes*)
- viii. Program bantuan lingkungan hidup dan bantuan daerah (*environmental and regional assistance programmes*)

Di dalam *green box* ini beban subsidi tidak boleh dibebankan kepada konsumen karena besarnya yang kecil. *Green box* juga memperbolehkan kebijakan pembayaran langsung kepada produsen yang tidak mempengaruhi produksi, yaitu tidak terjadi *decoupling*. Meskipun demikian, terdapat dua pokok pengecualian *domestic support* dalam kelompok ini, yaitu (Lokollo, 2007):

- i. Subsidi disalurkan melalui program pemerintah dengan menggunakan dana publik yang tidak melibatkan transfer dari konsumen
- ii. Subsidi tidak mempunyai dampak pada pemberian bantuan harga kepada produsen.

C. Dampak Pembatasan *Domestic Support on Agriculture* di Negara Sedang Berkembang

Sekilas memang terlihat bahwa tujuan dari direalisasikannya AoA merupakan sebuah terobosan untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan memacu pertumbuhan ekonomi di NSB sehingga terciptanya pemerataan ekonomi di semua negara anggota WTO. Martin Khor dalam bukunya (terjemahan) yang berjudul *Globalisasi dan Krisis Pembangunan Berkelanjutan* mengatakan bahwa pendekatan liberalisasi “pasar bebas” mendukung dilakukannya pengurangan atau peniadaan peraturan negara atas pasar, membiarkan berkuasanya “kekuatan pasar bebas”, serta hak dan kebebasan yang luas bagi perusahaan besar yang mendominasi pasar (Khor, 2002). Pernyataan tersebut dimaknai bahwa paradigma fenomena pasar bebas mampu memecahkan seluruh persoalan, yang termasuk di dalamnya adalah hambatan-hambatan ekonomi nasional. Dalam kenyataannya, ketentuan-ketentuan *domestic support on agriculture* dalam AoA yang cukup rumit dan bersifat ‘tricky’ (memperdaya), sehingga muncullah dampak-dampak yang tidak menguntungkan bagi NSB.

NSB yang menempatkan sektor pertanian menjadi komoditas utama dalam tumpuan perekonomian menerima dampak yang kurang menguntungkan dari adanya skema pembatasan *domestic support on agriculture* yang dikeluarkan oleh WTO. Adapun dampak yang dialami NSB dari pembatasan *domestic support on agriculture* ini adalah:

C.1 Adanya proses liberalisasi pertanian yang radikal

Adanya pembatasan *domestic support on agriculture* adalah sebagai upaya untuk merunkan praktik-praktik distorsi yang terjadi dalam proses perdagangan komoditas pertanian. Hal tersebut membiaskan peran negara di dalam menentukan kebijakan. Sehingga, keseimbangan harga ditentukan oleh mekanisme pasar. NSB yang masih dalam tahap untuk mengembangkan komoditas pertaniannya kurang mampu untuk bersaing dalam liberalisasi pertanian yang diciptakan WTO. Sehubungan dengan hal tersebut, NSB dipaksa untuk masuk dalam liberalisasi yang cenderung tidak menguntungkan. Sistem *domestic support* dalam AoA berarti menyerahkan nasib petani di NSB kepada “*free-fight liberalism*” yang berarti siapa yang kuat, dia yang menang.

C.2 Penurunan produktivitas neraca pertanian

Tidak adanya campur tangan negara dalam menentukan kebijakan pertanian domestiknya, berdampak pada menurunnya produktivitas neraca pertanian. Hal ini dibuktikan dengan tidak mampunya NSB untuk bersaing dalam perdagangan bebas sehingga dengan adanya pembatasan *domestic support* produktivitas petani untuk mendapatkan hasil panen yang

maksimal. Semakin rendahnya surplus produksi pertanian berdampak pada semakin rendahnya neraca produksi pertanian domestik. Dengan liberalisasi pertanian, maka terjadi pergeseran kebijakan pangan yang sangat berdampak pada kondisi empat komoditi pangan utama, yakni beras, jagung, gula, dan kedelai (Hasibuan, 2015). Empat komoditas pertanian ini merupakan komoditas pokok dalam menentukan ketahanan pangan yang berdampak langsung bagi kelangsungan hidup masyarakat.

C.3 Meningkatnya produk impor

Meningkatnya komoditas impor yang masuk dalam pasar NSB adalah sebagai dampak dari menurunnya produktivitas neraca pertanian domestik. Meningkatnya produk impor ini juga untuk memenuhi kebutuhan domestik dan menyeimbangkan harga. Sebagai contohnya di Indonesia, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat pertumbuhan nilai impor kopi tumbuh 54,86 persen sejak 2008 sampai 2012, dimana pada 2008 nilai impor kopi tercatat sebesar US\$ 18,441 juta dan 2012 melonjak hingga US\$ 117,195 juta. Disisi volume, impor kopi juga mengalami pertumbuhan sebesar 50,81 persen, dimana pada 2008 sebesar 7,5 juta kilogram dan tahun 2012 melonjak hingga 52,7 juta kilogram (Parapat, 2015) . Kuatnya perusahaan asing menjadikan perusahaan-perusahaan itu mampu bersaing dan mengalahkan petani domestik NSB.

Sehingga, diungkapkan juga oleh ketua umum Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI), Octa Muchtar dalam *Seminar Pertanian dan WTO: Sektor Pertanian Dalam Menyongsong KTM V Meksiko*, Gallery Hotel- Jakarta, 15

Agustus 2002, “Negara yang bergantung pada impor pangan akibat gencarnya arus liberalisasi pertanian akan menghadapi guncangan (*shocks*). Hal inilah yang ditakutkan dari pembukaan sektor pertanian secara global, yang pada akhirnya akan meningkatkan kompetisi suplai negara konsumen kaya di negara-negara maju melawan konsumen miskin di NSB.” (Hasibuan, 2015).

C.4 NSB tidak mempunyai keunggulan komparatif

Pembatasan *domestic support* yang terjadi mengakibatkan NSB yang belum tidak mampu bersaing dalam pasar internasional tidak mempunyai keunggulan komparatif. Hal ini juga menyebabkan tidak mempunya komoditas pertanian domestik bersaing dengan komoditas negara maju bahkan di pasar domestik sekalipun.

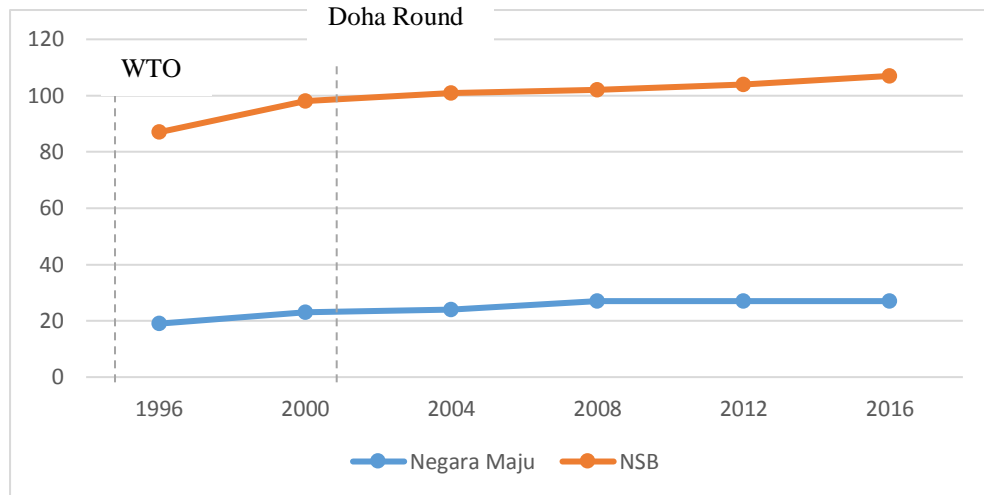
Dari uraian dampak diatas mengindikasikan bahwa ketimpangan yang terjadi ketika NSB melakukan pembatasan *domestic support on agriculture*. Aturan *domestic support* yang mengikat menyebabkan NSB tidak mampu bersaing. Peningkatan ekonomi yang di inisiasikan WTO pada awal mula pembentukan AoA akan sulit terjadi. Dampak yang dialami NSB ini akan terjadi dan menimbulkan adanya ketimpangan serata dominasi negara maju di NSB dalam bidang pertanian.

D. Dominasi Negara Maju Melalui AoA

Dalam keanggotaan WTO, jumlah negara maju lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah NSB. Dimana NSB merupakan mayoritas dari anggota WTO.

Adapun perbandingan jumlah negara maju dan NSB sejak awal WTO dibentuk adalah sebagai berikut:

Grafik 2. 1 Perbandingan Jumlah Negara anggota WTO (NSB dan Negara Maju)



Sumber: World Trade Organization 2016, Members and Observers (WTO, 2016)

WTO tanggal 29 Juli 2016 memiliki 164 negara anggota dengan negara maju, NSB, dan negara kurang berkembang sebagai anggota. Perbandingan NSB yang lebih banyak, merupakan sebuah pertimbangan WTO dalam menjalankan AoA. Dimana AoA sengaja dibentuk untuk meningkatkan daya saing NSB untuk meningkatkan produktivitas pertanian dalam skala global. Adapun dalam beberapa faktor, NSB sangat jauh tertinggal dibandingkan negara maju. Disetujuinya AoA merupakan sebuah upaya untuk menyeimbangkan ketimpangan yang terjadi diantara negara maju dan NSB. Beberapa perbedaan antara negara maju dan NSB adalah sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Perbedaan Negara Maju dan Negara Sedang Berkembang (NSB)

Parameter	Negara Maju	NSB
Dasar Sistem Pertanian	Komersial <i>Export Oriented</i>	Penghidupan
<i>Share of GDP</i>	3%	26%
Kontribusi terhadap Devisa	8.3 %	27%
Masyarakat Petani	4 %	70 %
Orientasi Pasar	Tinggi	Lemah
Kapasitas Administrasi	Tinggi	Lemah

Sumber: Tabel oleh Green, D. and Priyadarshi, S. (2001) *Proposal for a 'Development Box' in the WTO Agreement on Agriculture, CAFOD and South Centre*, Oktober dan Kaukab, R., (2002) *Presentation at Agriculture and WTO Seminar, Ministry of Commerce, Government of Pakistan, Islamabad*, Agustus 2002 dalam www.ActionAid.org. (ActionAid, 2003)

Faktor tersebut menjadi landasan bahwa AoA dikeluarkan untuk menyeimbangkan persaingan pasar antara negara maju dan NSB dalam bidang pertanian. Akan tetapi kenyataan yang dihadapi berbanding terbalik. Sejak dikeluarkannya AoA untuk mengatur perdagangan komoditas pertanian tahun 1995, timbul sebuah implikasi ketimpangan perlakuan (*treatment*) WTO di negara maju dengan NSB. Adanya sebuah anggapan bahwa AoA lebih menguntungkan negara maju dan meniskreditkan kepentingan NSB.

Sepintas dalam beberapa hal, kewajiban NSB memang kelihatannya lebih ringan dibanding negara maju. Namun, dalam kenyataannya NSB justru menjadi bagian yang didominasi oleh kuatnya kemampuan negara maju bersaing di pasar global. Diharapkan bahwa negara maju dapat mengurangi proteksi domestiknya yang sangat tinggi, sehingga dengan demikian NSB dapat memanfaatkan peluang akses pasar yang tercipta (Lokollo, 2007). Namun kenyataannya tidaklah demikian

yang terjadi. Seperti yang tertera dalam beberapa argumentasi berikut ini (B. Hutabarat. E M. Lokollo, 2006):

D.1 Tarif tinggi tetap berlaku di negara maju

Tahun pertama berlakunya AoA, di Amerika Serikat (AS) masih berlaku tarif tinggi untuk gula, sebesar 244 persen, kacang tanah 174 persen, di MEE masih berlaku tarif daging sapi 213 persen, gandum 168 persen, di Jepang masih berlaku tarif gandum 353 persen; dan di Kanada masih berlaku tarif mentega 360 persen, telur 236 persen (Khor, 2003). Karena menurut perjanjian, negara maju tersebut hanya dihimbau untuk menurunkan tarifnya sebesar 36 persen rata-rata sampai tahun 2000, maka tarif-tarif tersebut masih tergolong tetap tinggi walaupun sudah diturunkan. Kenyataan demikian mengakibatkan produk-produk pertanian dari NSB tidak mampu bersaing dipasaran internasional. Produktivitas NSB yang sangat dibatasi kemudian tidak dapat bersaing secara seimbang di negara maju. Hal tersebut berakibat pada adanya dominasi negara maju yang kembali menguasai pasar pertanian dalam skema *domestic support* dalam AoA yang dikeluarkan oleh WTO.

D.2 *Domestic Support* semakin bertambah bukannya menurun

Walaupun dalam AoA diharapkan adanya penurunan *Domestic Support* pertanian, kenyataannya seluruh *Domestic Support* semakin bertambah. Meskipun negara maju diharapkan menurunkan tingkat AMS, akan tetapi pada kenyataannya hanya sebagian subsidi saja yang masuk dalam kategori AMS. Negara maju memanfaatkan pengecualian yang

terdapat dalam *Blue box* dan *Green box* untuk tidak menurunkan tingkat AMS-nya.

Sedangkan sebagian bentuk subsidi yang seharusnya masuk dalam kategori AMS dikeluarkan dari kategori ini dan dimasukkan di dalam kategori lain. Hal ini menyebabkan AMS menurun tetapi *Total Domestic Support* bertambah. Dengan kata lain, yang terjadi hanyalah pemindahan kategori subsidi, sehingga terlihat AMS menurun sesuai ketentuan, tetapi *Total Support* bertambah (seperti contohnya: *Total Support Estimate* dari 24 negara OECD naik dari AS\$ 275,6 milyar pada 1986-1988 menjadi AS\$ 326,0 milyar pada 1999) (OECD, 2000).

Hal ini memerlukan kajian yang mendalam untuk mendapatkan angka-angka subsidi terbaru sesuai data yang terbaru. Melalui kajian seperti ini, kita dapat melihat bagaimana negara maju berupaya memanfaatkan peluang-peluang dalam AoA untuk tetap dapat memberikan subsidi atau bantuan domestiknya atau memperjuangkan kepentingan negaranya, dan tetap dalam kerangka AoA tersebut, sementara NSB yang memang masih sangat minimal atau terbatas dalam bantuan domestiknya tidaklah dapat menaikkan batas bantuan domestiknya melampaui batas *de minimis* yang telah ada.

D.3 Penerapan kebijakan yang tidak adil

Negara maju wajib mengurangi bantuan dalam negeri kepada petani sebesar 20 persen dan subsidi ekspor 36 persen dalam masa 6 tahun, sedang NSB wajib mengurangi bantuan dalam negeri hanya sebesar 13,3 persen

dan subsidi ekspor sebesar 24 persen dalam masa 10 tahun. Namun, bila dikaji lebih dalam, sebenarnya, kewajiban itu tidak adil. Pada kenyataannya, NSB tidak memberikan ekspor subsidi, sedangkan bantuan dalam negeri yang diberikan oleh negara-negara maju sangat besar. Akibat tingginya subsidi yang diberikan oleh negara-negara maju terhadap para petaninya, maka impor pangan negara-negara berkembang pun jadi semakin meningkat. Padahal, dengan meningkatnya impor, jelas, semakin mengancam tingkat ketahanan pangan dari suatu negara (Hasibuan, 2015).

AoA kemudian menjadi celah bagi negara maju untuk melakukan dominasi di NSB. Hal tersebut ditunjukkan dengan adanya permasalahan yang terjadi dalam implementasi aturan *domestic support on agriculture* ini. Banyaknya penyalahgunaan bantuan yang telah disepakati dalam pembagian kotak *domestic support*. Meskipun *domestic support* ditujukan untuk membangun perkembangan produktivitas pertanian disetiap negara anggota WTO, pada kenyataannya AoA membuka peluang untuk negara maju agar dapat megembangkan hegemoninya. Hal tersebut dapat dijelaskan dalam proposal Amerika Serikat untuk melakukan perubahan kriteria yang termasuk dalam *Blue Box*, yaitu dengan menambahkan kriteria bentuk pembayaran langsung yang ditujukan kepada produsen. Namun, pada prakteknya pengembangan dari definisi ini mengizinkan diberikannya *countercyclical payments* dalam kerangka *Blue Box* (Lokollo, 2007). Proposal ini secara tegas mendapatkan penentangan, dengan adanya *countercyclical payments* dalam *Blue Box* maka hal ini akan berdampak langsung pada NSB. Dimana NSB

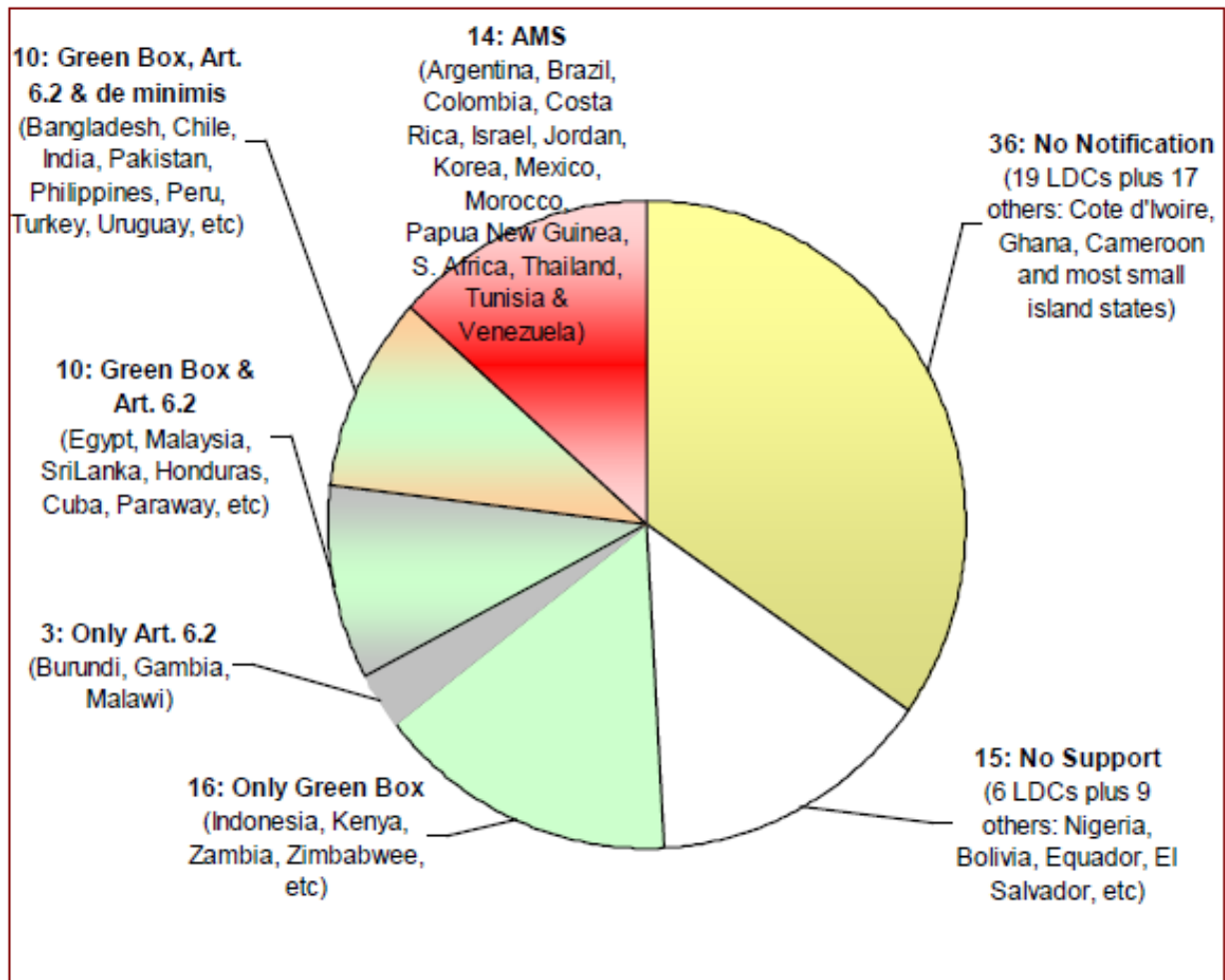
tidak lagi dapat mengembangkan produktivitas pertaniannya karena tidak mampu lagi bersaing dengan produk dari negara maju.

Selanjutnya, dalam skema *Green Box* yang mengatur tentang pembayaran yang tidak menyebabkan distorsi pasar atau menyebabkan distorsi yang sangat kecil. Dalam skema *Green Box* ini menjadi celah bagi negara maju seperti Uni Eropa dan Amerika Serikat untuk melakukan pergeseran bantuan yang semula masuk dalam *Amber Box* dan *BlueBox* kemudian dimasukkan dalam *Green Box*. Hal ini terlihat karena negara maju tidak terlalu diperhatikan bahkan seakan-akan dikecualikan dari komitmen AoA tersebut (Lokollo, 2007). Negara maju terutama UE dan AS sudah menyalahgunakan pemakaian *Green Box*. Begitu banyak subsidi yang dialihkan *Green Box*. Dari pergeseran kategori tersebut, menjadi peluang bagi negara maju untuk memberikan *domestic support* yang besar dalam bidang pertanian. Penelitian dari 4 LSM Internasional yaitu, *ActionAid*, *Caritas*, *CIDSE* dan *Oxfam*, 2005 (Lokollo, 2007) menghitung bahwa UE memberikan 50 milyar euro per tahun untuk *Green Box*, bila reformasi *Common Agricultural Policy (CAP)* diberlakukan pada tahun 2006-2007. Sementara AS melaporkan 50,7 milyar dollar AS pembayaran setiap tahun di dalam *Green Box* (Oxfam International, 2005).

Adapun gambaran dari pengelompokan total pembatasan *domestic support on agriculture* dari 104 NSB anggota WTO ke dalam kategori *boxex* adalah sebagai berikut:

Gambar 2. 2 Pengelompokan NSB ke dalam Kategori Boxes dalam skema

Domestic Support on Agriculture



Sumber: FAO *Commodity and Trade Policy Research Working Paper* No. 45 (FAO, 2014)

Dominasi negara maju terhadap NSB ini kemudian menjadi masalah yang harus dihadapi NSB. Hampir 75 persen NSB menjadikan sektor pertanian sebagai pusat perekonomian. Yang kemudian adanya pembatasan *domestic support on agriculture* menjadikan NSB tidak mampu untuk bersaing dengan negara maju. Tujuan awal WTO dalam AoA tertuang dalam pilar *domestic support* disebutkan

bahw pembatasan *domestic support* adalah melimitasi adanya hambatan pertanian, sehingga terciptanya keseimbangan ekonomi yang ditentukan oleh pasar tanpa ada campur tangan negara. Akan tetapi, kenyataannya AoA dimanfaatkan oleh negara maju untuk melakukan dominasi terhadap NSB. Tidak ditemukannya kesepakatan dalam AoA, membawa pemerintah negara-negara berkembang untuk bergerak aktif memperjuangkan kepentingannya (Alifiyah, 2015). Perlakuan yang berbeda antara negara maju dan NSB yang seharusnya menguntungkan NSB justru dinilai tidak adil ketika negara maju mampu memanfaatkan peluang pilar pengecualian dalam konteks *boxes* AoA.