

DARI KONFERENSI CANCUN, MEXICO (2003) - KE PERTEMUAN STOCKTAKING WTO (2010) : PERJUANGAN PANJANG NEGOSIASI PERTANIAN NEGARA BERKEMBANG

From the Cancun, Mexico (2003) Conference to Stocktaking WTO (2010) Meeting: A Long Agricultural Negotiation Battle of the Developing Countries

Erna Maria Lokollo

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

One of the negotiations included in the Doha Development Agenda (DDA) in the World Trade Organization (WTO) is the Agreement on Agriculture (AoA). AoA negotiation has moved slowly, due to the hindrance and lack of political commitment of the developed member countries. AoA have 3 (three) pillars of commitment to be negotiated among the member countries: market access, domestic support and export competition. After its failure to reach an agreement at the 5th Ministerial Meeting (MM) held in Cancun, Mexico, in 2003, the WTO's General Assembly in 2004 succeeded in getting the so-called "*July Package*". At the 6th MM in Hong Kong in 2005, AoA negotiation failed to reach an agreement and led to a halt and discontinuance. At the 7th MM held in Geneva, Switzerland in 2009, the member countries had agreed not to discuss on the DDA but rather to focus on the strengthening of multilateral trade system to face the most recent current issues. However, in the group discussions and plenary session, the member countries had signaled and had agreed to conclude the DDA negotiation by the end of 2010. The most recent meeting in the WTO was the "*Stocktaking Meeting*" of the Senior Officials of the member countries, held in Geneva, Switzerland, 22-26 March 2010. Pending issues on the 4th draft text was discussed and yet has not reached an agreement among member countries. Convergences and efforts to close the remaining gaps are in the table for further negotiation. Indonesia as the coordinator of the G-33 countries (developing countries) has a strategic position to voice the G-33 and its own domestic concerns. The negotiation has placed "Special and Differential Treatment" to be pursued by the developing countries. Domestically, supports and back-ups from other technical ministries in Indonesia (beside Agricultural, Trade and Finance Ministries) including the Parliament, NGOs and Private sectors, are needed to voice the smallholder's farmers and rural consumer's concerns toward a fair and market-oriented agricultural trading systems.

Key words: *Agreement on Agriculture/AoA-WTO, Doha Development Agenda (DDA), WTO Ministerial Meeting, G-33, SP&SSM.*

ABSTRAK

Salah satu perundingan WTO yang paling bergejolak, penuh muatan politis dan sangat alot dalam mencapai kesepakatan adalah perundingan pertanian. Persetujuan ini

mencakup perundingan di 3 pilar utama, yaitu: akses pasar, subsidi domestik, dan persaingan ekspor. Setelah terjadi kegagalan mencapai kesepakatan pada KTM V di Cancun, Mexico, pada tahun 2003; maka pada sidang Dewan Umum WTO tahun 2004 berhasil disepakati apa yang disebut sebagai Paket Juli. Pada KTM VI di Hongkong, tahun 2005, tidak terjadi titik temu, bahkan perundingan Putaran Doha *terhenti* sama sekali karena *tidak tercapai* kesepakatan antara negara-negara anggota WTO. Pada tahun 2009, KTM ke VII diadakan di Jenewa, Swiss. Pada pertemuan ini anggota sepakat tidak merundingkan isu Putaran Doha, tetapi membahas upaya memperkuat sistem perdagangan multilateral WTO dalam menghadapi tantangan lingkungan global saat ini. Namun demikian sinyal yang ditangkap dari pertemuan-pertemuan sampingan beberapa kelompok adalah bahwa Putaran Doha harus segera diselesaikan pada akhir tahun 2010. Oleh karenanya diperlukan upaya dan kemauan politik semua negara anggota untuk mewujudkannya. Pertemuan terkini yaitu pertemuan *stocktaking* tingkat pejabat tinggi diadakan pada 22-26 Maret 2010. Beberapa *pending issues* pada draft teks modalitas pertanian (draft text ke- 4) dibahas kembali dan diupayakan konvergensi, namun belum tercapai kesepakatan diantara negara-negara anggota. Indonesia sebagai koordinator kelompok G-33 memiliki posisi yang strategis dalam memperjuangkan kepentingan pertaniannya. Dukungan domestik dari masyarakat Indonesia termasuk dari Kementerian teknis lainnya selain Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian, juga dari LSM/NGO, DPR/MPR, dan Institusi lainnya sangat diperlukan, agar dapat memperjuangkan kepentingan petani dan masyarakat pedesaan menghadapi era globalisasi.

Kata kunci : *Perundingan Pertanian-WTO, DDA-WTO, KTM-WTO, G-33, SP&SSM*

PENDAHULUAN

Sejak terbentuk pada tahun 1995 sampai saat ini, jumlah anggota WTO telah mencapai seratus empat puluh delapan (148) negara dan diperkirakan akan terus meningkat. Pembentukannya dimaksudkan sebagai badan internasional yang mempromosikan perdagangan yang lebih terbuka dan berkompeten untuk menghasilkan aturan perdagangan antar negara saat ini. Inti dari berjalannya fungsi WTO adalah dilaksanakannya kesepakatan-kesepakatan multilateral yang merupakan dasar hukum untuk perdagangan internasional yang telah dinegosiasikan dan disepakati oleh negara-negara anggotanya. Dokumen kesepakatan yang dihasilkan dalam perundingan-perundingan WTO adalah merupakan perjanjian yang mengikat setiap pemerintah penandatanganan dan disusul oleh penetapan kebijakan-kebijakan perdagangan dalam batas-batas yang telah disetujui bersama. Konsekuensinya adalah para pelaku bisnis serta unsur-unsur pemerintahan suatu negara dituntut untuk memahami dan melaksanakan aturan main perdagangan internasional yang telah disepakati bersama. Sebagai negara anggota yang juga merupakan pemrakarsa/ketua kelompok negara-negara G-33, Indonesia telah berkomitmen untuk melaksanakan kesepakatan-kesepakatan hasil perundingan WTO.

Salah satu dari kesepakatan WTO yang ada adalah persetujuan bidang pertanian (“*Agreement on Agriculture*”) (Deplu, 2005). Persetujuan ini bertujuan untuk melakukan reformasi perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pasar, adil dan lebih dapat diprediksi. Peraturan dan komitmen yang diatur dalam persetujuan pertanian meliputi tiga pilar, yaitu: (1) akses pasar (*market access*), yang berorientasi pasar, (2) subsidi domestik (*domestic support*), dan (3) persaingan ekspor (*export competition*). Negosiasi di bidang pertanian selalu menarik perhatian dunia karena isu-isu yang dibahas tergolong cukup sensitif dan berdampak luas; dimana negara maju dan negara berkembang memiliki kepentingannya masing-masing yang sangat berbeda dan kadang-kadang bertolakbelakang. Oleh karena itu, perjuangan dalam perundingan sektor pertanian di WTO cenderung penuh gejolak dan diwarnai dengan pengelompokan-pengelompokan (Deplu, 2008).

Tulisan ini mengemukakan dinamika perundingan pertanian, perjuangan panjang negosiasi pertanian negara berkembang, dan implikasinya bagi Indonesia.

PERKEMBANGAN PERUNDINGAN PERTANIAN

Perkembangan negosiasi atau perundingan pertanian dapat ditelusuri mulai dari mandat Doha sampai dengan Konferensi Tingkat Menteri (KTM) yang ke 7 di Jenewa, Swiss pada tanggal 29 November sampai dengan 2 Desember 2009.

Mandat Doha¹

Perundingan bidang pertanian dimulai sejak bulan Maret 2000. Tidak kurang dari 126 negara Anggota (85% dari 148 Anggota) telah menyampaikan 45 proposal dan 4 dokumen teknis mengenai bagaimana perundingan seharusnya dijalankan. Salah satu keberhasilan besar negara-negara berkembang dan negara eksportir produk pertanian adalah dimuatnya mandat mengenai “pengurangan dengan kemungkinan penghapusan, segala bentuk subsidi ekspor”. Mandat lain yang sama pentingnya adalah kemajuan dalam hal akses pasar, pengurangan substansial dalam hal program dukungan atau subsidi domestik yang mendistorsi perdagangan (*trade distorting domestic support programs*), serta memperbaiki perlakuan khusus dan berbeda di bidang pertanian bagi negara-negara berkembang. Alinea 13 Deklarasi KTM Doha juga menekankan mengenai kesepakatan agar perlakuan khusus dan berbeda untuk negara berkembang akan menjadi bagian integral dari perundingan di bidang pertanian. Dicatat pula pentingnya memperhatikan kebutuhan negara berkembang termasuk pentingnya ketahanan pangan dan pembangunan pedesaan.

¹ Persetujuan Bidang Pertanian. 2008. Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan HKI, Direktorat Jenderal Multilateral, Kementerian Luar Negeri RI. Jakarta.

Konferensi Tingkat Menteri ke V di Cancun, Meksiko

Perundingan pertanian diawali dengan munculnya *joint paper AS-UE*, proposal Group 21 (yang menentang proposal gabungan AS-UE), dan proposal Kelompok Negara atau Group 33 (yang memperjuangkan konsep *Special Products* dan *Special Safeguard Mechanism – SP & SSM*). Intinya, *joint paper AS-UE* antara lain memuat proposal yang menghendaki adanya penurunan tarif yang cukup signifikan di negara berkembang, tetapi tidak menginginkan adanya pengurangan subsidi dan tidak secara tegas memuat komitmen untuk menurunkan tarif tinggi (*tariff peak*) di negara maju.

Namun demikian, negara berkembang yang tergabung dalam Group 21 menginginkan adanya penurunan subsidi domestik (*domestic support*) dan penghapusan subsidi ekspor pernyanian di negara-negara maju, sebagaimana dimandatkan dalam Deklarasi Doha. Adapun negara-negara berkembang yang tergabung dalam kelompok negara G-33 (group yang dimotori oleh Indonesia dan Filipina) mengajukan proposal yang menghendaki adanya pengecualian dari penurunan tarif, dan subsidi untuk *Special Products* (SP) serta diberlakukannya *Special Safeguard Mechanism* (SSM) untuk negara-negara berkembang.

Untuk mengatasi perbedaan yang cukup tajam diantara negara-negara Anggota tersebut, maka Ketua KTM V menawarkan “*Revised Draft Text*” pada tanggal 13 September 2003, yang mempertimbangkan ketiga proposal tersebut. Namun, seperti telah diduga sebelumnya, *Revised Draft Text* tersebut tidaklah dapat memuaskan semua anggota yang terlibat perundingan.

Kesepakatan Juli 2004

Setelah terjadi kegagalan mencapai kesepakatan pada KTM V WTO di Cancun, Meksiko pada tahun 2003, dalam sidang Dewan Umum WTO tanggal 1 Agustus 2004 berhasil disepakati Keputusan Dewan Umum tentang Program Kerja Doha, yang juga sering disebut sebagai **Paket Juli**. Pada kesempatan tersebut berhasil disepakati kerangka (*framework*) perundingan lebih lanjut untuk DDA (Doha Development Agenda) bagi lima isu utama, yaitu: (1) perundingan pertanian, (2) akses pasar produk non-pertanian (NAMA), (3) isu-isu pembangunan dan implementasi, (4) jasa dan *Trade Facilitation*, dan (5) penanganan *Singapore issues* lainnya.

Keputusan Dewan Umum WTO adalah melampirkan Annex A sebagai *framework* perundingan selanjutnya untuk perundingan pertanian. Keputusan yang diambil mencakup ke tiga pilar perundingan (subsidi domestik, akses pasar dan subsidi ekspor) adalah sebagai berikut:

Subsidi Domestik

- a. Negara maju harus memotong 20 persen dari total subsidi domestiknya pada tahun pertama implementasi perjanjian pertanian

- b. Pemberian subsidi untuk kategori *blue box* akan dibatasi sebesar 5 persen dari total produksi pertanian pada tahun pertama implementasi
- c. Negara berkembang dibebaskan dari keharusan untuk menurunkan subsidi dalam kategori *de minimis* asalkan subsidi tersebut ditujukan untuk membantu petani kecil dan miskin

Subsidi Ekspor

- a. Semua subsidi ekspor akan dihapuskan dan dilakukan secara paralel dengan penghapusan elemen subsidi program seperti kredit ekspor, garansi kredit ekspor atau program asuransi yang mempunyai masa pembayaran melebihi 180 hari.
- b. Memperketat ketentuan kredit ekspor, garansi kredit ekspor atau program asuransi yang mempunyai masa pembayaran 180 hari atau kurang, yang mencakup pembayaran bunga, tingkat suku bunga minimum, dan ketentuan premi minimum
- c. Implementasi penghapusan subsidi ekspor bagi negara berkembang yang lebih lama dibandingkan dengan negara maju
- d. Hak monopoli perusahaan negara di negara berkembang yang berperan dalam menjamin stabilitas harga konsumen dan keamanan pangan, tidak harus dihapuskan
- e. Aturan pemberian bantuan makanan (*food aid*) diperketat untuk menghindari penyalahgunaannya sebagai alat untuk mengalihkan kelebihan produksi negara maju
- f. Beberapa aturan perlakuan khusus dan berbeda (S&D) untuk negara berkembang diperkuat

Akses Pasar

- a. Untuk alasan penyeragaman dan karena pertimbangan perbedaan dalam struktur tarif, penurunan tarif akan menggunakan *tiered formula*.
- b. Penurunan tarif akan dilakukan terhadap *bound rates*.
- c. Paragraf mengenai SP dibuat lebih umum dan tidak lagi menjamin jumlah produk yang dapat dikategorikan sebagai *sensitive product*. Negara berkembang dapat menentukan jumlah produk yang dikategorikan sebagai *Special Products* berdasarkan kriteria *food security*, *livelihood security*, dan *rural development*.

Secara umum, kepentingan negara-negara berkembang banyak terakomodasi dalam Keputusan Dewan Umum WTO tersebut, terutama untuk isu pertanian. Adanya konsesi dari negara maju untuk menghapus seluruh subsidi ekspor dan memberikan arah yang lebih jelas kepada penurunan subsidi domestik

yang signifikan. Hal ini merupakan langkah yang cukup maju dalam upaya reformasi perdagangan di sektor pertanian.

Konferensi Tingkat Menteri VI WTO, Hongkong

Konferensi yang ke enam tingkat Menteri (KTM) dilaksanakan di Hongkong, pada tanggal 13-18 Desember 2005. Tujuannya adalah mencari kesepakatan Program Kerja Doha di bidang pertanian, non-pertanian (NAMA), jasa, aturan main perdagangan (*Rules*), TF, keterkaitan perdagangan dengan lingkungan dan isu pembangunan. Untuk isu pertanian, Konferensi Hongkong ditujukan untuk dapat sejauh mungkin melengkapi modalitas. Dengan demikian, diharapkan persetujuan bidang pertanian dapat diselesaikan pada akhir tahun 2006 (*unofficial target*).

Dalam Konferensi Hongkong tersebut telah berhasil disepakati Program Kerja Doha yang dituangkan dalam *Ministerial Declaration*, yang berisi arahan dan *time-line* bagi tiap isu yang dirundingkan. Keputusan dalam Deklarasi mengenai tiga pilar perundingan sektor pertanian adalah:

Subsidi Domestik

- a. Disepakati jumlah *band* bagi pemotongan bantuan keseluruhan (*overall support*) dan bantuan yang mendistorsi perdagangan (AMS)
- b. Negara berkembang tanpa komitmen AMS tidak harus mendapatkan pemotongan dalam *de minimis* dan bantuan keseluruhan (*overall support*)

Subsidi Ekspor

- a. Ditetapkannya batas akhir penurunan subsidi ekspor sampai dengan tahun 2013.
- b. Disepakati pendisiplinan *State Trading Enterprises (STEs)* dan bantuan pangan (*food aid*).

Akses Pasar

- a. Dimasukkannya konsep SP dan SSM di dalam deklarasi sebagai bagian integral dari modalitas perundingan pertanian yang menyebutkan bahwa negara berkembang memiliki fleksibilitas untuk menentukan sendiri (*self designate*) banyaknya *tarif lines* bagi SP yang didasarkan pada kriteria *food security*, *livelihood security* dan *rural development*. Negara berkembang juga berhak menggunakan mekanisme khusus dalam SSM berdasarkan kuantitas impor dan *price triggers*.

- b. Modalitas di bidang pertanian harus diselesaikan paling lambat tanggal 30 April 2006 dan draft jadwal yang komprehensif berdasarkan modalitas harus disampaikan paling lambat tanggal 31 Juli 2006.

Tindak lanjut perundingan pertanian tetap tidak menemui titik temu dalam KTM Hongkong ini. Bahkan pada bulan Juli 2006, perundingan Putaran Doha terhenti sama sekali karena tidak tercapai kesepakatan antara negara-negara Anggota.

Mini Ministerial Meeting, Jenewa, Juli 2008²

Dalam rangka mendorong kesepakatan modalitas pertanian dan non-pertanian (NAMA) sebagai barometer keberhasilan perundingan Putaran Doha, perundingan tingkat Menteri (*Mini Ministerial*) dilangsungkan dari tanggal 20-30 Juli 2008 dengan berbagai format baik secara bilateral, kelompok, *Green Room Mini Ministerial*, *Ministerial Signaling Conference* maupun pertemuan Trade Negotiating Committee yang melibatkan seluruh negara anggota WTO (Depdag, 2008).

Perundingan yang berlangsung secara intensif selama 9 hari telah mencapai beberapa kemajuan dan memperkecil jurang perbedaan pada beberapa isu, namun pada akhirnya mengalami kegagalan untuk kesekian kalinya. Hal ini dikarenakan sebagian negara G-7 (AS, UE, Australia, Jepang, India, Brazil dan China) tetap mempertahankan posisinya, khususnya terkait isu *Special Safeguard Mechanism (SSM)*, yang juga merupakan isu yang diperjuangkan Indonesia bersama G-33 selama ini. Isu SSM bukan merupakan satu-satunya isu yang belum dapat diselesaikan. Isu kapas, *tariff simplification*, *preference erosion*, *tropical products*, *sensitive products* serta *sectoral* dan *anti-concentration* non-pertanian (NAMA) adalah sebagian isu lainnya yang belum disepakati.

Namun demikian, mengingat telah adanya beberapa kemajuan pada isu-isu lainnya, telah tercipta nuansa positif diantara negara-negara anggota untuk mencapai kesepakatan yang menyeluruh dalam waktu dekat. Hal tersebut terlihat dengan adanya konvergensi antara negara anggota mengenai tiga pilar perundingan sektor pertanian, yaitu:

Subsidi Domestik

- a. Disepakati jumlah band bagi pemotongan bantuan keseluruhan (*overall support*) dan bantuan yang mendistorsi perdagangan (AMS)
- b. Negara berkembang tanpa komitmen AMS tidak harus mendapatkan pemotongan dalam *de minimis* dan bantuan keseluruhan (*overall support*).

² Bustami, G. 2008. Situasi Terakhir Perundingan Putaran Doha di WTO dan Harapan di Tahun 2008. PTRI Jenewa, Swiss. April 2008.

Akses Pasar

- a. Tariff akan dikurangi dengan menggunakan suatu formula, yang menentukan pemotongan yang lebih besar pada tarif yang lebih tinggi. Untuk negara maju, pemotongan mulai dari 50% untuk tarif di bawah 20%, hingga 66-73% untuk tarif di atas 75%, dengan syarat 54% rata-rata minimal, dengan beberapa pembatasan pada tarif di atas 100%. Untuk negara berkembang, pemotongan di masing-masing tiers menjadi 2/3 dari tier yang setara untuk negara maju, dengan syarat rata-rata maksimal 36%.
- b. Terdapat fleksibilitas untuk beberapa produk. Diantaranya: *Sensitive Products* (berlaku untuk semua anggota), pemotongan tarif yang lebih kecil diimbangi dengan tarif quotas yang memungkinkan akses yang lebih besar dengan tarif yang lebih kecil; *Special Products* (untuk negara berkembang), dengan opsi-opsi yang lebih efisien dari draft sebelumnya.
- c. Membatalkan atau mengurangi penggunaan “*special safeguard*” lama (berlaku pada produk yang terkena tarif). Selain itu, proposal SSM milik negara-negara berkembang kembali mengalami perubahan.

Konferensi Tingkat Menteri (KTM) keVII, Jenewa, 29 November-2 Desember 2009

Konferensi Tingkat Menteri yang ke tujuh diadakan di Jenewa, Swiss, pada tanggal 30 November – 2 Desember 2009. KTM ini dihadiri oleh 153 negara anggota dan 56 observer/peninjau. Delegasi Indonesia dipimpin oleh Menteri Perdagangan RI. Pada pertemuan ini, anggota sepakat bahwa KTM kali ini tidak merundingkan isu Putaran Doha (DDA), tetapi membahas upaya memperkuat sistem perdagangan multilateral WTO dalam menghadapi tantangan lingkungan global saat ini. Tidak dirundingkannya Putaran Doha di KTM ini karena dipandang belum tercapai kemajuan signifikan untuk dibahas di tingkat Menteri (Mendag, 2009).

Dalam KTM ini diadakan pula pertemuan sampingan Kelompok Putaran Doha, yaitu antara kelompok negara-negara G-33, G-20, *Cairns Group*, IGDC dan G-15. Terdapat pesan yang seragam dalam pertemuan-pertemuan tersebut bahwa Putaran Doha harus segera diselesaikan pada akhir tahun 2010. Oleh karenanya perlu upaya dari seluruh anggota WTO terutama negara maju untuk menterjemahkan komitmen politik menjadi kemajuan nyata di meja perundingan Jenewa.

Pada pertemuan ini terdapat dua (2) sesi kerja (working session), yaitu (1) *review of WTO activities including the Doha Work Programme*, dan (2) *WTO contribution to recovery, growth and development*. KTM menyepakati dua keputusan masing-masing mengenai *Trade-Related Intellectual Property Rights – Non Violation and Situation Complaint (NVSC)* dan *E-Commerce*. Negara

anggota sepakat untuk memperpanjang masa moratorium kedua isu tersebut sampai tahun 2011.

Pertemuan Stocktaking Perundingan WTO, Jenewa, 22-26 Maret 2010

Dalam pertemuan stocktaking perundingan WTO tingkat pejabat tinggi (Senior Officials), delegasi Indonesia dipimpin oleh pejabat tinggi Kementerian Perdagangan RI. Pertemuan mencakup tiga (3) bagian, yaitu: (1) Sidang *Trade Negotiating Committee (TNC)*, yang bertujuan mendengarkan laporan dari *Ketua Negotiating Group (NG)*; (2) Kegiatan konsultasi antar anggota, Ketua NG dan Ketua TNC/Dirjen WTO; dan (3) Sidang TNC – wrap up session (PTRI Jenewa, 2010).

Tentang Perundingan Pertanian WTO, Ketua *Committee on Agriculture Special Session (COA-SS)* melaporkan bahwa sejak bulan April 2009 telah dilaksanakan dua kegiatan utama, yaitu: pembahasan “*pending issues*” pada draft teks modalitas dan pembahasan “*template*” yang akan diperlukan pada saat proses penyusunan *scheduling of commitments*.

Beberapa pending issues pada revisi ke-empat draft teks modalitas Agriculture, yaitu: *Blue Box, Cotton, Sensitive Products, Tariff Cap, Tariff Quota, Tariff Simplification, Special Products dan Special Safeguard Mechanism (SSM)*. Walaupun pembahasan ditujukan untuk mengupayakan konvergensi, namun saat ini belum tercapai di antara negara-negara anggota. Dari semua isu di atas, SSM dipandang memiliki muatan politis yang tinggi dan paling kompleks.

PERJALANAN PANJANG NEGOSIASI PERTANIAN NEGARA BERKEMBANG

Dalam pembahasan awal mengenai SP dan SSM untuk negara-negara berkembang, masih terdapat perbedaan yang tajam. Sebenarnya inti dari usulan SP adalah agar produk-produk pertanian tertentu mendapat fleksibilitas dan pengecualian dalam penurunan tarif, untuk menjamin ketahanan pangan (*food security*), pembangunan pedesaan dan jaminan penghidupan (*livelihood security*) di negara-negara berkembang. Tarif dimaksudkan berfungsi melindungi sektor pertanian lokal. Inti dari SSM adalah berawal dari fasilitas *Special Safeguard General (SSG)* yang hanya dimiliki oleh sekelompok negara-negara tertentu (negara maju dan 21 negara berkembang) dan berakhir pada tahun 2010. Oleh karenanya, proposal SSM dimaksudkan dapat merupakan fasilitas eksklusif untuk negara-negara berkembang agar memiliki mekanisme perlindungan dan pengamanan dari ekspansi pasar. SSM dapat dianggap sebagai instrumen untuk pengamanan produksi pertanian domestik dengan cara menaikkan tingkat tarif semula terhadap banjir impor produk-produk pertanian. Konsep SP dan SSM

adalah merupakan salah satu bentuk “*special and differential treatment*” bagi negara berkembang yang diusulkan oleh 42 negara berkembang yang dikoordinir oleh Indonesia, yang dikenal dengan nama Kelompok G-33 (Hutabarat *et al.*, 2005 dan 2006).

Menurut kelompok G-33, kedua instrumen kebijakan perdagangan SP dan SSM amatlah penting bagi masyarakat miskin dan petani di negara berkembang. Perkembangan perjuangan kelompok G-33 dalam menjadikan konsep SP dan SSM sebagai bagian integral dalam perundingan pertanian di dalam *Doha Development Agenda (DDA)* mendapat tantangan yang cukup berat dari lawan perundingan, baik dari negara maju maupun dari sesama negara berkembang. Hal ini mengingat adanya kekhawatiran bahwa instrumen SP dan SSM akan menghalangi proses liberalisasi perdagangan di bidang pertanian.

Dalam perkembangan perundingan selanjutnya, konsep SP dan SSM secara prinsip sudah disepakati oleh negara-negara anggota. Namun beberapa hal teknis masih mengganjal dalam kelanjutan perundingan. Sementara proses perundingan *Doha Development Agenda (DDA)* telah beberapa kali mengalami kemacetan sebagai akibat terdapatnya perbedaan posisi runding di antara negara-negara anggota pada isu-isu sensitif, salah satunya adalah isu pertanian. Hal inilah yang mengakibatkan mandat KTM Doha agar perundingan DDA diselesaikan pada akhir tahun 2004 tidak tercapai. Setelah beberapa kali penundaan, akhirnya proses perundingan secara penuh (*full resumption*) baru dilaksanakan kembali pada awal bulan Februari 2007. Pada saat itu negara-negara anggota kembali menyampaikan kemauan politisnya bagi penuntasan putaran DDA. Momentum tersebut kemudian dimanfaatkan oleh Ketua Perundingan Bidang Pertanian dengan mengeluarkan “*Draft Text*” yang berisi modalitas perundingan pertanian.

Untuk melanjutkan perundingan DDA, perundingan horisontal tingkat Menteri Putaran Doha WTO telah berlangsung pada tanggal 21-30 Juli 2008 di Markas Besar WTO, Jenewa. Salah satu fokus pertemuan horisontal adalah menyepakati modalitas pertanian. Setelah perundingan berlangsung secara intensif selama sembilan hari, pada tanggal 29 Juli 2008, perundingan Putaran Doha WTO kembali mengalami kebuntuan. Hal ini dikarenakan sebagian negara G-7 (AS, UE, Australia, Jepang, India, Brazil, dan China) – dalam hal ini terutama AS dan Australia – tetap tidak mau bergerak dari posisinya, khususnya dalam isu *Special Safeguard Mechanism (SSM)* yang diperjuangkan Indonesia bersama-sama G-33 selama ini. Indonesia sebagai Koordinator G-33 selalu menegaskan bahwa SSM tidak ditujukan untuk menghambat *normal trade*, melainkan dan untuk melindungi petani lemah dan miskin dari lonjakan impor dan penurunan harga secara drastis. SSM juga bukan merupakan satu-satunya isu yang belum dapat diselesaikan. Isu kapas, tariff simplification, preference erosion, tropical products, serta sectoral dan anti-concentration non-pertanian (NAMA) adalah sebagian isu yang belum dapat disepakati (Anonymous, 2008 dan 2010).

IMPLIKASI BAGI INDONESIA

Indonesia sebagai salah satu anggota Kelompok G-33 dan diberi kepercayaan oleh negara-negara anggota menjadi Koordinator Kelompok G-33 memiliki posisi yang strategis dalam memperjuangkan kepentingan pertaniannya. Indonesia selalu berkomitmen dalam berunding dan senantiasa bersikap fleksibel dan konstruktif menampung usulan negara-negara anggota G-33. Indonesia sebagai koordinator harus selalu siap baik secara diplomasi maupun secara substantif-teknis dalam menghadapi proses perundingan yang berjalan saat ini. Proposal-proposal tandingan baru yang selalu muncul perlu dipahami dan dikaji apakah akan membawa dampak yang baik bagi kepentingan domestik pertanian Indonesia maupun kelompok G-33. Konsep SSM yang diusung dan ditawarkan dalam perundingan juga harus SSM yang operasional dan efektif.

Indonesia saat menyampaikan intervensi pada pertemuan *Trade Negotiating Committee (TNC)* telah menyampaikan pentingnya komitmen politis dari Pemerintah seluruh negara anggota. Oleh karenanya dukungan Pemerintah Indonesia sangat diperlukan. Keterlibatan Indonesia dalam perundingan pertanian WTO maupun dalam Konferensi Tingkat Menteri (KTM) WTO perlu dipertahankan dan didukung oleh Kementerian teknis lainnya di dalam negeri. Sementara ini peran Indonesia sangat aktif melalui kepercayaan yang diberikan kepada Menteri Perdagangan RI (Dr. Mari Elka Pangestu) oleh negara-negara anggota WTO sebagai Vice-Chair KTM WTO ke 7. Di dalam kelompok G-15 Indonesia juga menjadi *co-chair* bersama Australia dalam pertemuan informal group³.

Untuk kepentingan domestik Indonesia, maka penguatan tim Satgas G-33 yang bertugas membantu secara teknis substantif usulan negara-negara berkembang maupun Indonesia secara individu, seyogyanya ditingkatkan. Keanggotaan tim satgas di dalam negeri pun seharusnya mewakili kepentingan semua kementerian teknis yang ada (Keuangan, Bappenas, Pertanian, Bulog, Perdagangan, Perindustrian, DKP, Hukum dan HAM, Dalam Negeri dan Luar Negeri dan Perguruan Tinggi). Pengkajian dan analisis proposal-proposal yang ada di meja perundingan (terutama SP dan SSM) sebaiknya benar-benar dilakukan oleh tim teknis sehingga dapat memberikan masukan yang berbobot dan *up-to-date* sesuai dengan kemajuan perundingan, bahkan bila perlu harus berwawasan jauh kedepan dan memperhatikan kepentingan domestik Indonesia, artinya tidak selalu harus didikte oleh agenda negara-negara lain.

Dalam perundingan pertanian saat ini, *Special Safeguard Mechanism (SSM)* memiliki muatan yang paling kompleks, seringkali, dan sangat

³ Menteri Perdagangan RI. 2009. Laporan KTM WTO ke 7, Jenewa, 29 November-2 Desember 2009. Laporan kepada Presiden RI, surat tertanggal 7 Desember 2009, No. 1790/M-Dag/12/2009.

mendapatkan tantangan dari negara-negara anggota lain. Karena isu ini adalah hal pokok yang menjadi inti perjuangan negara berkembang, maka diperlukan penguatan pemahaman di dalam negeri sendiri akan apa dan bagaimana instrumen ini dapat digunakan nantinya untuk kepentingan dalam negeri kita. Upaya peningkatan pemahaman tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara yang dapat disepakati bersama oleh kementerian yang terkait. Bisa melalui sosialisasi, training dan juga penyerahan kelengkapan informasi/data yang diperlukan untuk menghitung dan menyusun modalitas dan beberapa skenario penerapan SSM apabila diperlukan. Kesemua informasi tersebut saling terkait dan perlu upaya bersama untuk menerapkannya.

PENUTUP

Melewati pertengahan tahun 2010 ini, mayoritas negara-negara anggota WTO tetap memiliki keinginan kuat untuk dapat menyelesaikan perundingan pertanian yang termasuk dalam *Doha Development Agenda*. Konferensi Tingkat Menteri yang ke tujuh di Jenewa, Swiss pada akhir tahun 2009 meng-isyaratkan hal tersebut dan dihadiri oleh 153 negara anggota dan 56 observer/peninjau. Namun demikian rangkaian proses perundingan masih tetap terus berlanjut dan masih dibayangi dan sangat dipengaruhi oleh berbagai peristiwa domestik negara anggota maupun situasi politik di negara-negara anggota kunci, seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Cina, Brazil dan lainnya. Negara maju memanfaatkan situasi ini untuk mendesak negara berkembang agar membuka pasar dengan lebih agresif lagi, yang belum tentu seiring dengan kebijakan domestik di negara-negara tersebut.

Proses perundingan Pertanian tetap dipandang sebagai “mesin atau lokomotif” keseluruhan proses perundingan Putaran Doha. Oleh sebab itu berbagai upaya terus dilakukan baik dari segi proses maupun aspek substansi agar kesepakatan umum dapat tercapai. Kelompok negara-negara berkembang, yang di pimpin oleh Indonesia, secara gigih tetap memperjuangkan isu *Special Product (SP)* dan *Special Safeguard Mechanism (SSM)*. Bagi kepentingan domestik Indonesia, kedua isu tetap harus diperjuangkan karena menyangkut ketahanan pangan, pembangunan pedesaan dan kesejahteraan mayoritas penduduk. Namun demikian pemahaman yang mendalam inter atau lintas Kementerian Teknis atas apa yang diperjuangkan dalam forum internasional harus lebih ditingkatkan agar kepentingan nasional kita dapat lebih bergema dalam meja perundingan WTO. Indonesia sebagai koordinator dan pemimpin dari kelompok negara-negara yang tergabung dalam G-33, harus selalu siap baik secara diplomasi maupun secara substantif-teknis dalam menghadapi proses perundingan yang berjalan saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 2008. Statement of G-33, African Group, ACP and SVEs on SP and SSM. July 27, 2008, Geneva, Switzerland.
- Anonimous. 2010. WTO: Committee on Agriculture. Special Session. Doc. TN/AG/GEN/30, 28 January 2010.
- Bustami, G. 2008. Situasi Terakhir Perundingan Putaran Doha di WTO dan Harapan di Tahun 2008. PTRI Jenewa, Swiss. April 2008.
- Direktorat Jenderal Multilateral, Ekonomi dan Pembangunan. Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan HKI. Departemen Luar Negeri, 2005. Sekilas WTO. Jakarta.
- Direktorat Jenderal Multilateral. Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, dan HKI. 2008. Persetujuan Bidang Pertanian. Agreement on Agriculture/AoA. Seri Terjemahan Tidak Resmi Persetujuan-Persetujuan WTO. Departemen Luar Negeri. Jakarta.
- Direktur Jendral KPI, Departemen Perdagangan. 2008. Perkembangan Perundingan DDA-WTO, 27 Oktober 2008, Jakarta.
- Hutabarat, B., E.M. Lokollo, S. K. Darmorejo., Wahida, dan H.J. Purba. 2006. Analisis Notifikasi dan Kerangka Modalitas Perjanjian WTO. PSE-KP, Bogor.
- Hutabarat, B., M.H. Sawit, B. Rahmanto, Supriyati, H.J. Purba, A. Setiyanto. 2005. Penyusunan Bahan Advokasi Delegasi Indonesia dalam Perundingan Multilateral. PSE-KP, Bogor.
- Menteri Perdagangan RI. 2009. Laporan KTM WTO ke 7, Jenewa, 29 November-2Desember 2009. Laporan kepada Presiden RI, surat tertanggal 7 Desember 2009, No. 1790/M-Dag/12/2009.
- Permanent Mission of the RI to the United Nations, The World Trade Organization and Other International Organizations in Geneva. 2006. Compilation of G-33 and Related WTO Documents. December 2006. Geneva, Switzerland.
- Perwakilan RI di Jenewa. 2010. Laporan Pertemuan Stocktaking Perundingan WTO, Jenewa, 22-26 Maret 2010. No: BB-0229/PTRI Jenewa/III/10. Tertanggal 30 Maret 2010. 118 Halaman.