

# ANALISA NOTIFIKASI DALAM KERANGKA MODALITAS PERJANJIAN PERTANIAN WTO

Budiman Hutabarat  
Saktyanu K. Dermoredjo  
Helena J. Purba  
Erna Maria Lokollo  
Wahida



PUSAT ANALISIS SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
DEPARTEMEN PERTANIAN  
2007



## Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Analisa notifikasi dalam kerangka modalitas  
perjanjian pertanian WTO / Budimanta Hutabarat  
... [et al.]. -- Bogor : Pusat Analisis  
Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, 2008.  
..... hlm. ; 24 cm.

ISBN : 978-979-3566-61-0

1. Ekonomi pertanian.      I. Budiman  
Hutabarat

338.1

### Dewan Editor :

Pantjar Simatupang  
Bonar Sinaga  
Kedi Suradisastra  
Yusmichad Yusdja  
Felix Sitorus  
Mahyudin Syam

### Desain dan Tata Letak :

Agus Suwito

Diterbitkan oleh :

Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian  
Departemen Pertanian

Jl. A. Yani No. 70, Bogor

Telp. : (0251) – 333964

Fax. : (0251) – 314496

E-mail : [caser@indosat.net.id](mailto:caser@indosat.net.id), [publikasi\\_psekp@yahoo.co.id](mailto:publikasi_psekp@yahoo.co.id)

Website : <http://www.pse.litbang.deptan.go.id>

ISBN : No. 978-979-3566-61-0

Hak Cipta pada penulis. Tidak diperkenankan memproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa seizin tertulis dari penulis.

## **KATA PENGANTAR KEPALA PUSAT**

Sejak tahun 2005, Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP), telah menerbitkan Buku Tematik yang diambil dari Laporan Hasil Penelitian Terbaik Tahun Anggaran sebelumnya. Buku Tematik diharapkan dapat dibaca oleh khalayak yang lebih luas, sehingga dari sisi format dan sistematika penulisan telah disesuaikan dengan keragaman pembacanya agar lebih mudah dipahami. Untuk maksud tersebut, dibentuk Dewan Editor yang terdiri atas beberapa orang pakar yang kompeten dalam bidang keredaksian dan publikasi ilmiah dari Badan Litbang Pertanian maupun Institut Pertanian Bogor.

Buku “Analisa Notifikasi Dalam Kerangka Modalitas Perjanjian Pertanian WTO” merupakan hasil Laporan Penelitian Terbaik peringkat 1 tahun 2006. Buku ini berisi kajian kritis tentang pokok-pokok perundingan pertanian yang berlangsung dan kemudian mengembangkan analisis skenario arah usulan-usulan perundingan yang ada serta melihat dampaknya terhadap pertanian nasional. Agar mampu menilai dan menjustifikasi jalannya perundingan, jenis keputusan dan kesepakatan yang akan diambil bahkan diusulkan, Indonesia memerlukan adanya pengkajian dan analisis secara komprehensif tentang berbagai isu yang dikemukakan di atas. Selain itu, Indonesia sebagai koordinator Kelompok Negara/G-33 sangat berkepentingan pada terwujudnya modalitas-modalitas agar tujuan pembangunan pertanian di masing-masing anggota sesuai dengan harapan masyarakat.

PSEKP menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dewan Editor, penulis, dan semua pihak yang telah membantu penerbitan buku ini. Diharapkan penerbitan buku ini dapat memberikan kontribusi dan manfaat sebagai salah satu rujukan dalam merumuskan kebijakan sebagai referensi dalam pembuatan karya ilmiah maupun untuk menambah kekayaan wawasan tentang topik yang terkait dengan perdagangan internasional.

Bogor, Agustus 2007

Kepala Pusat,

Dr. Tahlim Sudaryanto

NIP. 080 035 289

## **KATA PENGANTAR EDITOR**

Upaya Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) untuk mendokumentasikan hasil penelitian terbaiknya dalam wujud buku tematik patut mendapat apresiasi dan dukungan. Sebagai lembaga yang menggeluti bidang penelitian, penerbitan buku ini diharapkan dapat memacu semangat para peneliti untuk meningkatkan kualitas hasil karyanya, membangkitkan gairah kompetisi yang sehat, sekaligus sebagai media untuk mengkomunikasikan hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan PSEKP kepada para pengguna.

Sesuai dengan mandat yang diberikan, tugas utama Dewan Editor adalah membantu dalam memperbaiki format, tampilan, dan sistematika penyusunan buku sehingga lebih menarik dan mudah dipahami oleh beragam kalangan pembaca. Dewan Editor tidak terlalu memberi penekanan pada perbaikan yang sifatnya substansial kepada Tim Penulis, tetapi hanya memberikan saran dan masukan yang konstruktif agar tulisan lebih terarah dan berbobot. Diakui bahwa tidak semua saran mampu diakomodasi oleh Tim Penulis, akibat kendala yang bersifat teknis maupun non teknis. Walaupun demikian, upaya untuk mewujudkan sebuah karya buku tematik yang terbaik telah secara maksimal dilakukan.

Dewan Editor mengucapkan terima kasih kepada kepala Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian yang telah memberikan kepercayaan penuh kepada Dewan Editor untuk mengedit buku ini. Dewan Editor mengakui bahwa hasil akhir buku ini masih jauh dari sempurna. Kami sangat mengharapkan saran dan masukan dari para pembaca untuk perbaikan buku tematik di masa mendatang. Kepada Tim Penulis, Dewan Editor juga menyampaikan apresiasi atas jerih payah dan kerja keras untuk memperbaiki tulisannya.

Akhirnya, semoga buku ini dapat memberi manfaat kepada semua pihak, khususnya bagi para pengambil kebijakan dan juru runding kesepakatan pertanian Organisasi Perdagangan Dunia dalam merumuskan posisi dan strategi negosiasi yang efektif untuk mewujudkan kesepakatan yang adil dan bermanfaat bagi kemajuan/kesejahteraan petani maupun masyarakat umum, menjaga martabat negara Indonesia, serta memelihara ketertiban perdagangan dunia

Editor

## **EXTENDED ABSTRACT**

Negotiation in agriculture evolves around three main issues, namely domestic support (DS), export promotion or subsidy (EP or ES), and market access (MA). The three aspects become the pillars of multilateral trade negotiations on agriculture that are being discussed intensively in various sessions of World Trade Organization/WTO. Until today Special Session of Committee on Agriculture has not come up with agreement on modalities for Agreement on Agriculture/AoA) that would be used as reference for further agricultural negotiations.

For each negotiation pillar, there have been many modalities proposed by country, group or coalition of country members of WTO, from either high-industrialized countries/DDC or developing world/DGC, but all modalities have not been satisfactory, especially to DGC. As a consequence of being DGC member and G-33 Coordinator, Indonesia initiates to undertake a study on the development dynamic of the WTO agricultural negotiation in order to evaluate its characteristics and contributions to Indonesia. Chapter II contains a critical review on the Uruguay agreement implementation and followed by Chapter III which describes specifically on the development of the Doha Round. Ex-ante analysis on various modalities proposals submitted to the agricultural negotiation until the end of 2006 is investigated in Chapter IV. The subsequent chapter, Chapter V presents the concluding remarks of the book.

As far as negotiation issue is concerned, in many ways DGC position is in unequal balance with DDC as shown by the level of DS and ES. Until today DGC have not received benefits from their engagement in AoA, due to unbalanced level of playing field. Through the implementation of existing agreements, DGC have been expecting that DDC would reduce their domestic protection in the forms of DS, ES and tariff escalation to enable DGC to reap the more open market in DDC but in reality this does not materialize.

Some modalities related to DS that have been introduced are Total Aggregate Measurement of Support/AMS, Blue Box/BB, Green Box/GB and Export Competition or Export Subsidy. AMS is the annual level of support to an agricultural product given to its farmers. BB is a type of DS provided by a government to limit production of a particular crop, GB is a type of subsidy that is not trade-distorting or less trade-distorting. ES is provided by a government to enhance the competitiveness of export product. It can either be in direct (trade-distorting) form or institutional relationships such as food aid, export credit and state trading exporting enterprises. Export tax, export promotion and other activities related to expansion of export can also be classified as ES.

For DGC, particularly Indonesia all scenarios of DS reduction in DDC lead to the improvement in the trade balance, meaning that the

export values are in excess of the import values. The same is true for G-33. The scenarios also show that the DS reduction in DDC bring about declining on GDP in DGC, albeit in trivial percentages, 0.0033 for Indonesia and 0.0186 percent for G-33. The impact of DS cut in DDC on the welfare of countries is mixed. For Japanese and Korean, their welfares are declining but for US, EU and the Other DDC theirs are improving. Meanwhile in DGC, especially Indonesia and G-33, their welfares are worsening amounting to 18 million to 28 million US dollars in Indonesia and 460 million to 646 million US dollars in G-33 countries.

Based on scenarios implemented, it is found that the impact of ES reduction in DDC on balance of trades among countries is also mixed. For EU, the ES reduction leads to the improvement on balance of trade, even though commodity production and prices are declining. The same is true in DGC, in particular Indonesia. On GDP, the impact of ES reduction varies. For EU, GDP improves while for the Other DDC GDPs and DGC GDPs, Indonesia and G-33 included, GDP worsenis. However its impact on Indonesia's GDP is trivial, only around 0.0097 percent.

In line with the consequences on GDP above, the reduction on ES in DDC results in significance improvement in the welfare of EU citizens, between 13 billion to 25 billion US dollars, but it leads to the worsening in the welfare of those of Other DDC such as US, Japan and Korea. Those of DGC, Indonesia and G-33 citizens are also deteriorating around 135 million US dollars in Indonesia and 1,748 million US dollars in G-33. It means for Indonesia, it amounts to Rap. 1,2 trillions (at US\$ 1.00 = Rp. 9,000) or only Rp. 5,100 or less than US\$ 1.00 per capita, while prices, domestic production, the use of production factors, balance of trade and household demand for domestic agricultural production are increasing in the short run. It would be able to give a signal that Indonesian agricultural economy could run to a process of accelerating multiplier effect, particularly in rural areas.

Under market access pillar, up to this moment several modalities for cutting bound tariff have been proposed as required by the agreement. Until July 2004 as stipulated under July 2004 Framework, three proposals have been documented, namely: 1) Harbinson Method/Uruguay Formula, 2) Swiss Formula, and 3) Tiered Formula. These formulas then have been implemented to come up with modalities that have been proposed by countries, group or coalition of countries, upon which the name is known: (1) G-20 proposal, (2) Australia proposal, (3) US proposal, (4) UE proposal, (5) ACP country proposal and (6) New Zealand proposal, submitted in Vevey, Switzerland in November 2006. If all proposals compared, ACP proposal is among the best for Indonesia and also G-33 to agree upon.

All scenarios of tariff reduction show that household incomes in Indonesia and the Other DDC would improve, while those of in other regions, including G-33 would decline. The rate of growth of household income in Indonesia is less than those of household in the Other DDC. The improvement in income is accompanied by the improvement in GDPs in

Indonesia and the Other DDC with almost the same rate. But, the scenarios show that if tariffs are cut at the same time in all regions, the welfare of citizens in all countries and regions would increase, except those of the US.

All scenarios implemented in the analysis lead to the conclusion that production of commodities that are currently lagging behind, such as soybeans and milk and its processed products would accelerate, while production of commodities that are currently growing would be more responsive to the reduction of ES than of DS. It means that the government, private sector and members of the society have to exert their efforts to bring Indonesia to have strong, competitive and efficient production system of soybeans and milk. For that system materialize research and upper and down stream agricultural infrastructure support for these commodities should be developed.

Many local governments have not followed closely to the development of international trade policies. Rudimentary terms in the international trade negotiations are still unfamiliar to them. Considering that local government administrators are the implementing officers of national policies in their regions it is imperative to diffuse of the international trade policies to them in a workshop. By so doing, their awareness to the national policies and its impact to their people in the region could be thoroughly considered. In addition, local administrators at district and provincial level could be involved in delivering advocacy of the people involved in agriculture in their areas.

## RINGKASAN

Perundingan di bidang pertanian meliputi tiga isu utama, yaitu bantuan atau subsidi domestik (*domestic support/DS*), promosi atau subsidi ekspor (*export promotion or subsidy/EP or ES*), dan akses pasar (*market access/MA*). Ketiga aspek tersebut menjadi pilar perundingan bidang pertanian yang secara intensif dibahas berbagai sidang Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization/WTO*). Sampai saat ini Sidang Khusus Komisi Pertanian WTO belum berhasil merumuskan kesepakatan modalitas bagi Perjanjian Pertanian (*Agreement on Agriculture/AoA*) sebagai acuan perundingan pertanian ke depan.

Sampai saat ini modalitas bagi setiap pilar perundingan pertanian telah banyak yang diusulkan negara, kelompok atau koalisi negara-negara anggota WTO, dari negara maju atau negara berkembang. Namun, semua modalitas ini belum memuaskan terutama bagi negara berkembang. Untuk itu Indonesia sebagai anggota negara berkembang dan Koordinator G-33 perlu melakukan kajian tentang dinamika perkembangan perundingan pertanian WTO untuk menilai sifat dan daya guna mereka bagi Indonesia. Pada Bab II dilakukan kaji ulang tentang pelaksanaan kesepakatan Uruguay dan dilanjutkan oleh Bab III yang memuat perkembangan Putaran Doha. Analisis *ex-ante* skenario berbagai usulan yang disampaikan dalam perundingan pertanian sampai menjelang akhir tahun 2006 dibahas dalam Bab IV, yang kemudian ditutup dalam rangkuman di Bab V.

Dalam banyak hal, posisi negara berkembang tidak seimbang dengan negara maju dilihat dari tingkat nominal bantuan domestik maupun subsidi ekspor dan sampai sejauh ini negara berkembang belum memperoleh manfaat yang berarti dari keikutsertaannya dalam perjanjian pertanian, karena *playing field* yang tidak seimbang antara negara maju dan negara berkembang. Sebenarnya dengan implementasi Perjanjian Pertanian-WTO diharapkan bahwa negara maju dapat mengurangi proteksi domestiknya yang sangat tinggi dalam berbagai mekanisme bantuan domestik, subsidi ekspor dan eskalasi tarif, sehingga dengan demikian negara berkembang dapat memanfaatkan peluang akses pasar yang tercipta. Namun kenyataannya tidaklah demikian yang terjadi.

Modalitas-modalitas yang telah diperkenalkan antara lain berkaitan dengan *Total Aggregate Measurement of Support/AMS*, Kotak Biru (*Blue Box/BB*), Kotak Hijau (*Green Box/GB*) dan Persaingan atau Subsidi Ekspor (*Export Competition* atau *Export Subsidy*). *AMS* adalah tingkat bantuan per tahun yang diberikan pada suatu produk pertanian yang menguntungkan atau berpihak kepada petani secara umum. Kotak biru adalah bantuan domestik yang diberikan pemerintah untuk produk-produk yang terkait dengan program pembatasan jumlah produksi. Kotak hijau merupakan subsidi yang tidak berpengaruh atau kalaupun ada,



sangat kecil pengaruhnya terhadap perdagangan. Subsidi ekspor adalah subsidi yang diberikan pemerintah untuk meningkatkan daya saing produk ekspor atau suatu produk agar dapat diekspor yang tidak saja bersifat langsung (mendistorsi perdagangan), tetapi juga berupa hubungan kelembagaan, seperti *food aid* (bantuan pangan), kredit ekspor dan *state trading exporting enterprises*. Selain itu pajak ekspor, kegiatan promosi ekspor dan kegiatan lainnya dapat pula dikategorikan sebagai subsidi ekspor.

Bagi negara berkembang, terutama Indonesia seluruh skenario pemotongan bantuan domestik di negara maju memberikan neraca perdagangan positif. Artinya, nilai ekspornya masih jauh lebih besar dibanding nilai impornya. Demikian pula negara berkembang lainnya seperti G-33 juga menghasilkan neraca perdagangan positif. Skenario juga menunjukkan bahwa pemotongan bantuan domestik di negara maju menyebabkan Produk Domestik Bruto/PDB di negara berkembang mengalami penurunan, tetapi dengan persentase yang kecil sekali. Untuk Indonesia dan G-33 masing-masing sebesar 0,0033 dan 0,0186 persen.

Dampak pemotongan bantuan domestik di negara maju terhadap kesejahteraan negara-negara yang terlibat perdagangan menunjukkan hasil yang seiring dengan indikator PDB, dimana tingkat kesejahteraan di Jepang dan Korea menurun, tetapi di negara maju lain seperti AS, UE dan negara maju lainnya tetap meningkat. Sementara itu di negara berkembang, terutama Indonesia dan G-33, pemotongan bantuan domestik di negara maju ini justru menyebabkan penurunan kesejahteraan, yaitu sebesar 18-28 juta dolar AS di Indonesia dan 460-646 juta dolar AS di G-33.

Dampak pemotongan subsidi ekspor di negara maju terhadap neraca perdagangan di berbagai negara atau kelompok negara tidaklah searah. Bagi UE, pemotongan ini menyebabkan neraca perdagangannya meningkat, meskipun produksi dan harga beberapa komoditas menurun. Hal yang sama dirasakan negara berkembang, terutama Indonesia. Terhadap PDB, dampak pemotongan subsidi ekspor di negara maju di berbagai negara atau kelompok negara memberi dampak yang juga tidak seragam. Bagi UE pemotongan subsidi ekspor (dengan ke tiga skenario) menyebabkan peningkatan PDB, sementara bagi negara maju lainnya serta negara berkembang seperti Indonesia dan G-33, pemotongan ini menyebabkan penurunan PDB, walaupun tingkat penurunan PDB Indonesia relatif sangat kecil, sekitar 0,0097%.

Sejalan dengan dampak terhadap PDB di atas, pemotongan subsidi ekspor di negara maju menyebabkan kesejahteraan negara-negara UE meningkat sangat menyolok, antara 13 milyar dan 25 milyar dolar AS, sedangkan negara maju lainnya seperti AS, Jepang dan Korea mengalami penurunan kesejahteraan. Hal yang sama terlihat bagi negara berkembang, terutama Indonesia dan G-33, dimana penghapusan subsidi ekspor di negara maju menyebabkan tingkat kesejahteraan masyarakat di masing-masing menurun sebesar 135 juta dolar AS dan 1,748 juta dolar

AS. Untuk Indonesia sendiri penghapusan (pemotongan 100%) subsidi ekspor di negara maju menurunkan tingkat kesejahteraan sebesar 135 juta dolar AS atau setara Rp 1,2 triliun (pada nilai tukar Rp 9.000 per satu dolar AS). Ini berarti, kesejahteraan rata-rata penduduk Indonesia menurun sekitar hanya Rp 5,100 per orang atau kurang dari satu dolar AS, sementara harga, produksi domestik, penggunaan sumber daya alam dan neraca perdagangan serta permintaan rumah tangga atas produk pertanian domestik meningkat dalam jangka pendek. Ini menandakan bahwa ekonomi pertanian Indonesia mengalami proses yang dapat meningkatkan pengaruh berganda (*multiplier effect*), terutama di pedesaan.

Dalam pilar akses pasar, sampai kini telah banyak usulan modalitas penurunan tarif terikat (*bound tariff*) yang menjadi implementasi kesepakatan dan sampai saat tercapainya kesepakatan di bulan Juli 2004 yang tertuang dalam paket Juli 2004 tercatat ada tiga macam usulan, yaitu: 1) Metoda Harbinson/Rumus Uruguay, 2) Rumus Swiss (*Swiss Formula*), dan 3) Rumus Berjenjang (*Tiered Formula*). Sementara itu sejak Juli 2004 rumus-rumus tersebut mulai diimplementasikan melalui usulan-usulan yang dikenal dengan: (1) Usulan G-20, (2) Usulan Australia, (3) Usulan Amerika Serikat, (4) Usulan Uni Eropa/UE, (5) Usulan negara-negara ACP dan (6) Usulan Selandia Baru yang disampaikan di Vevey, Swiss bulan November 2006. Apabila usulan-usulan ini diperbandingkan, maka usulan Kelompok ACP adalah lebih baik bagi Indonesia dan juga G-33 untuk disetujui.

Semua skenario pemotongan tarif menunjukkan bahwa pendapatan rumah tangga di Indonesia dan negara maju lain akan meningkat, sementara di wilayah yang lain, termasuk kelompok G-33 akan menurun. Laju peningkatan pendapatan rumah tangga di Indonesia lebih rendah daripada di kelompok negara maju lain. Peningkatan pendapatan rumah tangga di Indonesia dan negara maju Lain ini juga diikuti oleh peningkatan PDB di Indonesia dan negara maju lain tersebut dan laju persentase peningkatan pendapatan dan PDB hampir sama. Namun, analisis menunjukkan bahwa pemotongan tarif secara bersamaan menyebabkan kesejahteraan di semua negara atau wilayah yang dianalisis meningkat, kecuali bagi AS.

Seluruh skenario yang dianalisis bermuara pada kesimpulan bahwa produksi komoditas-komoditas yang saat ini masih lambat perkembangannya akan mengalami peningkatan, yakni antara lain Kedelai dan Susu dan Olahannya, sementara cakupan/spektrum komoditas yang produksinya meningkat lebih banyak ditawarkan oleh kebijakan pemotongan subsidi ekspor daripada pemotongan bantuan domestik. Artinya, fihak pemerintah, swasta dan masyarakat harus berupaya sedemikian rupa agar Indonesia dapat memiliki sistem pertanian Kedelai dan Susu yang kuat, kompetitif dan efisien. Untuk itu diperlukan antara lain dukungan penelitian, pembangunan sarana dan prasarana pertanian di sektor hulu dan hilir komoditas ini.

Berbagai Pemerintah Daerah masih belum memahami perkembangan kebijakan perdagangan internasional. Istilah-istilah yang paling mendasar sekalipun belum mereka fahami. Mengingat aparat pemerintah di daerahlah pelaksana kebijakan nasional di wilayahnya, sehingga diperlukan upaya sosialisasi kebijakan perdagangan internasional agar pemahaman mereka semakin meningkat dan mereka juga dapat berperan dalam memberikan advokasi kepada pelaku sektor pertanian di daerah.

## DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR KEPALA PUSAT .....	i
KATA PENGANTAR EDITOR .....	ii
EXTENDED ABSTRACT .....	iii
RINGKASAN .....	vi
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR ISTILAH .....	xvi
I. PENDAHULUAN .....	1
II. KAJI ULANG PELAKSANAAN KESEPAKATAN PUTARAN URUGUAY .....	5
2.1. Bantuan Domestik .....	5
2.1.1. Perbandingan Antar Negara .....	5
2.1.2. Pelaksanaan di Beberapa Daerah di Indonesia ....	8
2.2. Persaingan Ekspor .....	15
2.3. Tarif .....	18
2.3.1. Profil Tarif Batas ( <i>Bound Tariff</i> ) di Negara-negara G-33 .....	18
2.3.2. Penjenjangan Tarif Batas ( <i>Bound Tariff</i> ) .....	21
III. PERKEMBANGAN MUTAKHIR PERUNDINGAN PUTARAN DOHA .....	34
3.1. Konferensi Tingkat Menteri di Hongkong .....	34
3.2. Modalitas .....	36
3.2.1. Total Bantuan Agregat ( <i>Total Agregate                 Measurement of Support</i> ) .....	36
3.2.2. Kotak Biru ( <i>Blue Box</i> ) .....	40
3.2.3. Kotak Hijau ( <i>Green Box</i> ) .....	44
3.2.4. Kebijakan Penentuan dan Pendisiplinan Modalitas Persaingan Ekspor ( <i>Export Competition</i> ) Atau Subsidi Eskpor ( <i>Export Subsidy</i> ) .....	53
3.3. Tindak Lanjut Pasar Konferensi Tingkat Menteri di Hongkong .....	59
IV. ANALISIS SKENARIO PROPOSAL PERUNDINGAN .....	61
4.1. Metode Analisis .....	61

4.2. Basis Data Matriks Aliran Perdagangan .....	66
4.3. Bantuan Domestik .....	71
4.3.1. Dampak terhadap Harga Komoditas Pertanian.....	72
4.3.2. Dampak terhadap Impor.....	78
4.3.3. Dampak terhadap Permintaan Rumah Tangga Indonesia .....	84
4.3.4. Dampak terhadap Keluaran/Produksi .....	88
4.3.5. Dampak terhadap Penggunaan Sumberdaya di Indonesia .....	88
4.3.6. Dampak terhadap Neraca Perdagangan dan PDB.	94
4.3.7. Dampak terhadap Kesejahteraan .....	97
4.4. Persamaan Ekspor .....	98
4.4.1. Dampak terhadap Harga Komoditas Pertanian ....	99
4.4.2. Dampak terhadap Impor .....	103
4.4.3. Dampak terhadap Permintaan Rumah Tangga di Indonesia .....	103
4.4.4. Dampak terhadap Keluaran/Produksi .....	109
4.4.5. Dampak terhadap Penggunaan Sumberdaya di Indonesia .....	113
4.4.6. Dampak terhadap Neraca Perdagangan .....	115
4.4.7. Dampak terhadap Kesejahteraan .....	117
4.5. Penurunan Tarif .....	118
4.5.1. Usulan Penurunan Tarif .....	118
4.5.2. Konfigurasi Tarif Baru Menurut Skenario .....	121
4.5.3. Dampak Beberapa Usulan Skema Pemotongan Tarif Berlaku ( <i>Applied Tariff</i> ) Bagi Indonesia dan dan G-33 .....	130
V. RANGKUMAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN .....	138
5.1. Rangkuman .....	138
5.2. Implikasi Kebijakan .....	143
DAFTAR PUSTAKA .....	145
LAMPIRAN .....	148

---

**DAFTAR TABEL**

Tabel	Halaman
2.1. Tingkat Bantuan Domestik (Subsidi Keluaran), Awal Sebelum Simulasi Tiap Komoditas di Setiap Negara .....	6
2.2. Perkembangan Bantuan Domestik Uni Eropa dari tahun 1995 - 1999 .....	7
2.3. Perkembangan Bantuan Domestik Amerika Serikat dari tahun 1995 - 1999 .....	7
2.4. Perkembangan Bantuan Domestik Jepang dari tahun 1995 - 1999 .....	7
2.5. Subsidi Ekspor Beberapa Negara Maju tahun 1995-2000.....	16
2.6. Tingkat Subsidi Ekspor, Awal Sebelum Simulasi Tiap Komoditas di Setiap Negara .....	17
2.7. Rataan Pos Tarif Batas/ <i>Bound</i> pada G-33 .....	19
2.8. Lima Negara dengan Jumlah Pos Tarif Batas Terbanyak pada G-33 .....	19
2.9. Lima Kelompok Komoditas ( <i>Chapter</i> ) dengan Jumlah Pos Tarif Batas Terbanyak pada G-33 .....	20
2.10. Persebaran Tarif Terikat menurut Jenjang Tarif Usulan G-20.....	22
2.11. Negara-negara Anggota G-33 dengan Jumlah Pos Tarif Terikat Terbanyak menurut Jenjang Tarif Usulan G-20 .....	22
2.12. Kelompok Komoditas di Indonesia dengan Tarif Tertinggi pada setiap Jenjang Tarif Usulan G-20.....	23
2.13. Persebaran Tarif Terikat menurut Jenjang Tarif Usulan Australia dan AS .....	25
2.14. Negara-negara Anggota G-33 dengan Jumlah Pos Tarif Terbanyak menurut Jenjang Tarif Usulan Australia dan AS .....	26
2.15. Kelompok Komoditas di Indonesia dengan Tarif Tertinggi pada setiap Jenjang Tarif Usulan Australia dan AS.....	27

---

2.16.	Persebaran Tarif Terikat menurut Jenjang Tarif Usulan Negara-negara ACP .....	28
2.17.	Negara-negara Anggota G-33 dengan Jumlah Pos Tarif Terbanyak menurut Jenjang Tarif Usulan Negara-negara ACP .....	29
2.18.	Kelompok Komoditas Indonesia dengan Tarif Tertinggi pada setiap Jenjang Tarif Usulan Negara-negara ACP .....	30
2.19.	Persebaran Tarif Terikat menurut Jenjang Tarif Usulan Selandia Baru .....	31
2.20.	Negara-negara Anggota G-33 dengan Jumlah Pos Tarif Terbanyak menurut Jenjang Tarif Usulan Selandia Baru .....	32
2.21.	Kelompok Komoditas Indonesia dengan Tarif Tertinggi pada setiap Jenjang Tarif Usulan Selandia Baru .....	33
3.1.	Tingkat Pemotongan Negosiasi dan Perhitungan AMS .....	37
3.2.	Perkembangan Kotak Hijau Uni Eropa, Amerika Serikat dan Indonesia, 1995-2001 .....	48
3.3.	Penggunaan Subsidi Ekspor .....	57
3.4.	Notifikasi Subsidi Ekspor per Komoditas .....	58
4.1.	Skenario Pemotongan Bantuan Domestik .....	63
4.2.	Provinsi Tujuan Penelitian dan Komoditas .....	65
4.3.	Peta Aliran Perdagangan Komoditas Beras .....	66
4.4.	Peta Aliran Perdagangan Komoditas Biji-bijian Mengandung Minyak (Kedelai) .....	67
4.5.	Peta Aliran Perdagangan Komoditas Sayuran, Buah-buahan dan Kacang-kacangan (Sayuran dan Kelapa (segar/kering)) .....	68
4.6.	Peta Aliran Perdagangan Komoditas Ternak Hidup dan Dagingnya (dari Sapi, Kambing, Domba dan Kuda atau Ruminansia/sapi) .....	69
4.7.	Peta Aliran Perdagangan Komoditas Pertanian lainnya (Pala dan Vanili) .....	70

---

4.8.	Peta Aliran Perdagangan Komoditas Minyak Nabati (kelapa (kopra), dan kedelai (minyak).....	70
4.9.	Peta Aliran Perdagangan Komoditas Makanan Olahan (kakao) .....	71
4.10.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik Negara Maju terhadap Harga Pasar Komoditas.....	73
4.11.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik Negara Maju terhadap Impor .....	79
4.12.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap Permintaan Rumah Tangga Indonesia .....	85
4.13.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap Permintaan Rumah Tangga Indonesia untuk Produk Pertanian Domestik .....	86
4.14.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap Permintaan Rumah Tangga Indonesia untuk Produk Pertanian Impor.....	87
4.15.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap Produksi Komoditas .....	89
4.16.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap Penggunaan Sumberdaya di Indonesia.....	95
4.17.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap Neraca Perdagangan .....	96
4.18.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap PDB di Masing-masing Negara/Agregasi Negara.....	97
4.19.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Bantuan Domestik terhadap Tingkat Kesejahteraan di Masing-masing Negara/Agregasi Negara .....	98
4.20.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor Negara Maju terhadap Harga Pasar Komoditas.....	100
4.21.	Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor Negara Maju terhadap Impor .....	104
4.22.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor terhadap Permintaan Rumah Tangga Indonesia .....	105



---

4.23.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor terhadap Permintaan Rumah Tangga Atas Barang Domestik.....	108
4.24.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor terhadap Permintaan Rumah Tangga Atas Barang Impor.....	109
4.25.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor Negara Maju terhadap Produksi Menurut Agregat Komoditas .....	110
4.26.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Domestik terhadap Penggunaan Sumberdaya di Indonesia .....	114
4.27.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor terhadap Neraca Perdagangan Negara/Agresi Negara .....	116
4.28.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Domestik Ekspor terhadap PDB di Masing-Masing Negara/Agresi Negara.....	116
4.29.	Hasil Simulasi Dampak Penurunan Subsidi Ekspor Negara Maju Terhadap Tingkat Kesejahteraan di Masing-masing Negara/Agresi Negara .....	117
4.30.	Perbandingan Hasil Skenario Penurunan Tarif menurut Beberapa Usulan Penjenjangan Tarif, Desember 2006 .....	123
4.31.	Dampak Pemotongan Tarif terhadap Produksi Komoditas Pertanian dari Beberapa Usulan .....	131
4.32.	Dampak Pemotongan Tarif terhadap Permintaan Masukan Produksi Komoditas Pertanian Indonesia .....	134
4.33.	Dampak Pemotongan Tarif dari Beberapa Usulan terhadap Neraca Perdagangan Komoditas Pertanian Indonesia dan G-33.....	136
4.34.	Dampak Pemotongan Tarif dari Beberapa Usulan terhadap Pendapatan dan Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Beberapa Negara/Kelompok Negara dan Wilayah.....	136

**DAFTAR ISTILAH**

ACP	= African, Caribbean, and Pacific Countries
ABARE	= Australian Bureau of Ariculture and Resource Economics
AMS	= Aggregate Measurement Support
AoA	= Agreement on Agriculture
AS	= Amerika Serikat
CAP	= Common Agricultural Policy
CoA	= Committe on Agriculture
DELRI	= Delegasi Republik Indonesia
GDP	= Gross Domestic Product
GTAP	= Global Trade Analysis
G - 10	= Kelompok 10
G - 20	= Kelompok 20
G - 33	= Kelompok 33
KTM	= Konferensi Tingkat Menteri
KTT	= Konferensi Tingkat Tinggi
LoI	= Letter of Intent
Pemda	= Pemerintah Daerah
SP	= Special Product
SSM	= Special Safeguard Mechanism
UE	= Uni Eropa
UR - F	= Uruguay Round - Formula
WTO	= World Trade Organization

## I. PENDAHULUAN

Perundingan di bidang pertanian meliputi tiga aspek isu, yaitu bantuan atau subsidi domestik atau *domestic support*, promosi atau subsidi ekspor atau *export promotion or subsidy*, dan akses pasar (*market acces*). Ketiga aspek tersebut menjadi pilar perundingan bidang pertanian yang secara intensif dibahas berbagai sidang Organisasi Perdagangan Dunia/*World Trade Organization* (WTO). Guna mencapai keseimbangan di antara ketiga pilar tersebut terdapat juga pasal tentang *special and differential treatment* (perlakuan khusus dan berbeda) yang memang disyaratkan bagi negara-negara berkembang. Oleh karena itu, wajarlah apabila negara berkembang mengkonsolidasikan dirinya dalam berbagai kelompok, seperti Kelompok Negara/G-20 dan Kelompok Negara/KN-33 (G-33) agar lebih bermaGa dalam bernegosiasi dengan negara-negara maju/NM. Sebagai koordinator G-33, Indonesia telah menyampaikan dua proposal, yaitu tentang Produk Khusus (*Special Product*) dan Mekanisme Perlindungan Khusus (*Special Safe-guard Mechanism/SSM*), sebagai suatu sumbangan dalam menciptakan perundingan secara lebih berimbang. Pembahasan modalitas tentang produk khusus dan mekanisme perlindungan khusus terus berlanjut sampai saat ini (produk khusus termasuk dalam pilar akses pasar) dan mungkin akan terus berlanjut sampai Putaran Doha berakhir.

Kegagalan Konferensi Tingkat Menteri (KTM) V Cancun di Meksiko pada tahun 2003 lalu telah menyadarkan semua anggota WTO. Selama sepuluh tahun terakhir sejak Putaran Uruguay, belum banyak terjadi perubahan dalam Perjanjian Pertanian atau *Agreement on Agriculture/AoA*, padahal usulan dan upaya telah dilakukan upaya WTO membuat koreksi terhadap berbagai hal, guna memberikan kesamaan *playing field* antarnegara anggota. Berbagai usaha dilakukan negara-negara "yang dikalahkan" untuk memperoleh perlakuan yang adil, demikian juga negara "yang berkuasa" berusaha mempertahankan idealisme untuk mendominasi semua hasil kesepakatan. Kesepakatan pasca-Cancun ditempuh dengan perundingan yang demikian sulit dan berlangsung secara maraton (Bustami, 2005). Salah satu hasilnya adalah Paket Juli 2004 yang dikenal dengan Kerangka Kerja Juli (*July Framework*). Paket Juli inilah menjadi dasar untuk melakukan perundingan selanjutnya dalam membuat modalitas perjanjian yang dirundingkan pada KTM VI di Hongkong, China pada tanggal 13-18 Desember 2005.

KTM di Hongkong ini bertujuan untuk membahas isu-isu lanjutan yang terkait dengan liberalisasi perdagangan internasional. Di bidang pertanian, perundingan ditujukan untuk melaksanakan Deklarasi Doha dalam bidang modalitas penghapusan bantuan domestik, penghapusan subsidi ekspor dan peningkatan akses pasar. KTM tersebut telah berhasil

mengeluarkan suatu deklarasi umum agar semua anggota kembali memahami pentingnya dimensi pembangunan terkait dengan Mandat Doha (*Doha Development Agenda/DDA*) dan negara anggota WTO kembali menunjukkan komitmennya untuk merealisasikan hasil negosiasi baik dalam akses pasar dan aturan-aturan yang telah disepakati serta isu-isu, khususnya yang terkait dengan pembangunan. Namun, KTM ini ternyata belum mampu mengeluarkan suatu kesepakatan menyangkut ketiga pilar tersebut di atas. Tampaknya, masih diperlukan waktu untuk merumuskannya dalam beberapa perundingan yang akan datang. Misalnya dalam pilar bantuan domestik, sebetulnya penurunan *Final Bound Total Agregat Measurement Support/AMS* telah disepakati dalam tiga jenjang atau *bands* dengan pemotongan linier yang lebih besar untuk jenjang yang lebih besar, tetapi besarnya belum disepakati dan negara berkembang yang tidak memiliki komitmen AMS akan dikecualikan dari penurunan *de minimis* serta pemotongan keseluruhan bantuan domestik yang mendistorsi perdagangan.

Di pilar akses pasar, masih diperlukan penentuan jenjang atau *band* dan batas atau *threshold* dalam struktur penurunan tarif, termasuk yang dapat diterapkan oleh negara berkembang. Demikian juga dengan isu Produk Khusus dan Mekanisme Pengamanan Khusus yang menjadi perjuangan negara berkembang telah mendapat perhatian yang serius dalam perundingan tersebut, tetapi masih harus terus diperjuangkan terutama menyangkut komoditas yang masuk dalam produk khusus dan mekanisme pengamanan khusus tersebut, meskipun tersirat negara berkembang dapat memilih sendiri sejumlah produk sebagai produk khusus, dan mekanisme pengamanan khusus dapat menggunakan dua macam indikator picu atau *triggers*, yakni harga dan volume. Dalam pilar subsidi ekspor, telah disepakati batas waktu penentuan modalitas penurunan sampai akhir tahun 2013. Menjadi pertanyaan: "Apabila modalitas ini diberlakukan, bagaimana dampaknya terhadap kinerja perdagangan Indonesia?"

Poonyth *et al.* (2003) melakukan simulasi penurunan tarif menurut proposal Harbinson dalam tiga jenjang untuk negara maju dan empat jenjang untuk negara berkembang dan pemotongan bantuan domestik khususnya yang termasuk dalam Kotak Jingga/KJ (*Amber Box/AB*) 60% untuk negara maju dan 40% untuk negara berkembang. Hasil simulasi ini menyimpulkan, bahwa harga dunia produk pertanian akan meningkat, dan dampaknya lebih banyak berpihak kepada negara maju yang diindikasikan oleh peningkatan surplus produsen dan konsumennya. Hal sebaliknya terjadi bagi negara berkembang.

Pemberlakuan pemotongan tarif, bantuan domestik dan subsidi ekspor baik untuk negara maju dan negara berkembang menurut proposal Harbinson seperti yang telah dilakukan oleh Poonyth *et al.* (2003), juga telah disimulasi oleh Hutabarat *et al.* (2006) untuk melihat dampak-

nya secara khusus kepada Indonesia. Penelitian ini menyimpulkan kebijakan tersebut memang dapat memperbaiki kinerja produksi pertanian Indonesia, tetapi di pihak lain memberi dampak negatif bagi konsumen dalam negeri dengan adanya peningkatan harga atas produk pertanian, terutama produk impor. Hutabarat, *et al.* (2006) lebih lanjut juga telah melakukan simulasi penerapan liberalisasi penurunan bantuan domestik sesuai dengan usulan G-20, Amerika Serikat/AS dan Uni Eropa/UE dengan tiga jenjang hasil perundingan sampai dengan Oktober 2005. Namun, ketiga usulan tersebut tidak memberi manfaat yang berarti bagi Indonesia, terutama terhadap konsumen dalam negeri. Hasil simulasi dengan menggunakan ATPSM (*Agriculture Trade Policy Simulation Model*) ini hanya memberikan keuntungan kepada negara maju. Perlindungan yang diberikan oleh negara maju kepada produsennya dalam bentuk bantuan domestik memang sungguh sangat besar, contohnya pada tahun 1999-2000 bantuan domestik di UE mencapai 87,89 milyar dolar AS. Inilah yang menjadi penyebab timbulnya ketidakadilan pasar dan antar pelaku ekonomi di pasar internasional. Selanjutnya di pilar akses pasar, Hutabarat *et al.* (2006) juga melakukan simulasi penurunan tarif sesuai usulan G-20 yang disertai juga dengan penurunan bantuan domestik dan subsidi ekspor baik oleh negara maju dan negara berkembang secara serentak. Simulasi ini justru berdampak positif bagi kinerja sektor pertanian karena meningkatkan produksi pertanian, ekspor pertanian, dan mengurangi volume impor Indonesia. Namun, pihak konsumen dalam negeri menderita kerugian karena harga produk menjadi lebih mahal.

Dari beberapa studi tersebut, dapatlah dikatakan bahwa liberalisasi perdagangan lebih menguntungkan negara maju dibanding negara berkembang. Oleh karena itu, agar liberalisasi memberikan manfaat yang seimbang bagi negara maju dan negara berkembang, maka semua anggota WTO harus mempunyai tekad yang sama dan tindakan nyata dalam mewujudkan tekad ini dalam perumusan kebijakan-kebijakannya.

Perundingan multilateral di bidang pertanian dalam WTO melalui Komisi Pertaniannya berlangsung secara perlahan-lahan dan terjadwal mengingat beragamnya latar belakang dan tingkat ekonomi dan tahap pembangunan pertanian negara-negara anggota. Untuk membantu kelancaran perundingan ini, beberapa negara melakukan inisiatif melalui pendekatan-pendekatan atau koalisi dengan negara atau anggota lain terhadap isu dan perihal suatu pokok tertentu yang terkait. Dari pengalaman dalam perundingan AoA terdahulu pada tahun 1994, negara berkembang termasuk Indonesia tampaknya hanya bertindak sebagai pendengar dan peserta sidang yang baik, mendengarkan dan menyetujui setiap usulan yang didraft oleh Tim Juru Runding yang dimotori oleh anggota-anggota dari negara maju. Namun, dalam perkembangan berikutnya terutama dalam Deklarasi Doha dan pengalaman kegagalan perundingan Cancun, dan yang terakhir dari KTM VI Hongkong dengan keragu-raguan Ketua Sidang dalam catatannya, tampaknya negara

berkembang tidak ingin lagi hanya sebagai pendengar dan peserta yang baik, tetapi ingin menentukan jalannya perundingan dan jenis keputusan dan kesepakatan yang dihasilkan. Memang, negara berkembang semakin menyadari bahwa keikutsertaan dalam WTO mungkin suatu keniscayaan dan merupakan titik awal modernisasi pertanian dan bukan titik balik, tetapi keikutsertaan ini harus memberi manfaat bagi mereka dan masyarakat mereka sebagaimana dicita-citakan dalam pembentukan WTO.

Agar mampu menilai dan menjustifikasi jalannya perundingan dan jenis keputusan dan kesepakatan yang akan diambil dan bahkan diusulkan, Indonesia memerlukan adanya pengkajian dan analisis secara komprehensif tentang berbagai isu-isu yang dikemukakan di atas. Selain itu, Indonesia sebagai koordinator G-33 sangat berkepentingan pada terwujudnya modalitas-modalitas agar tujuan pembangunan pertanian masing-masing anggota sesuai dengan harapan masyarakat. Agar fasilitas ini memperoleh dukungan dalam perundingan pertanian multilateral, tentunya rumusan kerangka dan unsur-unsur pendukungnya haruslah terlebih dahulu mendapat dukungan dari para anggota G-33 yang lain. Oleh karena itu, pengkajian tentang unsur-unsur penetapan, cara penetapan, dan perumusan modalitas yang transparan dan dapat diterima G-33 amatlah diperlukan agar mereka tidak terjebak dalam kotak yang diatur oleh kelompok negara yang lain.

## V. RANGKUMAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

### 5.1. Rangkuman

Dari perkembangan tingkat bantuan domestik yang dianalisis, negara maju memiliki tingkat bantuan domestik lebih besar dibandingkan dengan negara berkembang terutama AS, UE dan Jepang, dimana AS dan Jepang memiliki tingkat yang lebih tinggi. Komoditas yang banyak di subsidi oleh tiga negara tersebut adalah biji-bijian mengandung minyak (kedelai), serta padi dan olahannya banyak disubsidi oleh AS sedangkan UE melakukan subsidi pada tanaman jenis *fibers* (serat dan kapas). Sedangkan Indonesia dan negara-negara G-33 cenderung tidak menunjukkan tingkat subsidi yang tinggi. Tingkat subsidi yang dilakukan oleh negara G-33 hanya pada komoditas padi, gandum, biji-bijian mengandung minyak, tanaman jenis serat, dan pertanian lainnya.

Sejauh ini, pemerintah daerah belum menyadari bahwa kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan bantuan dana untuk peremajaan tanaman, pemasaran, penyuluhan, perbaikan saluran irigasi, merupakan bentuk-bentuk bantuan domestik. Hasil pengamatan di provinsi yang dikunjungi menunjukkan tiga jenis bantuan domestik (AMS, kotak hijau, dan kotak biru) yang dikenal dalam kesepakatan WTO, hanya kotak hijau yang banyak dilakukan oleh pemerintah guna meningkatkan kinerja sektor pertanian. Dana bantuan domestik yang dimanfaatkan di daerah sebagian besar bersumber dari dana dekonsentrasi yang berasal dari pusat. Ketergantungan daerah akan dana ini masih sangat tinggi mengingat sumber dana APBD I dan APBD II sangat terbatas. Posisi Indonesia yang dapat diusulkan dalam menyikapi notifikasi bantuan domestik yang berkaitan dengan AMS dan kotak hijau adalah: (1) memanfaatkan indikator acuan *de minimis* yang telah disepakati, dan (2) tetap meningkatkan bantuan domestik yang termasuk dalam kotak hijau di dalam APBN yang diberikan ke daerah melalui dana dekonsentrasi.

Hasil simulasi penurunan bantuan domestik di negara maju berdasarkan usulan yang diajukan G-20, AS dan UE serta KTM Hongkong, menunjukkan dampak peningkatan harga-harga seluruh komoditas (masuk dan keluaran pertanian) di Indonesia. Peningkatan harga terbesar terjadi pada harga lahan dan produk biji-bijian mengandung minyak (kedelai), dengan kenaikan masing-masing mencapai lebih dari 1 dan 2%.

Seluruh skenario juga menunjukkan volume impor Indonesia di seluruh jenis komoditas mengalami penurunan, kecuali bagi kelompok hortikultura, ternak lainnya termasuk unggas dan pertanian lainnya. Komoditas yang mengalami penurunan terbesar adalah komoditas biji-bijian mengandung minyak (kedelai), dengan laju berkisar antara 6-9%.

Komoditas lainnya relatif lebih rendah di bawah 1%, kecuali pada skenario KTM Hongkong (maksimum), pada padi dan olahannya (padi), sereal lainya (jagung), dan produk minyak nabati (minyak kelapa, minyak kedelai, CPO, dan lain-lain). Penurunan impor ini selanjutnya berdampak pada penurunan permintaan rumah tangga masyarakat Indonesia atas jenis komoditas di atas. Penurunan tertinggi terjadi pada jenis biji-bijian mengandung minyak (kedelai), dengan laju sekitar 0,4-0,5%. Akibatnya, permintaan rumah tangga cenderung beralih ke produksi domestik, terutama untuk komoditas gandum, jagung, kedelai, tanaman serat dan susu olahan. Namun, permintaan impor rumah tangga meningkat pada kelompok hortikultura, ternak lainnya termasuk unggas dan pertanian lainnya.

Peningkatan harga dan penurunan impor berdampak terhadap peningkatan produksi padi, jagung, kedelai dan tanaman serat di Indonesia, dengan laju antara 0,02 – 5,0% kecuali gandum, hortikultura, gula dan ternak. Selanjutnya ini berdampak terhadap peningkatan penggunaan sumberdaya di Indonesia atas lahan, tenaga kerja (terampil/tidak), modal, dan sumberdaya alam lainnya. Penggunaan sumberdaya untuk kedelai menempati urutan paling tinggi, dengan laju berkisar lebih dari 3-5%, sedangkan penggunaan sumberdaya bagi gandum menurun dan penggunaan lahan untuk padi, tebu, dan ternak besar (sapi) juga menurun.

Hasil simulasi juga memprakirakan bahwa pemotongan bantuan domestik berdampak terhadap peningkatan PDB AS, UE, dan kelompok negara maju lainnya, tetapi penurunan PDB Jepang dan Korea serta negara berkembang/G-33 termasuk Indonesia. Namun demikian, tingkat penurunan PDB Indonesia relatif sangat kecil. Akibat penurunan PDB ini, maka tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia juga menurun antara 18-22 juta dolar AS.

Perkembangan tingkat subsidi ekspor/subsidi ekspor di negara maju lebih besar dibandingkan dengan negara berkembang dan di antara kelompok negara maju, UE memiliki tingkat yang lebih tinggi. Komoditas yang banyak di subsidi UE adalah padi dan olahannya, gandum, sereal lainya (jagung), gula, serta ternak besar dan produknya. Sedangkan Indonesia dan negara-negara G-33 cenderung mempunyai tingkat subsidi yang sangat rendah yang dialokasikan umumnya pada komoditas gula, produk minyak nabati, dan makanan olahan.

Hasil simulasi penurunan subsidi ekspor di negara maju berdasarkan usulan yang diajukan G-20, AS, dan UE serta KTM Hongkong menunjukkan bahwa harga-harga seluruh komoditas (masukan dan keluaran) di Indonesia mengalami peningkatan. Peningkatan harga terbesar terjadi pada Lahan (3%) dan produk gandum (5%), padi (1%), jagung (2%), kedelai (1%), tanaman serat (1%) dan ternak besar (1%).



Peningkatan harga-harga produk pertanian domestik dan impor di negara berkembang, termasuk Indonesia dan G-33 menyebabkan penurunan permintaan rumah tangga Indonesia atas seluruh produk tersebut. Komoditas yang memiliki penurunan permintaan tertinggi adalah susu dan olahannya, yaitu sebesar 3-5%, sedangkan permintaan rumah tangga atas padi dan kedelai hanya menurun di bawah 1%. Akibat penurunan permintaan, volume impor Indonesia pada hampir seluruh jenis komoditas, kecuali gandum, sereal lainya (jagung), dan pertanian lainya juga mengalami penurunan. Komoditas yang mengalami penurunan impor terbesar adalah gula, ternak dan susu, dengan laju di atas 7-23% (skenario pemotongan bantuan domestik 100% atau penghapusan bantuan domestik). Akibatnya, permintaan rumah tangga masyarakat cenderung beralih pada produksi domestik, seperti pada kedelai, gula, tanaman serat, dan susu. Dari keempatnya, peningkatan permintaan domestik terbesar adalah pada susu, dengan laju 34-68%.

Pemotongan subsidi ekspor juga berdampak pada peningkatan produksi pertanian di Indonesia, dengan laju antara 0,2 - 35% (skenario pemotongan subsidi ekspor 100 %). Untuk meningkatkan produksi ini, penggunaan sumberdaya Indonesia baik lahan, tenaga kerja (terampil/tidak), modal, dan sumberdaya alam lainya meningkat khususnya untuk kebutuhan produksi susu dengan laju antara 0.03-38%, gandum antara 0,02-8%, dan jagung antara 0.004-2%. Hal yang sama berlaku pula bagi hortikultura, kedelai, gula, dan ternak ruminansia dan unggas, sementara untuk kelompok pertanian lainya, penggunaan semua sumberdaya menurun, sedangkan pada padi dan tanaman serat penggunaan sumber daya lahan saja yang menurun.

Hasil simulasi juga memprakirakan bahwa pemotongan subsidi ekspor berdampak terhadap peningkatan PDB hanya bagi UE, tetapi penurunan PDB bagi negara atau agregasi negara lainya, seperti negara berkembang/G-33 termasuk Indonesia. Namun demikian, tingkat penurunan PDB Indonesia relatif sangat kecil. Akibat penurunan PDB ini, maka tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia juga menurun antara 68-135 juta dolar AS.

Penghapusan (pemotongan 100%) subsidi ekspor di negara maju menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia sebesar 135 juta dolar AS atau setara Rp 1,2 triliun (pada nilai tukar Rp 9.000 per satu dolar AS). Ini sama dengan Rp 5.100 per orang atau kurang dari satu dolar AS, sementara harga, produksi domestik, penggunaan sumberdaya alam dan neraca perdagangan serta permintaan rumah tangga atas produk pertanian domestik meningkat.

Dengan memperbandingkan pengelompokan jenjang tarif dari ke enam usulan yang ada (usulan G-20, usulan Australia, usulan Amerika Serikat, usulan Uni Eropa/UE, usulan negara-negara ACP dan usulan Selandia Baru), terlihat bahwa bagi negara-negara G-33: (1) usulan G-20

atau UE memberikan konfigurasi pengelompokan pos tarif yang hampir merata di setiap jenjang kecuali di Jenjang 4; (2) usulan ACP menyebabkan pos-pos tarif mengerucut ke atas, dengan sebagian besar mengelompok di Jenjang 1 dan sebagian kecil ada di Jenjang 4; (3) usulan penjenjangan Australia, AS dan Selandia Baru hampir sama, yakni ingin mengelompokkan sebanyak mungkin tarif di Jenjang 2 dan 4 dan sesedikit mungkin di Jenjang 3 dan 1.

Bagi Indonesia, perbandingan hasil pengelompokan tarif dari usulan-usulan ini adalah: (1) usulan G-20, UE dan Australia serta UE mengelompokkan sebagian besar pos tarif berada di Jenjang 2, hanya sedikit yang berada di Jenjang 4 dan sedikit sekali berada di Jenjang 1 dan Jenjang 3; (2) usulan negara-negara ACP memberikan konfigurasi hampir 90% dari pos tarifnya berada di Jenjang 1, semakin menurun persentasenya ke jenjang berikutnya; (3) usulan Selandia Baru mengelompokkan pos tarif sebagian besar di Jenjang 2 (hampir 87% dari pos tarifnya), kemudian mengerucut kembali ke tingkat tarif yang lebih tinggi.

Usulan pengelompokan tarif dari G-20 atau UE menyebabkan pos tarif menyebar merata ke Jenjang 1, 2, dan 3, sedangkan usulan Australia, AS, dan Selandia Baru membuat pos tarif mengelompok di lapis 2 dan 4. Usulan Australia/AS mengelompokkan tarif lebih banyak di Jenjang 4, sedangkan usulan Selandia Baru mengelompokkan tarif di Jenjang 2. Sementara itu, usulan kelompok negara-negara ACP memberikan pengelompokan tarif mengikuti piramida.

Usulan dari Australia dan AS memberikan hasil penurunan tarif yang sangat drastis dibandingkan dengan usulan UE apalagi G-20 dan kelompok ACP di setiap jenjang, baik bagi Indonesia maupun G-33. Usulan Selandia Baru sedikit memperlambat laju penurunan yang terjadi dari skenario usulan Australia dan AS, usulan G-20 agak lambat penurunannya dan usulan kelompok negara-negara ACP lebih lambat lagi dari usulan G-20 dan UE.

Usulan Kelompok ACP memberikan penurunan tarif yang paling ideal dibandingkan usulan-usulan yang lain, karena sifat pengelompokan tarif yang bagai piramida, berbeda halnya dari usulan G-20 yang merata di Jenjang 1, 2, dan 3, sehingga tingkat tarif setelah penurunan masih sekitar 70 %-80% di atas tingkat tarif skenario G-20. Berhubung negara berkembang, terutama yang ada dalam G-33 masih mengalami kesulitan dan hambatan dalam memodernisasikan ekonominya, maka usulan Australia dan AS, serta Selandia Baru ini agaknya akan lebih berisiko daripada usulan UE, apalagi usulan G-20, dan bahkan usulan Kelompok ACP. Oleh karena itu, dengan memperbandingkan hasil-hasil tersebut, usulan kelompok ACP ini adalah lebih baik bagi Indonesia dan juga G-33 untuk disetujui. Kalau tidak, G-33 perlu mengkaji usulan penurunan tarif yang lebih komprehensif dengan mempertimbangkan ciri dan kerawanan sektor pertanian dan komoditas-komoditas pertanian andalannya di

negara-negara anggota. Jadi, penetapan penurunan tarif dan sasaran komoditasnya perlu dikaji secara mendalam untuk mengantisipasi dampaknya terhadap agribisnis komoditas, petani yang terlibat dan masyarakat secara luas.

Akibat dari perbedaan ini adalah usulan Australia, AS, dan Selandia Baru memberikan penurunan tarif yang drastis bagi Indonesia dan G-33 dibandingkan usulan G-20 dan bahkan kelompok negara-negara ACP, dan usulan terakhir ini lebih lambat dibandingkan dari usulan G-20 dan UE. Usulan Kelompok ACP ini memberikan penurunan tarif yang paling ideal dibandingkan usulan-usulan yang lain dan rata-rata tingkat tarif setelah penurunan masih sekitar 70-80% di atas tingkat tarif skenario G-20, yakni 34,6, 51,5, 112,5, dan 133 masing-masing di Jenjang 1, 2, 3, dan 4.

Berhubung negara berkembang, terutama yang ada dalam G-33 masih mengalami kesulitan dan hambatan dalam memodernisasikan ekonominya, maka usulan Australia, AS, dan Selandia Baru ini agaknya akan lebih berisiko daripada usulan UE apalagi usulan G-20 dan kelompok negara-negara ACP. Oleh karena itu, dengan memperbandingkan hasil-hasil tersebut usulan kelompok negara-negara ACP ini adalah lebih baik bagi Indonesia dan juga G-33 untuk disetujui. Kalau tidak G-33 perlu mengkaji secara saksama modalitas ini untuk mendapatkan suatu usulan yang lebih tepat mewakili G-33.

Pemotongan tarif impor tidak serta-merta menunjukkan arah yang sama dampaknya terhadap produksi komoditas pertanian di Indonesia dan di G-33. Produksi hampir semua komoditas pertanian Indonesia (padi, jagung, kedelai, sayuran dan kelapa, Gula, dan ruminansia) akan menurun, kecuali untuk komoditas unggas, pala dan vanili, minyak nabati dan kakao, sementara untuk G-33 produksi padi, sayuran dan kelapa, gula, pala dan vanili dan kakao meningkat, tetapi produksi komoditas lain menurun, yakni jagung, kedelai, komoditas peternakan dan minyak nabati.

Semua skenario penurunan tarif juga menunjukkan bahwa permintaan atau penggunaan masukan, terutama lahan, tenaga kerja tak terdidik dan modal akan menurun pula bagi komoditas-komoditas ini, tetapi bagi komoditas yang produksinya meningkat, permintaan akan masukan juga meningkat. Besarnya penurunan atau peningkatan penggunaan masukan sejalan dengan besaran penurunan tarif dari masing-masing proposal.

Penurunan produksi beberapa komoditas pertanian di Indonesia juga menyebabkan defisit neraca perdagangan, kecuali bagi komoditas yang laju produksinya positif seperti komoditas yang disebutkan di atas, yakni komoditas unggas, pala dan vanili, minyak nabati dan kakao, sementara untuk G-33 terjadi surplus perdagangan untuk padi, sayuran

dan kelapa, gula, pala dan vanili dan kakao meningkat, tetapi defisit bagi komoditas lain, yakni jagung, kedelai, komoditas peternakan dan Minyak\_Nabati.

Pada keadaan sama-sama terjadi defisit perdagangan, nilai defisit perdagangan Indonesia jauh lebih kecil daripada G-33 dan pada keadaan sama-sama terjadi surplus perdagangan, nilai surplus Indonesia juga lebih kecil daripada G-33.

Semua skenario pemotongan tarif menunjukkan bahwa pendapatan rumah tangga di Indonesia dan negara maju lain akan meningkat, sementara di wilayah yang lain, termasuk kelompok G-33 akan menurun. Laju peningkatan pendapatan rumah tangga di Indonesia lebih rendah daripada di kelompok negara maju lain. Peningkatan pendapatan rumah tangga di Indonesia dan negara maju lain ini juga diikuti oleh peningkatan PDB di Indonesia dan negara maju lain tersebut dan laju persentase peningkatan pendapatan dan PDB hampir sama. Namun, analisis menunjukkan bahwa pemotongan tarif secara bersamaan menyebabkan kesejahteraan di semua negara atau wilayah yang dianalisis meningkat, kecuali bagi AS.

## **5.2. Implikasi Kebijakan**

Dalam menyikapi usulan notifikasi bantuan domestik, pemerintah sebaiknya fleksibel didalam pengalokasian bantuan-bantuan yang dapat diberikan kepada pemerintah daerah melalui dana dekonsentrasi. Sampai saat ini Negara Maju juga sangat memanfaatkan KH untuk membantu petaninya. Kendala yang dihadapi Indonesia saat ini adalah terbatasnya anggaran pemerintah sehingga alokasi dana dekonsentrasi dari pusat untuk daerah sangat terbatas jumlahnya.

Akibat dan implikasi dampak penurunan subsidi domestik/SD atau bantuan domestik/bantuan domestik serta subsidi ekspor/subsidi ekspor memiliki perbedaan yang hakiki di dalam suatu sektor dan antar-sektor. Adanya perbedaan ini menunjukkan bahwa negara maju akan mudah melakukan tekanan-tekanan di berbagai sektor, sehingga pemerintah hendaknya waspada terhadap perubahan-perubahan usulan yang diinginkan baik yang berasal dari negara G-20 maupun negara maju.

Dalam kaitannya dengan penghapusan subsidi ekspor yang dijadwalkan pada tahun 2013, Indonesia seyogianya memaksimalkan kekuatan potensi dalam negeri saat ini untuk pengembangan komoditas pertanian dalam negeri melalui konsolidasi dan konsultasi dengan semua pemangku kepentingan sektor pertanian di dalam negeri dan kemampuan negosiasi di forum internasional untuk merealisasikan penghapusan subsidi ekspor seperti dijadwalkan.

Tampaknya seluruh skenario yang dianalisis bermuara pada kesimpulan bahwa produksi komoditas-komoditas yang saat ini masih

lambat perkembangannya akan mengalami peningkatan, yakni antara lain kedelai dan susu dan olahannya, sementara cakupan/spektrum komoditas yang produksinya meningkat lebih banyak ditawarkan oleh kebijakan pemotongan subsidi ekspor dari pada pemotongan bantuan domestik. Artinya, pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat harus berupaya sedemikian rupa agar Indonesia dapat memiliki sistem pertanian kedelai dan susu yang kuat, kompetitif, dan efisien. Untuk itu diperlukan antara lain dukungan penelitian, pembangunan sarana dan prasarana pertanian di sektor hulu dan hilir komoditas ini.

Selain itu, perhatian terhadap konversi lahan pertanian tetap menjadi perhatian utama pada masa yang akan datang, karena kompetisi lahan semakin besar. Departemen Pertanian hendaknya melakukan koordinasi dengan departemen, badan pemerintahan terkait agar penggunaan lahan diarahkan pada peruntukan yang semestinya. Ini dapat dijadikan agenda utama oleh pemerintah seiring dengan program-program yang sedang berjalan.

Peningkatan pendapatan rumah tangga dan kesejahteraan di Indonesia dan negara maju lain akibat pemotongan tarif seharusnya menjadi pendorong bagi negara-negara di dunia untuk berusaha mengurangi tingkat tarif impornya, termasuk Indonesia. Namun, sebelum memutuskan langkah lebih jauh Indonesia perlu mempertimbangkan dampaknya terhadap produksi, neraca perdagangan, dan penggunaan sumberdaya pertaniannya, terutama tenaga kerja tak terdidiknya, mengingat besarnya surplus tenaga kerja ini di sektor pertanian di Indonesia. Untuk itu, masih perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam terhadap penyerapan tenaga kerja dan distribusi pendapatan di Indonesia.

Berdasarkan hasil simulasi GTAP, skenario penghapusan bantuan domestik dan subsidi ekspor pada umumnya tidak berdampak kepada penurunan PDB yang cukup nyata. Dampak yang ditimbulkan hanya memicu kenaikan harga komoditas pertanian yang mengalami penurunan bantuan domestik atau subsidi ekspor, sedangkan dari sisi pendapatan petani di negara maju masih tetap memperoleh pendapatan yang meningkat. Berdasarkan kondisi tersebut, Indonesia seyogyanya bahu membahu dengan negara berkembang untuk mendesak negara maju menghapuskan bantuan domestik. Jika Indonesia masih menghendaki kebijakan bantuan domestik, hendaknya mulai sekarang harus dipikirkan %tase besaran yang akan diberikan maksimal hingga tingkat *de minimis* (kurang lebih 10% dari nilai output).

Prakiraan nilai besaran bantuan domestik di dalam negeri dalam beberapa terakhir sudah dilakukan Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, tetapi masih sangat kasar, padahal angka-angka ini sangat diperlukan untuk dilaporkan ke Markas WTO sebagai suatu kewajiban anggota WTO. Kendala terbesar yang dihadapi adalah belum adanya aturan dan lembaga yang secara khusus mendapat mandat

menghimpun dan menganalisis informasi dan data mengenai hal ini. Data dan informasi masih tersebar di beberapa departemen teknis, terlebih di tingkatan yang lebih mikro dan ketersediaan dan akses kepada data ini masih sangat jauh dari memuaskan. Dampak desentralisasi menjadi salah satu penyebab tidak dilaporkannya data sejenis oleh instansi teknis di daerah. Untuk menindaklanjuti perkembangan kebijakan yang terjadi dalam sidang-sidang WTO, ketersediaan informasi dan data pendukung yang berkaitan dengan alokasi dana pemerintah untuk beragam kegiatan pembangunan pertanian, yang berkaitan dengan bantuan domestik sangat dibutuhkan dan mudah diakses secara tepat waktu (*real time*). Upaya menghitung bantuan domestik secara keseluruhan hendaknya dapat dijadikan agenda penelitian setiap tahun dari kelompok Peneliti Perdagangan.

Implikasi dari hasil temuan ini adalah penggunaan model GTAP dalam menganalisis komoditas pertanian harus diterjemahkan secara lebih hati-hati dalam menginterpretasikan hasil analisis, selain itu, data tentang bantuan domestik dan subsidi ekspor yang ada pada basis data GTAP belum mencerminkan kondisi yang sebenarnya dilakukan oleh masing-masing negara anggota WTO. Oleh karena itu, negara berkembang harus mendesak negara maju agar data yang diberikan adalah data yang sebenarnya. Pendisiplinan terhadap bantuan domestik harus dilakukan agar negara maju tidak dengan mudah memindahkan subsidi mereka dari satu kotak ke kotak lainnya. Ini tentu harus berdasarkan data yang sebenarnya.

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, pihak Pemerintah Daerah masih belum memahami perkembangan kebijakan perdagangan internasional, untuk definisi-definisi yang paling mendasar pun belum mereka kuasai. Di sisi lain aparat pemerintah di daerah merupakan pelaksana kebijakan yang telah disepakati oleh pemerintah Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut diperlukan sosialisasi untuk meningkatkan pemahaman aparat pemerintah di Tingkat I dan II mengenai perkembangan kebijakan perdagangan internasional yang telah disepakati di tingkat nasional maupun internasional. Pemahaman yang seksama akan membuat aparat pemerintah di tingkat provinsi dan kabupaten dapat berperan dalam memberikan advokasi kepada pelaku sektor pertanian di daerah.

Fokus utama dalam penelitian ini, lebih memusatkan perhatian pada dampak penghapusan bantuan domestik dan subsidi ekspor di negara maju, di dalam kesempatan yang lain mungkin perlu pula dianalisis dampak yang ditimbulkan jika penghapusan bantuan domestik di negara berkembang, misalnya di Indonesia sendiri. Rekomendasi ini juga menjadi usul agenda penelitian lanjutan dari penelitian yang saat ini dilakukan.