

INDONESIA DALAM PERJANJIAN PERTANIAN WTO : PROPOSAL HARBINSON

M. Husein Sawit

Biro Kerjasama Internasional dan Hubungan Antar Lembaga, BULOG

PENDAHULUAN

Sejak Januari 1995, Indonesia sebagai salah satu negara berkembang dan anggota WTO telah menjalankan reformasi kebijakan pertanian dan perdagangan¹ dengan mengacu kepada Perjanjian Pertanian atau *Agreement on Agriculture* WTO. Ada tiga elemen kebijakan penting dalam Perjanjian Pertanian, yaitu: Akses Pasar, Bantuan Domestik, dan Subsidi Ekspor. Ketiganya disebut sebagai pilar yang saling terkait. Tidaklah bijaksana, apabila seseorang memandang perjanjian itu hanya melulu pada aspek akses pasar, tetapi mengabaikan pilar yang lainnya. Subsidi ekspor barang pertanian yang dilakukan oleh suatu negara, misalnya, akan berdampak luas terhadap pasar ekspornya. Selanjutnya tindakan itu dapat berpengaruh buruk terhadap daya saing ekspor untuk negara yang tidak melakukannya.

Demikian juga bantuan domestik yang diberikan suatu negara terhadap petaninya, dapat menghambat ekspor serta membuahakan persaingan tidak sehat, seperti yang diperlihatkan pada komoditas beras. Harga beras internasional saat ini, tidak lagi menggambarkan tingkat efisiensi atau ongkos produksi, karena sebagian besar negara eksportir beras melakukan berbagai *support* terhadap petani padi, tidak terkecuali negara UE dan AS yang bukan sebagai makanan utama, serta Thailand, Pakistan dan India². Berbagai subsidi tersebut menjadi tidak *fair*, namun tetap dilaksanakan oleh sejumlah negara terutama negara maju. Padahal tujuan jangka panjang dari perjanjian pertanian ini adalah “...to establish a fair and market oriented agricultural trading system”³.

¹ Cakupan produk pertanian tidak saja produk primer, seperti ternak hidup, gandum, beras, susu, tetapi juga sejumlah produk olahan, seperti roti, mentega, daging atau sosis. Juga mencakup tembakau, wol, sutera, bahan terbuat dari kulit. Namun, tidak termasuk komoditas perikanan maupun produk perikanan, serta produk kehutanan (WTO, 2000, *WTO Agrimenets Series: Agriculture*, Geneva)

² Tabor, S., M. Husein Sawit dan HS Dillon (2002), “Indonesian Rice Policy and the Choice of a Trade Regime for Rice In Inodonesia”. Makalah dibawakan pada Roundtable Workshop yang diselenggarakan oleh INDEF, di LPEM UI, Jakarta 11 Maret 2002.

³ Lihat preambull dari Perjanjian Pertanian WTO (WTO, 2000).

Negara berkembang telah mempelajari berbagai pengalaman serta dampaknya⁴ dalam membuka pasar dan mengurangi bantuan terhadap petaninya sejak 1995. Tingkat kemiskinan tidak membaik, pembangunan pedesaan merosot di mana lebih dari separoh penduduk bertempat tinggal, impor pangan meningkat pesat, total *food bill* (impor dikaitkan dengan ketersediaan valuta asing dan hutang luar negeri) menjadi melambung dan mengancam ketahanan pangan, serta arus urbanisasi tidak bisa terkontrol, sehingga menimbulkan persoalan baru di perkotaan.

Selama ini, kepada negara berkembang hanya diberikan waktu penurunan tarif yang lebih lama, dan tingkat penurunan yang lebih kecil. Namun hal itu tidak mampu menciptakan suatu lapangan permainan yang relatif sama (*equal playing field*)⁵, karena besarnya perbedaan tingkat pembangunan ekonomi, teknologi dan infrastruktur dasar serta sumberdaya manusia. Negara berkembang gagal untuk mengajukan *Development Box* sebagai salah satu cara untuk mengatasi persoalan tersebut, sehingga tidak masuk dalam Deklarasi Menteri di Doha, dan ini merupakan kegagalan para Menteri negara berkembang. Negara berkembang menuntut, agar ke tiga pilar itu diberikan perhatian yang sama, bukan terlalu berlebih pada akses pasar. Tetapi belum berhasil dirumuskan dengan baik di Doha, yang juga merupakan bentuk kegagalan lain dari Pejabat Tinggi negara berkembang.

Sejak awal 2000, telah dibahas berbagai proposal, diskusi dan debat antara anggota WTO di dalam Komite Pertanian di Geneva yang dipimpin oleh Mr. Stuart Harbinson. Berdasarkan proposal, rapat informal dan formal, serta Deklarasi Doha, maka selaku ketua Komite telah menyiapkan proposal (Draf I dan Draf Revisi)⁶ tentang: *Modalities for the Further Commitments, Negotiations on Agriculture*.

Modalitas (*modalities*) adalah istilah untuk formula dan pendekatan akses pasar, ketentuan dan bentuk-bentuk larangan dalam bantuan domestik dan subsidi ekspor, serta ketentuan lain yang nantinya akan menjadi produk hukum yang mengikat para anggota WTO. Kalau berjalan mulus, maka produk hukum itu akan berlaku mulai awal 2005 sampai dengan 2015. Tentunya, setelah disetujuinya, dan setelah adanya titik temu di antara anggota WTO.

Tujuan tulisan ini adalah untuk menganalisis rancangan Draf I dan Draf Revisi yang telah dibuat oleh Ketua Komite Pertanian WTO, Mr. Harbinson, yang

⁴ Sesuai mandat Perjanjian Pertanian, Artikel 20, ayat (a) dan (b), lihat WTO (2000).

⁵ Teori ekonomi memang mempostulatkan bahwa perdagangan internasional akan memberikan kemakmuran kepada negara-negara yang melakukannya, tidak terkecuali negara berkembang. Akan tetapi, satu hal yang sering tidak diungkapkan bahwa keuntungan yang dinikmati dari liberalisasi tidaklah sama, amat bergantung pada tingkat pembangunan ekonomi, penguasaan teknologi, infrastruktur, serta *endowment*.

⁶ Lihat dokumen WTO: JOB (03)/23 dan TN/AG/W/1/Rev.1

telah dibahas di Geneva pada tanggal 24-28 Februari dan 25-31 Maret 2003 yang lalu.

RANCANGAN PROPOSAL HARBINSON

Manfaat Tidak Sama

Dalam kerangka GATT, maka dirancang satu set peraturan untuk menata perdagangan global. Tujuannya adalah mengurangi hambatan perdagangan masing-masing negara. Pada bulan Maret 1994, di Marrakech, Maroko, GATT diubah namanya menjadi WTO, dari organisasi berstruktur lepas menjadi organisasi dunia yang berstruktur tetap. Organisasi GATT dijuluki juga sebagai *rich man's club* yang didominasi negara industri, khususnya Barat⁷. WTO juga tetap didominasi oleh negara-negara kaya⁸. UNTAD (*UN Conference on Trade and Development*, di bawah PBB) menilai bahwa peraturan perdagangan global amat tidak seimbang dan bias memukul ekonomi negara berkembang. PBB menyarankan agar negara maju memberi perhatian lebih besar, dengan membuka pasar untuk komoditas pertanian dan tekstil dari negara berkembang. Namun yang terjadi malah sebaliknya, negara maju menekan negara berkembang untuk membuka pasar selebar-lebarnya untuk Bank asing dan perusahaan telekomunikasi negara maju.

Apa yang terlihat dari MFA (*multi fiber arrangement*) terhadap tekstil dan pakaian jadi, dengan menerapkan kuota guna membatasi impor dari negara berkembang. MFA dirancang berdasarkan permintaan AS untuk melindungi industri kapasnya tahun 1950an, namun tetap dipakai sampai sekarang. Seharusnya AS telah cukup lama mendapat konsesi untuk bersaing dengan tekstil impor.

Kerugian dari liberalisasi perdagangan untuk negara maju semakin nyata, dan keuntungan negara maju semakin kentara. Ternyata pertumbuhan ekonomi di negara berkembang tidak berkorelasi kuat dengan kebijakan liberalisasi perdagangan, suatu hal yang berbeda dengan negara maju. Malah terjadi sebaliknya di negara berkembang, yaitu marginalisasi ekonomi sebagai akibat dari *level of playing field* yang jauh berbeda, seperti data yang dilaporkan UNDP 1999. Defisit perdagangan negara berkembang semakin lebar, karena perdagangan global dan impor meningkat dengan pesat, sementara negara berkembang melambat karena tidak mampu berkompetisi dengan industri negara maju yang

⁷ Ellwood, W (2002), *The No-Nonsense Guide to Globalisation*, New Internationalist Publications Ltd: London

⁸ Lihat detailnya Husein Sawit, M (2003), "WTO dan Nasib Negara Miskin", Opini di MEDIUM, majalah dwi bulanan: 9-22 April 2003.

masih mendapat subsidi ekspor atau bantuan domestik, serta berbagai rintangan perdagangan seperti SPS (*sanitary and phytosanitari*)⁹.

Indonesia juga mengalami hal yang sama sejak liberalisasi radikal¹⁰ dilakukan pemerintah pada tahun 1998 atas tekanan IMF. Impor meningkat pesat terutama pangan¹¹. Tingkat ketergantungan impor (TKI) meningkat dua kali dibandingkan dengan tahun sebelum 1998. Lihat misalnya TKI untuk beras mencapai angka 10 persen, jagung 20 persen, kedelai 55 persen dan gula 50 persen. Padahal ke 4 komoditas itu telah menyerap masing-masing 23 juta, 9 juta, 2,5 juta, dan 1 juta rumah tangga atau 68 persen dari total rumah tangga (52 juta) di Indonesia. Harga pangan yang murah di pasar dunia tidak menggambarkan tingkat efisiensi, tetapi telah terdistorsi oleh berbagai *support* yang dilakukan oleh negara maju, terutama ekspor subsidi dan bantuan domestik yang masuk dalam *Green Box* (GB) dan *Blue Box* (BB). Hal ini telah mengerem laju pembangunan pertanian negara berkembang, dan telah berakibat buruk terhadap ketahanan pangan, pembangunan pedesaan serta menghambat usaha mempercepat pengentasan kemiskinan.

Negara Maju terus membantu petaninya tanpa batas dengan berbagai cara, seperti masuk dalam *Green Box* (GB) dan *Blue Box* (BB) yang katanya tidak berpengaruh pada distorsi perdagangan dan produksi. Hal ini menjadi tidak adil buat negara berkembang, disamping tidak berpengalaman dan tidak punya kemampuan untuk membantu seperti mereka. Negara berkembang hanya mampu membantu ala kadarnya dalam bentuk subsidi harga input dan output, tetapi ini dibatasi, karena masuk dalam *Amber Box* (AB) yang harus dikurangi dengan alasan distorsi perdagangan dan produksi. Pada waktu yang sama, negara maju membantu pula dengan berbagai kemudahan kredit dan subsidi ekspor, serta bantuan pangan (*food aid*). Dampaknya adalah hampir semua harga produk pertanian turun, khususnya produk pangan. Dengan demikian pangan di pasar dunia pada saat sekarang tidaklah menggambarkan tingkat efisiensi, tetapi telah terdistorsi dengan berbagai bantuan yang masuk dalam GB, BB serta subsidi ekspor.

Negara Maju menikmati peningkatan pesat nilai dan volume ekspornya. Banyak jasa perdagangan seperti bank, asuransi dan pengangkutan dinikmati oleh negara maju, sedangkan negara berkembang hanya mampu memproduksi dan

⁹ Ellwood (2002); dan Khor, M (2000), *Globalisation and The South: Some Critical Issues*, TWN: Malaysia

¹⁰ Meminjam istilah Stiglitz, J (2002), *Globalisation and Its Discontents*, Penguin Books Ltd: London. Ia mengatakan bahwa negara berkembang tidak menikmati keuntungan ekonomi dari liberalisasi ini, dan negara berkembang dipaksa untuk melaksanakan yang terlalu radikal. Ia juga mengkritik *structural adjustment* yang diperkenalkan IMF terhadap negara berkembang.

¹¹ Sejumlah negara berkembang menghadapi masalah *total food bill* yaitu kemampuan impor seperti valuta asing dan hutang luar negeri.

sedikit diolah, kemudian sebagian di bawa ke pelabuhan untuk ekspor. Setelah itu, semua jasa perdagangan diambil manfaatnya oleh negara maju.

Penurunan Tarif

Kunci dari akses pasar adalah untuk membangun perdagangan dengan regim tarif, pengurangan tarif, dan pengikatan (*binding*) tarif masing-masing produk pertanian. Proses dari penentuan atau penerapan tarififikasi itu berpedoman pada metode yang telah disetujui atau modalitas seperti yang disebut di atas.

Dalam periode 1995-2004, Indonesia telah mengikat 1.341 *tariff line* untuk produk pertanian (9 digit) di WTO. Rata-rata (*mode*) untuk tarifnya adalah 40 persen, kecuali beras (tarif *bound* 160%), gula (95%), minuman beralkohol (150%) dan susu (210%). Hanya dua komoditas yang mendapat SSG (*special safeguard*) yaitu susu dan cengkeh, tetapi tidak jelas pentingnya kedua jenis komoditas ini dipilih. Dengan SSG, pemerintah dapat menyetop impor manakala telah melewati volume impor atau harga turun ke tingkat yang dikhawatirkan (*import surging*). Namun, pemerintah tidak pernah menggunakan kemudahan ini, dan tarif yang dipakai (*applied tariff*) jauh lebih rendah dari angka yang telah di *bound* di WTO. Misalnya beras dan gula ditetapkan masing-masing Rp 430/kg dan Rp 700/kg (atau masing-masing sekitar 30% dan 60% *ad valorem*). Sedangkan komoditas lainnya, ada yang 0 persen atau 5 persen, dan ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang paling luas membuka pasar produk pertaniannya¹². Kalau Indonesia menerima rumusan UR (*Uruguay Round*) maka tingkat tarif yang diikat sebesar rata-rata 48 persen akan diturunkan menjadi 37 persen. Tetapi kalau menerima rumus Swiss maka tingkat tarif rata-rata akan turun lebih besar yaitu menjadi 24 persen (Tabel Lampiran 1)¹³. Oleh karena itulah, maka Indonesia tetap memilih formula pertama.

Negara maju yang disponsori oleh *Cairns Group* (CG), berpendapat bahwa proposal *Chairman* kurang radikal dalam penurunan tarif. Mereka menginginkan agar tarif diturunkan menjadi maksimum (*caps*) hanya 100 persen, atau memakai *Swiss Formula* yang pada UR digunakan dalam komoditas industri. Sejumlah negara maju seperti UE, Jepang, Korsel, dan Swiss tetap berkeinginan menggunakan *UR Formula*, sehingga penurunan tarif tidaklah terlalu radikal. Pembicaraan ini hampir terjadi “krisis”, kadang-kadang debat yang diselengi dengan olok-olok.

Indonesia, tentunya tidak sejalan dengan CG walaupun Indonesia menjadi salah satu anggotanya. Sejak beberapa tahun terakhir, CG tidak pernah

¹² Mageira, S.L (2002), “The Agriculture Agreement, Trade and Food Security: Indonesia Case Study”, paper prepared for the FAO.

¹³ Perhitungan ini dilakukan oleh A. Nasir, staf Duta Besar Indonesia untuk WTO di Geneva, sesuai dengan dokumen asli dari Schedule XXI (9 digit). Penulis menyederhanakannya menjadi 4 digit seperti yang tertera di dalam Tabel Lampiran 1.

mengakomodasi kepentingan Indonesia, malah menyulitkan Indonesia dalam berjuang membela kepentingan petani. CG sering mengadu domba antar negara berkembang, misalnya antara Indonesia dengan Filipina, Argentina, Brasil, dan Thailand yang dibuat agar tidak kompak satu sama lain. Semua itu disponsori oleh sejumlah kecil negara maju, terutama yang berkuasa di CG.

Banyak ahli berpendapat bahwa Indonesia keliru memilih partner menjadi anggota CG yang didominasi oleh negara *net-exporter*. Kelompok ini amat tidak demokratis. Pemilihan ketua tidak pernah ada, terus menerus dikuasai oleh Australia. Hampir semua proposal dan paper dibuat atas inisiatif Australia, kemudian menggunakan label negara lain sebagai anggota, yang tidak pernah dibahas dan didiskusikan bersama. Proses pengambilan keputusan juga amat buruk. Para anggota CG, terutama Australia dan New Zealand sering ke Indonesia, melobi para petinggi, langsung ke tingkat menteri, dan tidak mau berbicara dengan tingkat bawah misalnya pejabat eselon I atau II. Para pelaksana di bawah dianggap sebagai kambing congek yang tidak berguna. Para menteri, apalagi yang masih baru, tidak paham tipu muslihat mereka, dan sering menerima apa yang mereka katakan. Tambahan lagi, Indonesia selalu mengirimkan pejabat tinggi dalam pertemuan yang diselenggarakan oleh CG, padahal negara-negara lain seperti Malaysia dan Filipina mengirim utusan hanya setingkat duta besar WTO di Geneva, karena merekalah yang lebih paham medan dan persoalan teknisnya. Mereka juga sering mengadu domba antar menteri, apalagi bila para menteri kita tidak kompak, saling menyalahkan satu dengan yang lain, akan menjadi makanan empuk mereka.

Arti *Strategic Product* (SP) dan *Non-Trade Concerns* (NTC)

Dalam Draft I, ketua memperkenalkan *Strategic Product* (SP) untuk menampung kepentingan negara berkembang¹⁴. Produk ini dikaitkan dengan aspek *Non-Trade Concerns* (NTC) yaitu ketahanan pangan, pembangunan pedesaan dan kemiskinan, sesuai dengan Mandat Doha. Buat komoditas yang masuk sebagai SP, maka tarif diturunkan hanya rata-rata 10 persen dengan minimum 5 persen per *tariff line*. Kepada NB diberikan SSG untuk komoditas yang masuk dalam SP.

Negara maju *net-exporter*, termasuk di dalamnya CG menentang adanya SP, karena akan membatasi akses pasar. Mereka menuntut agar dibuat kriteria yang jelas, bukan atas kehendak masing-masing negara berkembang, atau bila perlu dibicarakan secara multilateral. Kepada negara maju juga masih diberikan SSG untuk jangka waktu 5 tahun, atau 2 tahun. SSG sering digunakan oleh Jepang dan Korsel untuk komoditas sayur-sayuran yang mudah rusak. Namun negara berkembang dan CG menolak hal ini, karena akan menutup akses pasar.

¹⁴ Lebih detail lihat Husein Sawit (2003), "Product Strategis: Perjuangan Akhir Indonesia di WTO", kolom *MEDIUM*, majalah dwi bulanan: 12-25 Maret 2003.

Draft itu ternyata tidak jelas dalam pemberian NTC, seperti yang sering diminta oleh negara maju *net-importer* seperti UE, Swiss dan Jepang. Mereka begitu sengit menghubungkan sektor pertanian dengan multi fungsinya, seperti pemandangan, udara segar, konservasi air, kebudayaan, lingkungan hidup dan lain-lain. Malah Swiss, Norwegia dan UE menghubungkannya dengan *animal welfare*, sementara negara berkembang masih berbicara soal *human welfare*.

Dalam Draft Revisi, *Strategic Product*¹⁵ telah diganti dengan *Special Product*. Perubahan itu telah memperkecil arti dari produk yang ingin diperjuangkan negara berkembang. Tampaknya, ketua telah menerima masukan dari negara maju, khususnya (CG) yang disponsori Australia. Indonesia telah mengambil inisiatif untuk menyiapkan non-paper bersama dengan 11 negara berkembang lainnya, menyusun kriteria pemilihan SP, sehingga akan lebih mudah diterima oleh negara maju maupun negara lainnya.

Dalam draft revisi, untuk SP diberikan perlakuan khusus misalnya, tingkat penurunan tarif lebih rendah, hanya 10 persen dibandingkan dengan yang lain 25-40 persen. Juga kepada negara berkembang diberikan *Special Safeguard Mechanism* (SSM)¹⁶ untuk SP, sebagai perlakuan khusus. Dengan SSM, negara berkembang dapat menyetop impor manakala telah mengancam pembangunan pedesaan dan ketahanan pangan, tanpa harus membuktikannya yang terlalu berbelit. Tetapi hal itu tidaklah cukup. SSM seharusnya tidak cukup dibatasi kepada SP, tetapi juga produk lain yang dianggap penting buat negara berkembang. SSM hanya mencakup perlindungan dari impor yang tidak adil, tetapi tidak terkait dengan NTC, seperti yang diinginkan oleh negara berkembang. Sedangkan SP, tidak saja mencakup perlindungan dari akses pasar, tetapi juga yang terpenting adalah bantuan domestik yang fleksibel.

Kalau memakai formula persentase menurut *tariff line* (4 digit seperti yang diperlihatkan dalam Tabel Lampiran 1), katakanlah 10 persen, maka jumlah komoditas yang berhak mendapatkan SP adalah 5 komoditas. Indonesia bebas menentukan komoditas apa saja yang mau dimasukkan dalam SP itu. Supaya tidak menimbulkan kesulitan dengan negara-negara lain, maka komoditas yang dipilih,

¹⁵ Indonesia menyiapkan modalitas spesifik di Jakarta bulan Maret 2003 dengan judul: Specific Modalities Inputs on Strategic Products: Non-Paper by Indonesia (first draft). Kemudian draft ini dibahas lagi antar negara berkembang di Geneva, sehingga dibuatlah *Strategic Products* submission by (dengan urutan abjad) Cuba, Dominican Republic, Honduras, India, Indonesia, Rep. Korea, Negeria, Turki, Peru, Philippines, Sri Lanka, dan Venezuela (JOB(03)/59) tanggal 20 Maret 2003. Akhir-akhir ini proposal itu mendapat dukungan luas diantara negara berkembang, sehingga bertambah menjadi 19 negara.

¹⁶ SSM adalah bentuk lain dari SSG yang hanya diberikan kepada NB, sedangkan SSG untuk NM dihapus. SSM lebih fleksibel seperti yang tertera dalam Draft Revisi, dimana negara berkembang dapat menyetop impor manakala volume atau harganya telah berpengaruh buruk terhadap negara berkembang tanpa perlu membuktikan mekanisme "injury" yang biasanya amat ruwet.

semuanya harus substitusi impor dan bukan barang ekspor seperti CPO. Komoditas seperti beras, jagung, kedelai, gula atau ditambah apel atau kacang tanah memenuhi kriteria itu.

Pemilihan komoditas berdasarkan 4 atau 9 digit juga penting. Semakin rinci (dengan jumlah digit yang lebih besar), semakin sulit menghubungkan program pembangunan pertanian dengan perdagangan. Oleh karena itu, negara berkembang mengusulkan memakai 4 atau 6 digit. Kalau memakai 9 digit misalnya, untuk 10 persen dari *tariff line*, maka Indonesia akan memperoleh 134 jenis produk. Namun kalau digabungkan ke 4 digit maka beras (8 jenis), jagung (2 jenis), kedelai (5 jenis), dan gula (4 jenis) atau totalnya 19 *tariff line*. Kekurangan itu harus dipilih lagi sesuai dengan keperluan Indonesia, dan harus berupa komoditas substitusi impor.

Sejumlah negara berkembang seperti Malaysia dan Thailand amat berkeberatan dengan adanya SP, dengan alasan akan menghambat perdagangan antara negara *South-South*. Sesungguhnya, kecurigaan ini dikompori oleh negara maju di CG, untuk memecah-belah kerjasama ekonomi *South-South*. Sekiranya negara berkembang berhasil memperjuangkan SP dan pembangunan pertanian juga mendukungnya, maka dalam jangka menengah atau panjang akan meningkatkan perdagangan *South-South*, karena meningkatkan daya beli, akibat dari pembangunan pedesaan serta penghapusan kemiskinan. Kelompok itu, umumnya MPC (*marginal propensity to consume*) tinggi, sehingga akan mendorong peningkatan perdagangan.

Bantuan Domestik

Bantuan domestik sedapat mungkin diubah, sehingga dapat dihilangkan atau kalau pun ada, kecil sekali pengaruhnya terhadap distorsi perdagangan dan produksi masing-masing produk pertanian. Ada dua tipe bantuan domestik, yaitu yang dapat digolongkan dalam *Green Box* (GB), dan lainnya masuk dalam *Amber Box* (AB). Untuk yang masuk dalam klasifikasi GB adalah jenis *support* yang tidak berpengaruh, atau kalau pun ada, tetapi amat kecil pengaruhnya. Sebaliknya, AB adalah semua *support* yang digolongkan dapat mendistorsi perdagangan, sehingga harus dikurangi sesuai dengan komitmen.

Namun demikian ada jenis *support* yang masuk dalam AB, tetapi dikecualikan untuk dikurangi. Salah satu diantara yang sering digunakan adalah *de minimis*. *De minimis* adalah tingkat *support* yang dianggap mempunyai pengaruh minimum terhadap distorsi produksi atau perdagangan. Untuk negara berkembang tidak boleh lebih dari 10 persen dan untuk negara maju paling tinggi 5 persen. Indonesia menerapkannya untuk komoditas beras dan gula. Sesungguhnya, kita

tidak diharamkan subsidi, asalkan tidak melebihi 10 persen. Untuk komoditas beras¹⁷, tingkat *de minimis* adalah sekitar 7 persen pada tahun 2002.

Fasilitas lain adalah bantuan langsung, yaitu suatu program untuk membatasi produksi suatu komoditas. Aspek ini kadang-kadang dimasukkan dalam *Blue Box*, dan jarang digunakan di negara berkembang. Menurut Draf I, untuk negara maju harus mengurangi sebanyak 50 persen selama 5 tahun, dan 33 persen untuk negara berkembang selama 10 tahun. Bantuan jenis ini sering dimanfaatkan oleh negara maju untuk membantu petaninya¹⁸, dimana kadang-kadang terlalu berlebihan, sehingga telah berdampak buruk terhadap petani negara lain, serta merosotnya harga produk pertanian terutama pangan di pasar dunia, seperti yang telah dibahas sebelumnya.

Proposal Mr. Harbinson merancang pengurangan AB sebesar 60 persen dari yang telah di-*bound* dalam AMS (*aggregate measurement support*) selama 5 tahun. Negara berkembang ditentukan sebesar 40 persen selama 10 tahun. Banyak negara berkembang menganggap, proposal ini tetap tidak adil dan juga ditentang oleh CG. Seharusnya AB dihapus segera tanpa pengecualian, karena disinyalir negara maju dapat mensubsidi petaninya dari satu *Box* pindah ke *Box* lainnya, sehingga telah membuat harga barang pertanian menjadi merosot tajam dan berpengaruh buruk terhadap petani negara berkembang.

Pemberian penurunan bantuan domestik untuk negara berkembang sebesar 33 persen selama 10 tahun hanya dipakai sebagai pemanis untuk menyenangkan negara berkembang. Negara berkembang tidak akan mampu merealisasikannya, karena administrasi bantuan domestik yang rumit, jumlah petani yang cukup banyak, serta keterbatasan dana. Dengan demikian, proposal Harbinson tetap tidak banyak gunanya buat negara berkembang.

PENUTUP

Pembahasan proposal modalitas baru Perjanjian Pertanian WTO yang dirancang oleh ketua komite pertanian WTO, Mr. Harbinson, hasilnya amat alot dan telah mengalami jalan buntu. Setiap negara anggota WTO tidak mau menerima proposal itu, serta tidak bersedia pula untuk berkompromi lebih lanjut. Padahal Mandat Doha meminta, agar diselesaikan paling lama tanggal 31 Maret 2003. Namun, posisi yang diambil oleh Mr Harbinson cukup bijaksana dan tidak mamaksakan untuk menerima proposal itu, namun diberi waktu yang lebih lama lagi untuk negosiasi.

¹⁷ Lebih detail lihat Husein Sawit, M dkk (2003), "Notifikasi Pertanian Indonesia di WTO dan De Minimis untuk Beras", *Jurnal EKI* (akan terbit).

¹⁸ Wartawan Kompas, P.Gero melaporkan bahwa AS mensupor sektor pertanian mencapai 300 milyar US\$/tahun. Total subsidi pertanian NM mencapai 600 milyar dollar AS/tahun (Kompos, 12 April 2003)

Negara berkembang telah gagal untuk memperjuangkan masuknya *Development Box*, tidak terakomodasi lagi karena tidak masuk dalam Konperensi Tingkat Menteri di Doha akhir 2001. Kini, tinggal harapan untuk memperjuangkan SP, sebagai salah satu cara untuk mengatasi ketahanan pangan, pembangunan pedesaan dan kemiskinan. SP harus diperjuangkan, agar diberikan fleksibilitas sebesar-besarnya terutama dalam memilih SP, mengatur tarif dan bantuan domestik.

Timbul pertanyaan, apakah dengan pemberian SP dan SSM, akan membuat perdagangan menjadi adil? Jawabnya tentu tidak, manakala bantuan domestik dan subsidi ekspor dari negara maju tidak dihapus sekarang juga, tanpa pengecualian. Indonesia harus berjuang keras untuk menentang Draft Revisi yang masih tidak adil itu. SP harus dikembali pengertiannya sesuai dengan Draft I, tidak boleh direndahkan artinya. Hanya itu yang menjadi harapan buat negara berkembang. Indonesia harus pula memperjuangkan agar tarif untuk SP tidak perlu diturunkan lagi, mengingat umumnya telah rendah, bantuan domestik diberikan fleksibilitas tinggi sesuai dengan kemampuan negara berkembang untuk merealisasikannya. Kalau itu diterima, maka konsep *De Minimis* tentunya tidak diperlukan lagi.

Apabila Indonesia berhasil memperjuangkan SP dan SSM, pertanyaan selanjutnya adalah apakah di dalam negeri akan memberikan perhatian lebih besar untuk komoditas SP dan memanfaatkan SSM? Selama ini terlihat ketidakselarasan antara apa yang diperjuangkan di bidang pertanian dan perdagangan di WTO, dengan apa yang dilaksanakan di dalam negeri. Setiap ganti menteri, akan ganti pula kebijakannya, mengabaikan yang terdahulu. Kelemahan ini karena Indonesia belum mempunyai *Proposal Negotiation for Agriculture* seperti banyak dibuat oleh negara lain. Dalam proposal itu, seharusnya telah memuatkan berbagai dasar, filosofi serta tujuan jelas yang perlu diperjuangkan di WTO, serta menjadi pegangan buat siapa saja dan kapan saja. Seharusnya Deptan dapat mengambil inisiatif untuk itu, bukan Deperindag atau Deparlu.

Indonesia perlu secara tegas menyatakan keluar dari kelompok CG, karena sering muncul konflik dan kagok dalam memperjuangkan tujuan nasional. Mereka memanfaatkan Indonesia untuk memperjuangkan kepentingan negara eksportir. Lebih baik Indonesia menggalang kekuatan dengan negara lain yang punya tujuan yang relatif sama, seperti India, Filipina, Malaysia dan negara-negara lainnya, daripada berada di bawah kungkungan CG. Tetapi siapa yang harus mengambil keputusan tentang hal ini? Deptan, Deperindag atau Deparlu? Ketidakjelasan inilah yang telah membuat Indonesia semakin tidak kokoh di dunia perundingan internasional.

Tabel Lampiran 1. Pengurangan Tarif untuk Komoditas Penting Indonesia: Implementasi Periode 1995-2004 dan Penurunannya Menurut Formula

Tariff Item Number HS (4 digit)	Description of products	Implementation (1995-2004)		Implementation (2005-2015)			
		Base rate of duty Ad valorem (%)	Bound rate of duty Ad valorem (%)	Special Safeguard (SSG)	Swiss Formula ¹⁾	UR Formula ²⁾	Panoply Formula ³⁾
0101	Kuda	45	40		22.22	30.40	32.493
0102	Lembu dan kerbau	50	40		22.22	30.40	32.493
0104	Kambing dan domba	45	40		22.22	30.40	32.493
0106	Kelinci dll	45	40		22.22	30.40	32.493
0201	Daging sapi	70	50		25.00	38.00	37.493
0203	Daging babi	70	50		25.00	38.00	37.493
0204	Daging kambing/domba	70	50		25.00	38.00	37.493
0205	Daging kuda	70	50		25.00	38.00	37.493
0402	Susu/mentega dll.	238	210	SSG	40.38	159.60	117.493
0407	Telur burung dll.	50	40		22.22	30.40	32.493
0408	Telur lainnya	80	40		22.22	30.40	32.493
0409	Madu	80	40		22.22	30.40	32.493
0603	Angrek dll.	70	40		22.22	30.40	32.493
0701	Kentang dll.	60	50		25.00	38.00	37.493
0702	Tomat	90	50		25.00	38.00	37.493
0703	Bawang dan cabe	90	40		22.22	30.40	32.493
0704	Kol dan lainnya	90	50		25.00	38.00	37.493
0803	Pisang	90	40		22.22	30.40	32.493
0804	Mangga	90	50		25.00	38.00	37.493
0805	Jeruk	90	50		25.00	38.00	37.493
0807	Pepaya	90	40		22.22	30.40	32.493
0808	Apel	90	50		25.00	38.00	37.493
0810	Durian	90	40		22.22	30.40	32.493
0810	Langsat/Duku	90	50		25.00	38.00	37.493
0901	Kopi	100	40		22.22	30.40	32.493
0902	Tehe	100	60		27.27	45.60	42.493

Tabel Lampiran 1. (lanjutan)

Tariff Item Number HS (4 digit)	Description of products	Implementation (1995-2004)			Implementation (2005-2015)		
		Base rate of duty Ad valorem (%)	Bound rate of duty Ad valorem (%)	Special Safeguard (SSG)	Swiss Formula 1)	UR Formula 2)	Panoply Formula 3)
0904	Lada	100	40		22.22	30.40	32.493
0905	Vanili	100	40		22.22	30.40	32.493
0907	Cengkeh	75	60	SSG	27.27	45.60	42.493
1006	Beras	180	160		38.10	144.00	92.493
1007	Sorgum	70	40		22.22	30.40	32.493
1102	Terigu/gandum	10	9		7.63	6.84	16.993
1103	Bulgur & berbagai pelet	70	40		22.22	30.40	32.493
1108	Jagung	70	40		22.22	30.40	32.493
1201	Kedelai	30	27		17.53	24.30	25.993
1202	Kacang tanah	45	40		22.22	30.40	32.493
1203	Kopra	45	40		22.22	30.40	32.493
1302	Agar-agar	50	40		22.22	30.40	32.493
1401	Bambu dan rotan	50	40		22.22	30.40	32.493
1511	CPO	50	40		22.22	30.40	32.493
1513	Minyak kelapa	45	40		22.22	30.40	32.493
1701	Gula	110	95		32.76	85.50	59.993
2009	Jus tomat/apel dll	90	60		27.27	45.60	42.493
2103	Tauco/sambel tomat dll	90	40		22.22	30.40	32.493
2201	Air mineral dan es	90	40		22.22	30.40	32.493
2203	Min. berakohol & bir	170	150		37.50	114.00	87.493
Total Tariff (9 digit)		99,861	64,391		31,590	49,344	45,078
Total Tariff Line (9 digit)		1341	1341		1341	1341	1341
AVERAGE TARIFF		74.52	48.05		23.57	36.82	33.64

Keterangan: 1) $a=50\% \quad (IT \times a)/(IT + a)$
2) $a=24\%$ dan $a=10\% \quad (1-a)IT$
3) $a=50\% ; b=24\% \quad (1-b)AT + (1-a)(IT - AT)$

Sumber: Schedule XXI - INDONESIA (penggabungan 4 digit dilakukan penulis, dan penerapan formula dibuat oleh Sdr A. Nasir di Geneva)