

ATURAN DAN MEKANISME PERLINDUNGAN TERHADAP DAMPAK LIBERALISASI PERDAGANGAN UNTUK SIAPA?*

Who will Get Benefits from the Rules and Mechanisms of Protection of Trade Liberalization Impact?

Budiman Hutabarat dan Bambang Rahmanto

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian,
Jalan A. Yani 70, Bogor.*

ABSTRACT

Indonesia and most developing countries (DGCs) are very enthusiastic to be part of the World Trade Organization (WTO) in a hope that free and fair trade could materialize and bring an improvement to their economies in the near future. Recognizing the fragile of their agricultural sectors and general economies, the WTO actually confers some provisions to DGCs in their transition to more open economies. But until the time of the Special Safeguard Mechanism (SSM) and Special Product (SP) introduction in July 2004, these provisions are hardly used by the DGCs for many reasons, which further provoke the DGCs to call for the SSM and SP provisions. As the SSM and SP facilities are already in existence, Indonesia and the G-33 should not leave these facilities as blank cheque that only to be written by ineligible party. They have to be active to formulate modalities and rules for the SSM implementation.

Key words : *World Trade Organization (WTO), free trade, agricultural sector, Special Safeguard Mechanism (SSM), Special Product (SP)*

ABSTRAK

Indonesia dan pada umumnya negara berkembang (NB) sangat bersemangat dalam perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (OPD) dengan harapan bahwa di masa datang perdagangan bebas dan adil dapat terwujud dan memberi manfaat bagi perekonomian negara bersangkutan di masa depan. Sebenarnya OPD telah menyadari akan rapuhnya sektor pertanian dan ekonomi negara berkembang ini dalam menghadapi liberalisasi perekonomian dunia, sehingga mereka diberikan pengecualian-pengecualian penerapan beberapa aturan OPD. Namun, sampai saat diperkenalkannya Mekanisme Perlindungan Khusus (MPK) dan Produk Khusus (PK) pada Juli 2004, pengecualian-pengecualian itu tidak dapat dilaksanakan NB sendiri karena berbagai alasan, yang mendorong mereka menuntut adanya fasilitas baru, yakni MPK dan PK. Dengan telah tersedianya fasilitas MPK dan PK ini, Indonesia dan K-33 seyogianya tidak membiarkannya sebagai cek kosong yang hanya akan ditulis oleh pihak yang tidak berhak. Indonesia dan K-33 harus aktif merumuskan modalitas dan aturan pelaksanaan MPK.

Kata kunci : *organisasi perdagangan dunia, perdagangan bebas, sektor pertanian, mekanisme perlindungan khusus, produk khusus*

PENDAHULUAN

Semangat negara berkembang (NB) seperti Indonesia dalam mengikutsertakan dirinya dalam Organisasi Perdagangan Dunia (OPD) atau *World Trading Organization* (WTO)

didasarkan antara lain oleh harapan untuk mendorong terciptanya perdagangan dunia yang bebas dari hambatan secara menyeluruh. Tanpa adanya perjanjian yang mengikat secara multilateral, dalam keadaan dan kenyataan semua negara di dunia menerapkan berbagai macam kebijakan untuk melindungi

* Untuk mengenang Bapak Bambang Rahmanto (Almarhum), rekan peneliti pada Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian/PSE-KP, Bogor.

negaranya masing-masing dari gejolak pasar dunia sampai saat ini, tatanan perdagangan yang tanpa distorsi mustahil dapat dicapai. NB menyadari bahwa tingkat kematangan ekonomi atau pembangunan antar negara anggota tidak sama. Melalui mekanisme kesepakatan dengan negara maju (NM) dan di antara sesama NB, harapan untuk menyehatkan perdagangan antar negara masih terbuka.

Berkaitan dengan tingkat ekonomi, berbagai pasal dan ayat dalam dokumen perundingan, baik secara samar-samar maupun secara terus terang, mengakui adanya perbedaan antar negara atau teritori anggota OPD, sehingga NB sebetulnya berhak mendapatkan berbagai pengecualian-pengecualian. Dapat kita simak misalnya pada Pasal XXXVI GATT 1994 (*General Agreement on Tariffs and Trade 1994*) Ayat 3 yang menyebutkan betapa perlunya upaya-upaya positif yang ditujukan untuk menjamin NB mendapatkan bagian yang pasti dalam pertumbuhan perdagangan internasional bersamaan dengan pembangunan ekonomi mereka (*"There is need for positive efforts designated to ensure that less-developed contracting parties secure a share in growth in international trade commensurate with the needs of their economic development"*) (WTO, 1999). Selanjutnya, dalam Pasal XVIII kalimat ke-1 Ayat 2, GATT 1994 dikatakan bahwa negara anggota menyetujui negara anggota yang berupaya meningkatkan taraf hidup penduduknya untuk menempuh tindakan perlindungan atau yang lain yang mempengaruhi impor. Tindakan ini dapat dibenarkan sepanjang membantu pencapaian tujuan yang ingin dicapainya. Jadi, negara-negara anggota menyetujui tindakan seperti ini dan anggota yang melakukan ini memperoleh tambahan kemudahan yang membuat mereka mampu untuk: (a) memberi keluwesan yang cukup dalam struktur tarifnya agar perlindungan tarif yang diperlukan untuk mendirikan suatu industri tertentu dapat diberikan (*"to maintain sufficient flexibility in their tariff structure to be able to grant the tariff protection required for the establishment of a particular industry"*), dan (b) memohon pembatasan jumlah impor demi pengamanan neraca pembayaran setelah mempertimbangkan permintaan impor yang terus meningkat akibat program pembangunan ekonominya (*"to apply quantitative restrictions for balance of payment purposes in a manner which takes full account*

of the continued high level of demand for imports likely to be generated by their programmes of economic development") [WTO, 1999]. Kemudian melalui OPD 1994 adanya perbedaan ini dipertegas lagi di dalam pasal 15 tentang Perbedaan Khusus dan Berbeda (PKB) atau *Special and Differential Treatments (SDT)* dan Pasal 16 tentang Negara Terbelakang dan Negera Berkembang Pengimpor Pangan (*Least Developed and Net Food-Importing Developing Countries*). Namun dalam kenyataannya, sampai saat ini perlakuan khusus dan berbeda bagi NB berkembang masih tetap menjadi wacana dan belum mampu diagendakan dalam perundingan. Sementara, pembicaraan dan perundingan tentang berbagai isu lain dalam pilar akses pasar ini sudah sangat maju dan intensif.

Salah satu butir hasil perundingan yang dicatat dalam Perjanjian Pertanian (PP) atau *Agreement on Agriculture (AoA)*, OPD 1994 yang mungkin menjadi bagian dari PKB adalah pada Pasal 5 tentang Ketentuan Perlindungan Khusus (KPK) atau *Special Safeguard Provision (SSG)*. Tetapi pasal ini pun tidak memberikan kekhususan bagi NB. Untuk memperoleh hak penerapan KPK, suatu negara anggota telah memiliki hambatan bukan-tarif (pembatasan jumlah impor) sebelum waktu tarififikasi dilakukan pada Putaran Uruguay, yakni sebelum 1994.

Dalam rangkaian pertemuan Komisi Pertanian, OPD, lahirlah proposal mengenai Produk Khusus (PK) atau *Special Products (SP)* dan Mekanisme Perlindungan Khusus (MPK) atau *Special Safeguard Mechanism (SSM)* yang diberikan pada NB untuk membuat kebijakan perdagangannya dapat melindungi produk-produk pertanian yang peka terhadap gejolak dan terkait kuat dengan permasalahan ketahanan pangan (*food security*), pembangunan pedesaan (*rural development*), dan pengentasan kemiskinan (*livelihood security*). Dalam rangkaian perundingan KP selanjutnya yang menghasilkan paket Juli 2004, penggolongan PK dan MPK belum terperikan dengan baik dan masih menunggu persetujuan dari anggota, tidak seperti penggolongan Produk Sensitif (PS) atau *Sensitive Products (SsP)* yang juga menjadi kepentingan NM.

Pada saat ini kriteria penentuan produk dan perlakuan PK dan MPK belum ditentukan dan masih terus dirundingkan, meskipun

sebetulnya diharapkan sudah diputuskan dalam KTM VI di Hongkong pada bulan Desember 2005 lalu. Bahkan sampai akhir bulan Desember 2006 pun, kesepakatan tentang isu ini juga belum berhasil diperoleh, padahal menurut jadwal masalah ini seharusnya selesai pada April 2006.

Makalah ini bertujuan melakukan kaji kritis terhadap tajuk perlakuan PK dan MPK, melalui telaah terhadap ketentuan-ketentuan MPK sebagai titik tolak untuk penyempurnaan usulan MPK. Dari hasil telaahan ini diharapkan adanya suatu pemahaman tentang perkembangan aturan dan mekanisme perlindungan perdagangan dan mendesakannya kebutuhan mekanisme ini bagi Indonesia dan NB.

PERLINDUNGAN PASAR DALAM NEGERI PADA FORUM PERUNDINGAN PERDAGANGAN DUNIA

Dokumen utama perjanjian resmi OPD yang seharusnya menjadi pegangan para negara atau teritori anggota untuk menerapkan kebijakan dalam negerinya masing-masing, terutama adalah *GATT 1994* yang bersumber pada *GATT 1947* dan *The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations 1999*.

Dalam perundingan-perundingan sebelumnya, secara umum hampir semua negara anggota menyetujui pemberian perlindungan khusus bagi negara-negara berkembang, karena semuanya menyadari bahwa sektor pertanian di NB memiliki peranan lebih penting dibanding di NM. Oleh karena itu, petani di NB mudah terpengaruh oleh goncangan dari luar dibanding petani di NM yang dilindungi oleh pemerintahnya, sehingga bagi NB aturan di tapal batas merupakan satu-satunya alat yang dapat melindungi petaninya.

Untuk menangkal gejolak atau masalah penyesuaian pasar, Ruffer dan Vergano (2002) mengamati bahwa aturannya terdapat dalam: (1) Pasal XIX GATT tentang Tindakan Darurat terhadap Impor Produk Tertentu atau *Emergency Action on Imports of Particular Products* dan Perjanjian Perlindungan, PP OPD 1994, (2) Pasal XVIII GATT tentang Bantuan Pemerintah untuk Pembangunan Ekonomi (*Governmental Assistance to Economic Development*), (3) Pasal XII GATT tentang

Ketentuan untuk Perlindungan Neraca Pembayaran (*Restrictions to Safeguard Balance of Payments*), dan (4) Pasal 5 PP OPD 1994 tentang MPK atau SSM. Selanjutnya, dalam dokumen perjanjian tercatat beberapa alat yang dapat dilakukan untuk menangkal tindakan-tindakan yang bertentangan dengan persaingan dan yang tidak adil, seperti (Ruffer dan Vergano 2002): (1) Perjanjian Subsidi dan Tindakan Penangkal (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) dan Pasal XVI GATT tentang Subsidi (*Subsidies*), (2) Pasal VI GATT tentang *Anti-dumping and Countervailing Duties*. Untuk membuat ruang pengecualian bagi negara anggota OPD, yang mungkin secara tiba-tiba diserbu produk impor pertanian dalam melaksanakan atau menerapkan janjinya dalam perwujudan kerangka perdagangan dunia yang bebas hambatan, GATT 1994 mengeluarkan kebijakan Perse-tujuan Perlindungan atau *Agreement on Safeguards*. Aturan-aturan yang terkait dengan ketentuan pelaksanaan perjanjian ini sendiri cukup luas, mencakup berbagai aspek, seperti kondisinya, penentuan kerugian serius atau ancaman, penerapan dan lamanya, larangan dan penghapusan tindakan tertentu, pemberitahuan dan pengawasannya (WTO, 1999).

Aturan Perlindungan Khusus (APK) Pasal 5 PP atau AoA, OPD telah mencatat kemungkinan adanya pengecualian bagi suatu negara anggota dari aturan OPD, yakni bila: volume impornya melebihi angka pemicu dan harga impor berada di bawah harga pemicu, dimana angka volume dan harga pemicu ini ditentukan negara anggota yang bersangkutan. APK memang dimaksudkan sebagai tindakan darurat terhadap impor produk khusus, yang jumlahnya mengalami peningkatan secara mutlak maupun relatif terhadap produk domestik yang menyebabkan kerugian atau ancaman kerugian serius terhadap industri domestik yang memproduksi produk tersebut atau produk yang bersaing langsung dengannya. Tujuan APK adalah untuk menegakkan kendali sistem perlindungan perdagangan multilateral dan menghilangkan tindakan yang mengabaikan kendali tersebut.

Banyak negara anggota telah memanfaatkan Pasal ini, tetapi juga banyak negara yang belum memanfaatkannya sama sekali, walaupun negara-negara ini telah menotifikasikannya ke sekretariat OPD di Jenewa. Saat

ini terdapat 39 negara anggota yang telah mendaftarkannya ke OPD dengan cakupan 6.156 jenis produk pertanian dan ternyata tidak terbatas pada NB saja. Dari total produk yang layak lindung APK tersebut, 68,2 persen dapat dimanfaatkan oleh negara-negara maju, sedangkan sisanya 31,8 persen terbuka untuk NB berkembang yang jumlahnya mencapai 22 negara atau sekitar 58 persen dari jumlah negara anggota yang memperoleh fasilitas PK. Kenyataan ini menunjukkan bahwa fasilitas dan mekanisme PK masih lebih menguntungkan NM (WTO, 2004a).

Sebagai perbandingan, NB seperti Uruguay, Ekuador dan Indonesia hanya mencatatkan antara 2-13 jenis produk, padahal NM seperti Jepang, Amerika Serikat dan Swiss-Liechtenstein membukukan antara 121-961 jenis produk. Dalam perjanjian ini juga disebutkan bahwa perlindungan khusus hanya dapat diberikan pada komoditas yang hambatan perdagangan telah dialihkan dalam bentuk tarif. Namun dalam perkembangannya, negara berkembang menyadari bahwa PK ini telah dimanfaatkan NM untuk melindungi sektor pertaniannya dengan dukungan kemudahan dan pendukung penerapannya. Di sisi lain, NB juga semakin menyadari bahwa penerapan PK ini membutuhkan biaya yang tinggi serta sarana dan prasarana yang bernilai mahal, yang umumnya sulit dipenuhi NB. Dalam Pasal 19 GATT 1994, diisyaratkan bahwa alasan penetapannya adalah karena adanya lonjakan impor yang menyebabkan adanya kerugian atau ancaman terhadap industri di dalam negeri sebagai akibat dari peningkatan impor tersebut. Hal ini harus dibuktikan melalui penyelidikan berdasarkan bukti-bukti objektif. Sementara itu, pada Pasal 5 PP OPD, alasan penetapannya dapat karena lonjakan impor dan anjloknya harga serta kerugian dan ancaman yang diakibatkannya yang tidak perlu dibuktikan serta penerapannya dapat dilakukan seketika. Meskipun yang terakhir ini terlihat lebih sederhana, tetapi pelaksanaannya juga tidak mudah. Sampai pada perundingan KP OPD yang menghasilkan paket Juli 2004, ketentuan dan mekanisme penetapan "*special safeguard*" dan "*SDT*" juga masih belum jelas dan masih akan dikembangkan dan dibicarakan dalam pertemuan-pertemuan selanjutnya, padahal menurut jadwal yang telah disusun, PP sudah harus selesai sekitar Juni 2005.

Mekanisme PK merupakan salah satu proposal yang diajukan NB dalam pertemuan-pertemuan formal maupun informal di Komisi Pertanian di Jenewa tahun 2003 dalam kerangka *rebalancing* antar pilar (akses pasar, subsidi domestik, dan subsidi ekspor) dan aktualisasi terhadap penerapan PKB atau SDT. Proposal penting lainnya di antaranya adalah: Produk Khusus/ProK atau SP; Boks Pembangunan (BP) atau *Development Box (DB)*; dan Boks Keamanan Pangan (BKP) atau *Food Security Box (FSB)*. Sebetulnya keseimbangan di antara pilar inilah yang diharapkan oleh NB. Proposal mengenai ProK dan MPK akhirnya terakomodasi dalam draft teks modalitas Harbinson sebagai bagian dari upaya untuk memberikan fleksibilitas bagi NB dalam mengatur kebijakan perdagangannya untuk produk-produk pertanian yang peka terhadap gejolak harga dan terkait kuat dengan permasalahan ketahanan pangan, pembangunan pedesaan, dan pengentasan kemiskinan. Dalam draft pertama teks modalitas disebutkan bahwa untuk produk-produk khusus, NB dapat memperoleh keluwesan untuk menerapkan MPK sebagai alat perlindungan keamanan alternatif yang lebih luwes dan tidak serumit ketentuan Pasal 5 dari PP OPD yang berisi mengenai aturan APK produk-produk pertanian. Dalam draft revisi, keterkaitan MPK dengan ProK dibatalkan dan diganti dengan pernyataan yang pada prinsipnya memberikan kelonggaran bagi NB untuk menerapkan MPK secara efektif dalam kerangka mencapai kebutuhan pembangunannya (Ruffer, 2003).

Proposal mengenai MPK merupakan upaya bagi NB untuk memperoleh akses yang lebih luwes dalam melindungi produk-produk pertaniannya dari tekanan produk impor yang dijual murah di pasar dunia karena mengandung subsidi ekspor dan bantuan domestik. Alasannya adalah bahwa produsen di NB rentan terhadap penurunan harga yang tajam yang disebabkan rendahnya harga pasar dunia dan tidak terdapatnya alternatif pengelolaan risiko dan alat jejaring pengamanan sosial, terutama bagi petani berpendapatan rendah dan miskin atau petani yang sangat lemah dalam penguasaan sumberdaya. Petani-petani ini berada pada baku kesejahteraan yang sangat rendah, sehingga mudah jatuh ke tingkat di bawah garis subsistensi (Matthews, 2003). Selain itu, kesempatan kerja sebagai jejaring pengamanan sosial atau publik di luar

pertanian di banyak NB sangat terbatas (Ruffer and Vergano, 2002). Hanya sedikit NB yang mempunyai kemampuan seperti umumnya dilakukan oleh NM, yang memberi bantuan kepada petaninya apabila penghasilannya merosot.

FUNGSI DAN PERANAN ATURAN PERLINDUNGAN KHUSUS

Meskipun Harbinson sudah menyusun draft modalitas penurunan hambatan perdagangan dan APK telah tersedia, tetapi draft ini belum dapat disepakati oleh seluruh negara anggota OPD saat itu, karena masih belum dapat memecahkan permasalahan ketidakadilan perdagangan multilateral. Kemudian dalam KTM V di Cancun dilakukan pembahasan mengenai kerangka kerja (*framework*) baru, yang tidak banyak kaitannya dengan modalitas Harbinson, sebaliknya justru memunculkan isu baru mengenai *Blended Formula* yang digagas NM. KTM itu akhirnya gagal mengambil keputusan penting, termasuk di dalamnya tentang PP. Perundingan yang dilakukan secara maraton pada bulan Juli 2004 akhirnya menghasilkan kerangka kerja baru yang disebut dengan paket Juli 2004 [JOB (04)/96/rev.1].

Paket Juli 2004 ini, menurut Strickner (IATP, 2004) masih belum mencapai kemajuan ke arah sistem perdagangan pertanian yang adil dan berorientasi pasar, karena belum mampu menghapuskan penyebab struktural terjadinya distorsi pasar sebagai akibat praktek *dumping*. Meskipun demikian, perihal PK dan MPK terakomodasi dalam paket Juli 2004 yang tercantum dalam paragraf 41 dan 42 Annex A, yang tersurat sebagai berikut (WTO, 2004b):

⁴¹ "Developing country Members will have the flexibility to designate an appropriate number of products as SP, base on criteria of food security, livelihood security, and rural development needs. These products will be eligible for more flexibility treatment. The criteria and treatment of these products will be further specified during the negotiation phase and will recognize the fundamental importance of SP to developing countries".

⁴² "A Special Safeguard Mechanism (SSM) will be established for used by developing country Members".

Namun, segala tindakan yang berkaitan dengan hal tersebut hanya dapat dilakukan kalau memenuhi beberapa syarat yang disebutkan dalam Pasal 5 PP tentang Aturan Pelindungan Khusus (APK) yang menyebutkan bahwa APK dapat diterapkan jika memenuhi salah satu dari kondisi sebagai berikut (WTO, 1999):

- (1*) *Pertama*, Volume produk impor yang masuk dalam wilayah kepabeanan selama tahun tertentu melebihi taraf pemicu yang berkaitan dengan kesempatan akses pasar yang tersedia;
- (2*) *Kedua*, harga produk impor yang masuk dalam wilayah kepabeanan (harga c.i.f. menurut nilai mata uang domestik) jatuh di bawah harga pemicu, yaitu harga yang mengacu pada harga rata-rata tahun 1986-1988.

Taraf pemicu untuk butir (1*) ditentukan berdasarkan persentase impor terhadap konsumsi domestik selama 3 tahun sebelumnya dengan cara sebagai berikut: *Pertama*, jika peluang akses pasar dari produk lebih kecil atau sama dengan 10 persen, basis taraf pemicu adalah sebesar 125 persen; *Kedua*, jika peluang akses pasar dari produk lebih besar 10 persen, tetapi lebih kecil atau sama dengan 30 persen, basis taraf pemicu adalah sebesar 110 persen; *Ketiga*, jika peluang akses pasar dari produk lebih besar 30 persen, basis taraf pemicu adalah sebesar 105 persen.

Impor di bawah akses minimum atau yang berlaku tidak dikenai beban bea masuk (*additional duty imposed*), sedangkan setiap tambahan beban bea pada butir (1*) selayaknya hanya dipertahankan sampai dengan akhir tahun dan hanya dibebani pajak (*levied*) pada tingkat tidak lebih dari sepertiga tingkat bea pabean yang biasanya berlaku dalam tahun dimana tindakan itu dilakukan. Dalam semua kasus, tambahan bea dapat dibebankan pada suatu saat (tahun), apabila volume mutlak impor produk kepabeanan suatu negara melebihi jumlah basis pemicu di atas (x) dikalikan dengan rata-rata jumlah impor selama tiga tahun sebelumnya dan perubahan volume absolut konsumsi domestik produk tersebut saat ini (y), dengan syarat tingkat pemicu tidak kurang dari 105 persen rata-rata kuantitas impor pada (x) di atas.

Tambahan beban bea pada butir (2*) ditentukan berdasarkan cara berikut: *Pertama*, jika perbedaan antara harga c.i.f. impor (di dalam mata uang negara pengimpor) lebih kecil atau sama dengan 10 persen dari harga pemicu, tidak ada tambahan beban bea; *Kedua*, jika perbedaan antara harga c.i.f. impor lebih besar dari 10 persen, tetapi lebih kecil atau sama dengan 40 persen dari harga pemicu, tambahan beban bea adalah sebesar 30 persen dari jumlah dimana perbedaan lebih dari 10 persen; *Ketiga*, jika perbedaan antara harga c.i.f. impor lebih besar dari 40 persen, tetapi lebih kecil atau sama dengan 60 persen dari harga pemicu, tambahan beban bea adalah sebesar 50 persen dari jumlah dimana perbedaan lebih dari 40 persen, ditambah dengan tambahan beban bea yang diizinkan pada butir (2); *Keempat*, jika perbedaan antara harga c.i.f. impor lebih besar dari 60 persen, tetapi lebih kecil atau sama dengan 75 persen dari harga pemicu, tambahan beban bea adalah sebesar 70 persen dari jumlah dimana perbedaan lebih dari 60 persen, ditambah dengan tambahan beban bea yang diizinkan pada butir (2) dan (3); *Kelima*, jika perbedaan antara harga c.i.f. impor lebih besar dari 75 persen, tambahan beban bea adalah sebesar 90 persen dari jumlah dimana perbedaan lebih dari 60 persen, ditambah dengan tambahan beban bea yang diizinkan pada butir Kedua, Ketiga dan Keempat.

Untuk produk yang mudah rusak atau produk musiman, ketentuan di atas disesuaikan dengan ciri produk. Dalam kondisi tertentu, jangka waktu pendek pada butir (1*) dapat digunakan sebagai acuan periode dasar, dan perbedaan acuan harga untuk jangka waktu yang berbeda pada butir (2*).

Pelaksanaan ketentuan APK dan seluruh hasil negosiasi OPD menganut sistem yang transparan dan ini wajib secara hukum seperti tertuang dalam Pasal X GATT 1994, sehingga penerapan butir (1*) dan (2*) harus diberitahukan secara tertulis dengan disertai data yang relevan kepada KP selama 10 hari implementasi. Anggota dapat menerapkan tindakan perlindungan keamanan khusus setelah dilakukan investigasi dari otoritas yang berkompeten sesuai dengan Pasal X GATT tentang Publikasi dan Administrasi Peraturan Perdagangan atau *Publication and Administration Of Trade Regulations*.

Keterbukaan dapat membantu memperkecil tekanan sistem penyelesaian perselisihan, karena setiap tindakan dapat dibahas pada badan OPD yang sesuai. Keterbukaan juga penting untuk menjamin "rasa-kepemilikan" OPD sebagai lembaga, karena apabila masyarakat tidak tahu apa yang dilakukan lembaga ini, keabsahannya akan diragukan. Berkaitan dengan Pasal X GATT 1994 di atas, semua undang-undang, peraturan, keputusan undang-undang dan aturan administrasi penggunaannya yang secara efektif dibuat negara anggota terhadap penggolongan atau penentuan produk untuk kebutuhan kepabeanan, atau terhadap tingkat bea masuk, pajak atau biaya lain; maka kebutuhan, pembatasan atau larangan impor atau ekspor atau pengiriman pembayaran, atau mempengaruhi penjualan, distribusi, pengangkutan, asuransi, inspeksi gudang, pameran, pengolahan, penyampuran atau penggunaan produk lainnya harus diumumkan atau dipublikasikan kepada seluruh lapisan masyarakat, negara atau pedagang lain agar segera mengetahuinya.

Manakala dijumpai informasi yang bersifat rahasia atau diberikan secara rahasia, maka otoritas kompeten akan memperlakukan informasi itu sesuai dengan sifatnya. Tetapi apabila otoritas kompeten mendapatkan bahwa permintaan kerahasiaan itu diminta tidak tepat, dan apabila pihak terkait tidak bersedia membuat informasi itu diketahui umum atau mengizinkan pengungkapannya kepada umum atau segera; maka otoritas dapat mengabaikannya kecuali dapat ditunjukkan bahwa informasi tersebut benar-benar tepat.

APAKAH MEKANISME PERLINDUNGAN KHUSUS (MPK) TERSEDIA BAGI INDONESIA DAN NEGARA BERKEMBANG?

Kelemahan Dalam APK

Ketentuan-ketentuan mengenai perlindungan keamanan yang dimuat dalam APK pada Pasal 5 PP dan Perjanjian Perlindungan merupakan instrumen hukum yang memfasilitasi setiap anggota OPD untuk melakukan penyelamatan bila penerapan komitmennya di OPD menimbulkan korban atau kerugian ekonomi (*injury*). Namun demikian, mekanisme APK amat sukar untuk dimanfaatkan NB, karena berbagai kelemahan berikut (Simatupang,

2004): *Pertama*, proses administrasi pemanfaatan APK cukup rumit, membutuhkan dana, kapasitas institusi dan kemampuan legal yang cukup tinggi (Matthews, 2003; Khan *et al.*, 2003); *Kedua*, karena prosesnya panjang, korban kerugian ekonomi (*injury*) sudah terjadi lama sebelum instrumen perlindungan efektif; dan *Ketiga*, APK bersifat terbatas, hanya berlaku untuk produk yang sedang mengalami proses tarififikasi dalam rangka memenuhi ketentuan OPD. Oleh karena itu, pihak NB menghendaki adanya suatu mekanisme atau fasilitas baru yang terakomodasi dalam fasilitas Mekanisme Perlindungan Khusus/MPK atau *Special Safeguard Mechanism/SSM*. Penetapan MPK bagi NB seharusnya didasarkan pada pertimbangan antara lain:

Penyeimbang Sistem Perdagangan Multilateral

Sejak terbentuknya OPD 1994, volume dan nilai perdagangan pertanian dunia mungkin saja semakin meningkat, tetapi dari data tahun-tahun terakhir ini terlihat bahwa impor bahan pangan ke NB semakin meningkat, sementara ekspor dari NB tidak mengalami perubahan. Ekspor NB ke pasar dunia mencapai 26 persen perdagangan pada kurun 1995-1997, sama pangsanya seperti pada tahun 1980, sementara impor negara berkembang pada tahun 1970-an berkisar sekitar 28 persen, melonjak menjadi 37 persen pada tahun 1997 (Kwa, 2003). Defisit pangan di NB semakin meningkat. Kebutuhan pangan dasar NB semakin tergantung pada impor, sehingga peningkatan pengeluaran devisa impor yang melonjak telah menjadi beban bagi NB. Melalui bantuan domestik dan subsidi eksportnya terhadap komoditas-komoditas antara lain kapas, gandum, jagung, kedelai, beras, *barley*, *oats* dan sorghum yang dilakukan Amerika Serikat dan Uni Eropa; produksi yang semakin melimpah di negara-negara ini membanjiri pasar dunia ketiga dengan harga yang sangat murah, padahal komoditas-komoditas ini adalah sumber kesejahteraan di NB. Selain itu peningkatan ketergantungan NB pada bahan pangannya ke pasar dunia yang terdistorsi sangat merisaukan dan mengganggu kedaulatan dan keamanan pangannya (Kwa, 2003).

Di NM, seperti AS dan negara-negara yang tergabung dalam UE, proporsi penduduk yang bekerja di pertanian masing-masing ha-

nya 2 dan 5 persen. Sementara itu, di China terdapat 75 - 80 persen, Kenya 77 persen, India 67 persen dan Senegal 82 persen penduduknya bekerja pada usaha pertanian sebagai sumber kehidupan dan pangannya (Kwa, 2003). FAO (sebagaimana dikutip oleh Kwa, 2003) telah menyatakan bahwa peningkatan perdagangan tidak cukup untuk mengurangi kemiskinan: "*For the poor and food insecure in developing countries, economic access is assured only if they produce the food themselves or have economic means to purchase, which in the current state of their economies must come from increased food and agricultural production.*" Berdasarkan pada keadaan dan kenyataan seperti ini, NB sangat ingin mengajukan beberapa tuntutan dalam berbagai forum di OPD untuk memperjuangkan kepentingannya.

Penerapan APK Membutuhkan Dana Besar, Tenaga Trampil dan Waktu Panjang

Pembuktian terjadinya dampak negatif yang ditimbulkan oleh banjirnya impor ke NB memakan waktu lama dengan prosedur legal dan administratif yang mahal, padahal petani berpenghasilan rendah dan miskin sumberdaya ada dalam kelompok yang tersebar di suatu negara dengan suara kolektif yang tidak nyaring dan tidak memiliki akses terhadap mekanisme legal dan kapasitas melobi pemerintah. Seperti disebutkan dalam Pasal 5 Ayat 7 PP OPD 1994, penggunaan perlindungan keamanan khusus harus dilakukan secara terbuka dan setiap negara anggota yang melakukannya harus mengeluarkan peringatan dalam bentuk tulisan, termasuk data yang dibutuhkan kepada KP jauh-jauh hari sebelum dilaksanakan atau paling sedikit 10 hari setelah berjalan (WTO, 1999). Dan negara ini harus menawarkan kesempatan berkonsultasi tentang ketentuan penerapan tindakan tersebut kepada anggota lain yang tertarik. Kemudian untuk menerapkannya negara yang bersangkutan harus mengumpulkan data konsumsi domestik secara teratur dan terpercaya. Jadi, kalau mengacu pada aturan-aturan yang ada saat ini di OPD, negara anggota yang ingin menerapkan aturan APK dan MPK harus membuktikan adanya kerugian dan penyelesaian kompensasi bagi pihak-pihak yang kena dampak akibat lonjakan impor dan rendahnya harga impor, serta adanya perubahan dalam

perundang-undangan nasional tentang perlindungan keamanan ini. Semuanya ini akan menjadi beban bagi pemerintah dan masyarakat di NB seperti Indonesia dan negara-negara K33.

Cakupan Komoditas APK sangat Terbatas

Keterbatasan komoditas yang mungkin dimasukkan dalam APK tersirat dalam Pasal 5 Ayat 1 PP OPD 1994, yang menyatakan bahwa: *"Notwithstanding the provision of paragraph 1(b) of Article II of GATT 1994 on Concession, any Member may take recourse to the provisions of paragraph 4 and 5 below in connection with importation of any agricultural product, in respect of which measures referred to in paragraph 2 of Article 4 of this Agreement have been converted into an ordinary custom duty and which is designated in its Schedule with the symbol "SSG" as being the subject of a concession..."* Tampaknya APK hanya diizinkan untuk komoditas-komoditas yang telah mengalami tarififikasi, yang sampai saat ini masih kurang dari 20 persen dari seluruh produk (pos tarif) pertanian (WTO, 2004a). APK tidak dapat diterapkan pada barang impor yang mempunyai kuota tarif, dan hanya dapat dilakukan apabila negara yang menggunakannya telah memiliki hak untuk itu dalam jadwal pada PP. Padahal, NB berharap perlindungan pengamanan perlu diberlakukan untuk semua komoditas pertanian yang mereka hasilkan karena banyak di antara negara-negara ini tidak hanya menghasilkan satu atau dua komoditas saja seperti di NM dan sebaiknya masa berlakunya untuk jangka waktu yang lama. Hal ini pantas sebagai perwujudan PKB untuk NB dan dengan pertimbangan mengenai kerentanan petani miskin di NB dan gejala pasar komoditas pertanian dunia. Untuk itu, perlindungan pengamanan perlu diberlakukan untuk semua komoditas pertanian yang mereka hasilkan karena banyak di antara negara-negara ini tidak hanya menghasilkan satu atau dua komoditas saja seperti di NM, dan sebaiknya masa berlakunya untuk jangka waktu yang lama.

Selain itu jumlah komoditas yang dicakupnya juga seyogyanya tidak terbatas pada komoditas yang mengalami tarififikasi, karena lonjakan impor atau anjloknya harga impor dapat terjadi tidak hanya pada komoditas yang mengalami proses tarififikasi. PKB, APK atau

MPK yang ada saat ini tidak mungkin mengakomodasi hal ini. NB termasuk Indonesia dan K33 tidak boleh mengabaikan masalah ini, agar pengalaman APK pada Putaran Uruguay tidak terulang kembali di mana NB terlambat memanfaatkan fasilitas APK. Oleh karena itu, NB menginginkan OPD menghasilkan suatu atau seperangkat ketentuan untuk mengatasi masalah-masalah seperti (Ruffer dan Vergano, 2002): ketidak-seimbangan aturan saat ini; kerentanan petani miskin di NB, dan gejala pasar pertanian dunia.

Selaras dengan tujuan PKB, maka fasilitas MPK hendaknya dapat digunakan untuk tujuan berikut: *Pertama*, Memberikan fasilitas perlindungan keamanan bagi produk-produk pertanian NB dari ancaman kerugian serius terhadap industri domestik yang memproduksi produk tersebut atau produk yang berkompetisi langsung; *Kedua*, Memberikan kesempatan berkembangnya industri pertanian potensial di negara-negara berkembang, baik industri hulu maupun hilir melalui kompetisi yang adil di pasar dunia.

Dari perkembangan perundingan selama ini ada kemungkinan APK yang diisyaratkan oleh GATT 1994 dalam Persetujuan Perlindungan dan OPD dalam APK atau SSG Pasal 5 PP akan tetap berjalan karena berbagai negara telah menotifikasikannya, sementara NB dengan konsep MPKnya masih belum berhasil menotifikasikannya, sehingga APK dan MPK tampaknya akan tetap ada. Hal ini misalnya terlihat dari dokumen OPD tentang Perlindungan Pertanian Khusus atau *Special Agricultural Safeguard* (WTO 2002) di mana sejak tahun 1995 UE, Jepang, Korea, Amerika Serikat, Polandia, Kosta Rika, Hongaria dan Swiss telah menerapkan APK berdasar harga pemicu dan sejak tahun 1995 juga Jepang, UE, Korea, Polandia, Republik Slovakia dan Republik Ceko telah menerapkan APK dengan basis volume pemicu.

Pada tahun 2000 misalnya Jepang menerapkan APK berdasarkan pemicu harga terhadap 4 pos tarif yang terdiri dari 1 pos tarif sereal, 2 pos tarif produk susu, dan 1 pos tarif buah dan sayuran dari sejumlah 121 yang telah dinotifikasikannya dan secara potensial dapat digunakannya. Polandia menerapkannya terhadap sejumlah 7 pos tarif yang terdiri dari 2 pos tarif sereal, 1 pos tarif buah dan sayuran, 1 pos tarif kopi, teh, kakao dan

olahannya, rempah-rempah dan olahan pangan lainnya, dan 3 pos tarif produk pertanian lainnya dari sejumlah 144 yang telah dinotifikasikannya dan secara potensial dapat digunakannya. Dengan menggunakan volume sebagai pemicu, Jepang menerapkan APK terhadap sejumlah 4 pos tarif yang terdiri dari 1 pos tarif sereal dan 3 pos tarif produk susu. Sedangkan Polandia menerapkannya terhadap sejumlah 3 pos tarif yang terdiri dari 1 pos tarif produk susu dan 2 pos tarif produk pertanian lainnya. Padahal untuk Indonesia misalnya, belum pernah menerapkannya dan hanya pernah menotifikasikan 13 pos tarif yang potensial mendapat APK dari sebanyak 1641 pos tarif produk pertaniannya. Karena itu, kebutuhan akan MPK bagi Indonesia sangatlah beralasan dan jangan mengabaikannya, mengingat kenyataan-kenyataan yang telah dibahas pada bagian-bagian terdahulu, antara lain adanya persaingan pasar yang tidak sehat di pasar dunia akibat melimpahnya produksi pertanian di negara-negara yang memberi bantuan domestik dan subsidi ekspor, yang umumnya dilakukan oleh NM. Dan apabila kita alpa dan tidak menotifikasikannya nanti, maka hilanglah kesempatan kita melindungi sektor pertanian kita selamanya. Sebetulnya, isu persaingan tidak sehat dan “*dumping*” perlu dikaitkan dalam penentuan APK dan MPK ini, karena Perjanjian Subsidi dan “*Countervailing Measures*” agaknya tidak mampu melindungi NB.

Tetapi, meskipun dalam judul bagian ini dikatakan komoditas yangizinkan mendapatkan APK terbatas, tetapi dalam kenyataannya beberapa negara, terutama NM yang mengerti benar manfaat APK ini dalam melindungi komoditas pertaniannya yang bermasalah memiliki daftar komoditas yang sangat panjang, sebagaimana dikemukakan dalam halaman 4 di atas. Masalahnya, NB terlambat menotifikasikan pos-pos tarifnya yang pantas memperoleh APK pada saat berlangsungnya Putaran Uruguay. Sebagai imbalannya adalah mereka ingin mengajukan konsep MPK itu. Dilihat dari segi waktu, saat ini adalah yang paling tepat melakukannya untuk mengakhiri Putaran Doha, meskipun sebelumnya direncanakan terjadi pada pertengahan tahun 2006 lalu.

Karena banjir produk impor dan terjadinya penurunan harga, NB selayaknya mem-

peroleh kompensasi atas tindakan NM. Hal ini terkait dengan tindakan NM memberikan bantuan domestik yang tinggi, subsidi ekspor, dan eskalasi tariff pada petaninya, yang berpotensi menimbulkan praktek *dumping* atau mendistorsi harga pasar dunia dan merugikan pengembangan ekspor komoditas pertanian NB. NM pada saat ini cenderung melindungi sektor pertaniannya tanpa menyentuh masalah-masalah kekuatan pasar perusahaan-perusahaan yang menguasai perdagangan dan pengolahan komoditas, padahal kekuatan pasar semakin terdesak karena adanya kekuatan oligopoli. Bukti empiris menunjukkan bahwa harga yang dibayar konsumen tidak berkaitan dengan harga yang diterima petani (Murphy, 2004). Kombinasi antara anjloknya harga di pasar dunia dan pengaruh aturan OPD tentang paten benih dan bibit tanaman dalam Perjanjian Aspek Terkait-Perdagangan Pemilikan Intelektual atau *Agreement on Trade-Related of Intellectual Property (TRIP)* telah menyebabkan kelaparan di banyak negara (Wallach dan Woodall, 2004). Padahal, walaupun harga yang diterima petani anjlok, harga yang dibayar konsumen tidak menurun juga dan dalam beberapa kejadian malahan meningkat. Sementara itu, OPD telah mende-sak agar kebijakan domestik yang bertujuan untuk menjamin ketahanan dan keamanan pangan di NB dan berbagai kebijakan yang membantu petani-petani kecil di negara kaya direformasi. Perubahan ini telah menguntungkan perusahaan perdagangan komoditas dan pengolah pangan multinasional, yang kalau program pengelolaan harga dan pasokan pemerintah tidak ada untuk menangkai pengaruh perusahaan multinasional ini, pasar komoditas dapat termanipulasi dengan membuat harga yang diterima petani menjadi rendah. Pada saat yang sama harga yang dibayar konsumen tetap atau meningkat. Untuk itu kekuatan pasar perusahaan besar dalam sektor pertanian dan penyalah-gunaannya perlu juga menjadi topik negosiasi OPD.

Mereka juga telah mengubah kebijakan yang sebelumnya bertujuan membatasi produksi ke arah pemberian imbalan kepada petaninya secara langsung akibat hilangnya pendapatan usahatani pada suatu pasar yang kita ketahui tidak mungkin menutupi biaya produksinya. Menurut Pasal VI GATT 1947, apabila suatu produk dijual di pasar negara lain di bawah harga produksinya, maka

tindakan ini disebut “*dumping*”. “*Dumping*” NM terjadi antara lain karena subsidi ekspor menutupi perbedaan harga domestik yang tinggi dengan harga dunia yang rendah (misalnya gula dan produk susu di UE); dan pembayaran langsung menutupi biaya produksi yang tinggi dan harga dunia yang rendah (misalnya sereal di UE). Harga domestik dan campur tangan pemerintah dalam perdagangan di antara negara-negara produsen dan yang terlibat dalam perdagangan selalu mempunyai pengaruh nyata pada harga dunia. Semakin tinggi tingkat perlindungan bagi produk yang diimpor dan semakin tinggi subsidi ekspor, maka akan semakin rendahlah harga dunia yang di hadapi NB pengeksport dan pengimpor (Valdes dan Foster, 2003). Di Amerika Serikat selama sepuluh tahun terakhir, komoditas-komoditas jagung, kapas, gandum, beras, dan kedelai yang dijual di pasar NB pada harga jagung sekitar 5-35 persen, kapas 20-55 persen, gandum 20-35 persen, beras 15-20 persen, dan kedelai 8-30 persen di bawah biaya produksinya masing-masing (ActionAid, 2004). Hal yang serupa terjadi di UE. Saat ini, gandum dijual 30-35 persen, gula 60-70 persen, dan bubuk susu skim 50 persen di bawah biaya produksi masing-masing.

“*Dumping*” mempunyai tiga macam pengaruh utama yaitu: menekan harga dunia, mendesak ekspor NB di pasar dunia ketiga, dan menekan produksi domestik NB karena ketidak-mampuan produsennya bersaing dengan produk pertanian impor yang berharga relatif murah. Dampak produk impor ini sungguh dahsyat bagi petani NB, menyengsarakan kehidupan, dan memaksa petani di NB meninggalkan usahatani. Selanjutnya, hal itu juga mengganggu kedaulatan dan keamanan pangan negara yang bersangkutan. Mengingat begitu besar dampak negatifnya, “*dumping*” semacam ini harus dikurangi dan dibatasi.

Selama NM [atau *Organization for Economic Co-operation and Development* atau (OECD)] tetap memberikan subsidi langsung dan tidak langsung, maka harga-harga dunia tidak menggambarkan biaya produksi yang sesungguhnya. Dengan kata lain, banyak produk pertanian yang diekspor NM akan dilempar ke pasar dunia. Hal ini semakin memperburuk krisis komoditas global dengan semakin berlimpahnya produksi di NM dan merosotnya harga-harga komoditas pertanian

(Murphy, 2004). Oleh karena itu, NB juga berhak mendapatkan imbalan dan imbalan ini dapat berupa: membuka peluang pasar yang lebih luas, penurunan tarif ekskalasi, bantuan teknis dalam peningkatan mutu produk, bantuan peningkatan infrastruktur, dan bantuan investasi untuk pengembangan industri hilir. Untuk itu, dalam negosiasi di bidang pertanian OPD, masalah “*dumping*” ini perlu diagenda-kan dan perhitungannya perlu dipantau secara terus menerus. Dalam hal ini, OPD berke-wajiban melakukan pengujiannya untuk setiap negara. Tentunya dengan metode yang sederhana dan transparan. Salah satu modalitas MPK yang dapat dilakukan NB adalah dengan mengenakan pajak impor pada komoditas negara pengeksport yang mempunyai indeks Kesetaraan Subsidi Petani (KSP) atau *Producer Subsidy Equivalent* (PSE) lebih dari dua kali besarnya indeks negara OECD yang subsidinya terendah (Stevens, 2004). Modalitas yang lain adalah memberikan izin kepada NB yang terkena “*dumping*” untuk memberlakukan tindakan pembatasan impor secara langsung, termasuk pembatasan volume impor.

Mekanisme Perlindungan Khusus (MPK)

Bertolak dari ketentuan-ketentuan yang termuat dalam APK PP OPD 1994 dan Perjanjian Perlindungan yang telah dikemukakan di atas, ada beberapa hal pokok yang perlu dipertimbangkan dalam merumuskan suatu mekanisme atau prosedur sederhana dalam MPK yang lebih luwes, antara lain:

Alat Kebijakan

Dalam APK PP OPD 1994 disebutkan bahwa penerapan tindakan perlindungan dilakukan melalui instrumen tarif, meskipun dalam Perjanjian Perlindungan Pasal 5 dimungkinkan melakukan tindakan pembatasan berdasarkan jumlah.

Pengalaman Indonesia dalam upaya pengendalian impor beras dengan penerapan kebijakan tarif saja, masih belum efektif dalam memberikan perlindungan industri perberasan nasional. Penerapan tarif impor beras justru menimbulkan fenomena impor ilegal, yang merugikan petani produsen dan mengganggu perdagangan beras antar wilayah, seperti dikemukakan oleh Sahibe (2004) mengenai ke-

sulitan Provinsi Sulawesi Selatan dalam memasarkan beras ke Kawasan Indonesia Timur setelah masuknya beras impor ke kawasan tersebut. Peningkatan tarif impor yang tinggi, selain berpotensi menimbulkan gejolak harga yang dapat merugikan pihak konsumen dan memukul industri yang menggunakan masukan produk terkait, juga tidak menjamin manfaat bagi petani produsen dan berpeluang menimbulkan ketidakefisienan dalam alokasi sumberdaya. Impor beras ilegal pada kenyataannya dapat lebih terkendali dengan adanya kebijakan larangan impor beras pada jangka waktu tertentu yang disertai dengan penerlakuan hukum yang tegas. Hal yang sama terjadi pada komoditas gula, daging sapi dan beberapa komoditas pertanian lainnya yang semuanya menyangkut hajat hidup petani Indonesia yang umumnya berskala kecil, berpendapatan rendah, dan hidup di pedesaan yang tidak mampu menawarkan alternatif pekerjaan.

Bertolak dari kondisi demikian, tindakan APK dalam MPK seyogyanya dapat memberikan kelonggaran bagi negara-negara berkembang untuk menerapkan berbagai alternatif kebijakan, baik yang berupa tarif, kuota, maupun larangan impor. Dalam draft pertama modalitas Harbinson sewaktu pencahangan Putaran Doha telah diusulkan bahwa NB diberikan fleksibilitas untuk menerapkan MPK pada ProK, tetapi dalam draft kedua usulan tersebut dicabut. Menurut Ruffer (2003), pencabutan teks tersebut disebabkan adanya debat dari anggota OPD yang menginginkan agar akses MPK hanya diperuntukkan bagi produk-produk yang mengalami penurunan tarif secara nyata, karena salah satu alasan utama penetapan MPK adalah akan adanya jaminan bagi NB agar dapat menggunakan tarif melebihi *bound rate* untuk melindungi pasar domestik yang dibanjiri impor yang tiba-tiba dan tak terduga karena proses liberalisasi yang terlalu cepat. Jika negara berkembang dapat menggunakan MPK pada ProK, dikhawatirkan bahwa perlindungan tapal batas negara untuk beberapa produk secara umum bukan mengalami penurunan malahan akan mengalami peningkatan dalam Putaran Doha ini.

Pada kenyataannya, kebijakan yang hanya menerapkan tindakan tarififikasi saja tidak menjamin tercapainya perlindungan yang

efektif. Oleh sebab itu, apabila tindakan dalam penerapan MPK dapat diperluas lebih dari sekedar kebijakan tarif, maka jika perlakuan yang diberikan untuk akses MPK berbeda dengan ProK, seyogyanya produk-produk yang memperoleh fasilitas ProK dapat memperoleh akses MPK.

Faktor Pemicu

Faktor pemicu yang dipersyaratkan dalam ketentuan APK dalam Pasal 5 PP OPD 1994 (WTO, 1999) ada 2 kategori, yaitu banjir impor (*import surges*) dan anjlok atau penurunan harga (*price fall*). Untuk kasus banjir impor, tingkat basis pemicu ditetapkan secara berjenjang, yaitu sebesar 105, 110, dan 125 persen tergantung dari besarnya peluang akses pasar. Angka ini dihitung berdasarkan persentase impor terhadap konsumsi domestik selama 3 tahun sebelumnya.

Penetapan perlindungan dalam Perjanjian Perlindungan telah dimanfaatkan beberapa negara seperti dikemukakan di atas. Pada 2001, misalnya Jepang mengusulkan penetapan mekanisme perlindungan yang baru, berbeda dari apa yang dicantumkan dalam Perjanjian Perlindungan dan Perlindungan Khusus. Mekanisme pengamanan ini diterapkan secara otomatis berdasarkan tingkat pemicu jumlah atau volume dan atau harga yang ditentukan sebelumnya. Metoda ini tidak memerlukan proses penyelidikan dan penentuan yang berwenang tentang adanya peningkatan impor dan akibatnya pada produksi dalam negeri. Bea masuk tambahan akan diberlakukan dengan sendirinya kalau menyentuh indikator pemicu. Ada tiga rumusan yang dapat dipertimbangkan sebagai mekanisme pengamanan:

Tipe I: Untuk menangkal lonjakan impor atau anjlok harga (Suatu mekanisme yang serupa dengan APK saat ini). Salah satu dari kedua model berikut ini dapat dilakukan, tetapi tidak secara bersamaan:

- (i) Volume pemicu dibuat sama dengan volume impor rata-rata selama tiga tahun sebelumnya dikalikan dengan koefisien yang didasarkan pada pangsa impor dalam konsumsi domestik. Pengamanan pasar dalam negeri dilakukan dengan mengena-

kan bea masuk tambahan (dalam persentase tertentu dari bea masuk biasa) apabila volume impor terakumulasi melebihi volume pemicu dan tetap mengenaikannya sampai akhir tahun penerapannya.

- (ii) Mengenakan bea masuk tambahan (didasarkan pada perbedaan antara harga baku pemicu dan harga impor ditambah bea masuk biasa) pada barang impor dengan harga impor ditambah bea masuk biasanya lebih rendah dari suatu persentase (misalnya 90 persen) dari harga baku pemicu. Harga baku pemicu ini sama dengan harga impor rata-rata ditambah bea masuk biasa pada tahun-tahun terdahulu.

Tipe II: Untuk menangkal lonjakan impor dan atau anjlok harga. Mengenakan bea masuk tambahan kalau kedua keadaan di bawah ini dipenuhi:

- (i) Volume impor selama suatu kuartal dalam setahun melebihi volume pemicu, yang besarnya sama dengan volume impor rata-rata selama kuartal yang sama pada tiga tahun sebelumnya, dikalikan dengan koefisien yang didasarkan pada pangsa impor dalam konsumsi domestik.
- (ii) Harga impor ditambah bea masuk biasa lebih kecil dari (X persen) harga baku pemicu, yang sama dengan harga pasar dalam negeri rata-rata selama tahun-tahun sebelumnya. Besarnya bea masuk tambahan didasarkan pada selisih antara (X persen) harga baku pemicu dan harga impor ditambah bea masuk biasa.

Tipe III: Untuk menangkal lonjakan impor:

Mengenakan bea masuk tambahan apabila:

- (i) Volume impor selama suatu kuartal tahun tertentu melebihi volume pemicu, sedangkan volume pemicu ini sama dengan volume impor rata-rata selama kuartal yang sama pada tiga tahun sebelumnya dikalikan dengan koefisien yang didasarkan pada

pangsa impor dalam konsumsi domestik.

- (ii) Besarnya bea masuk tambahan didasarkan pada bea masuk biasa. Tetapi, apabila bea masuk tambahan lebih kecil dari bea masuk tambahan terkecil, maka bea masuk tambahan terkecil inilah yang berlaku.

Beberapa peneliti lain juga telah mencoba memberikan usulan tentang kerangka, mekanisme pemberlakuan, dan cakupan komoditasnya. Ruffer dan Vergano (2002) mengemukakan suatu kerangka, yakni agar MPK produk pertanian: tidak membutuhkan pembuktian korban kerugian, dilakukan pada kurun waktu singkat, tidak menimbulkan adanya imbalan, dan pemiliknya bersifat tetap dan tidak hanya dibatasi selama proses perubahan ke tarififikasi seperti pada APK. Selain kerangka di atas Matthews (2003) menambahkan bahwa NB dan atau produk yang berhak memanfaatkannya dibatasi sekecil mungkin karena kalau NB yang melakukannya terlalu banyak maka dampaknya akan tidak terasa.

Ruffer dan Vergano (2002) mengatakan agar MPK produk pertanian mudah diberlakukan dan tidak mudah disalahgunakan, sehingga: *Pertama*, negara-negara yang berhak melakukannya adalah NB yang mempunyai pendapatan per kepala di bawah ambang batas tertentu, misalkan 2 atau 3 dolar AS per hari atau berdasarkan pengelompokan Organisasi Pangan dan Pertanian (OPP) dunia atau *Food and Agriculture Organization (FAO)*; *Kedua*, produk yang tercakup adalah yang dikelompokkan sebagai tanaman keamanan pangan atau "*food security crops*" dalam 8 digit; *Ketiga*, tingkat pemicunya dilaporkan ke KP setiap tahun atau pada setiap dilakukan perubahan: (i) volume berdasarkan rumus APK yang disederhanakan [$M_t = M_R \cdot x$; volume impor (M_t) lebih besar dari pada jumlah tingkat pemicu dasar (x) dikalikan dengan jumlah impor rata-rata selama 3 tahun terdahulu (M_R)], (ii) harga berdasarkan rumus APK pada setiap tibanya impor, di mana harga pemicu didasarkan pada tingkat harga rata-rata pada suatu kurun waktu atau rata-rata bergerak; *Keempat*, pembatasan volume impor tidak berlaku, melainkan hanya bea masuk *ad valorem*, (i) volume pemicu, bea masuk maksimum dibatasi sebesar sepertiga *bound tariff* produk, (ii) harga pemicu, bea masuk

ditentukan berdasarkan rumus APK; *Kelima*, jangka waktu, (i) volume pemicu, dibatasi selama setahun atau sampai akhir tahun tahun kalender, (ii) harga pemicu, MPK dikenakan berdasarkan data setiap pemasukan impor.

Khusus mengenai harga pemicu, ada juga yang berpendapat lain. Salah satu pendapat mengemukakan bahwa harga ini dapat dilakukan dengan mengusulkan beberapa indikator seperti: perubahan harga impor dari kurun waktu sebelumnya, gejolak harga di dalam negeri, dan perubahan tingkat harga di pasar dunia (Anonymous, 2004).

Dalam membuka cakrawala baru tentang MPK yang diharapkan merupakan pengembangan dari APK yang menghambat NB menggunakan hak atasnya, dan mengingat tingginya *bound tariff* yang mereka notifikasikan. Valdes dan Foster (2003) membuat suatu rekomendasi untuk penentuan MPK: *Pertama*, hanya berlaku untuk komoditas impor dan negara yang memiliki *bound tariff* lebih kecil dari suatu ambang batas tertentu, 70 persen menurut Konandreas (2000) dan 35 persen menurut Valdes dan Foster (2003); *Kedua*, tidak berlaku bagi produk yang memiliki kuota impor; *Ketiga*, tidak menggunakan volume sebagai pemicu; *Keempat*, didasarkan pada harga yang mengikuti aturan bersama untuk seluruh anggota OPD dan tidak dipengaruhi oleh tekanan lobi dalam negeri; *Kelima*, cepat dan mudah digunakan agar penggunaannya dibatasi oleh waktu dan tidak memerlukan adanya bukti korban kerugian, serta adanya imbalan bagi mitra dagang; *Keenam*, proses penerapannya harus mengikuti kejadian penurunan harga yang dihitung secara cermat, digunakan secara menyeluruh untuk semua negara, NM dan NB; dan *Ketujuh*, tersedia bagi negara yang tingkat bantuan domestiknya rendah dan pada gilirannya hanya untuk NB. Komoditas yang tercakup dalam MPK ini menurut Valdes dan Foster (2003) adalah terbatas jumlahnya dan daftar komoditasnya tidak boleh berubah.

Harga acuan yang dapat dipertimbangkan antara lain adalah tren dan rata-rata bergerak harga pada berbagai kurun waktu, harga rata-rata di kurun waktu-basis, harga tahun sebelumnya, dan biaya rata-rata terendah negara efisien pengekspor dunia. Dari semua kemungkinan ini, Valdes dan Foster (2003) memilih ekstrapolasi regresi tren harga

dari tahun berjalan. Besarnya tambahan bea masuk apabila harga domestik di bawah harga impor adalah besarnya proporsi selisih antara harga menurut tren dan harga sebenarnya. Kemungkinan lain adalah mengenakan bea masuk apabila harga sebenarnya berada di bawah suatu proporsi tertentu dari harga menurut tren.

Kriteria Perlindungan yang diamanatkan OPD dalam ketentuan banjir impor tersebut kurang realistis, karena kasus banjir impor umumnya tidak hanya terjadi secara mendadak dengan proporsi peningkatan yang sangat besar, tetapi biasanya berlangsung secara gradual. Demikian pula dalam penetapan besarnya penurunan harga. Acuan harga c.i.f. rata-rata 1986-1988 tidak mempunyai dasar sama sekali, apalagi dihitung berdasarkan mata uang domestik. Pada kurun waktu tersebut harga komoditas pertanian berada pada titik yang rendah; dan banyak negara terutama Indonesia pada saat itu menerapkan kebijakan nilai tukar tetap dengan mengikat (*pegged*) nilai mata uang rupiah terhadap beberapa mata uang negara maju seperti dolar Amerika Serikat dan yen Jepang. Jadi, angka tersebut tidak menggambarkan nilai tukar yang sebenarnya dan bias terhadap ekspor hasil pertanian. Sehingga, pada saat kebijakan tersebut ditinggalkan dengan membuat nilai tukar mata uang rupiah terhadap mata uang asing bebas mengambang, maka rupiah terdepresiasi sangat drastis dan Indonesia menuai krisis moneter dan ekonomi pada tahun 1997/1998. Depresiasi mata uang rupiah yang begitu rendah terhadap mata uang dolar Amerika Serikat seharusnya tidak memungkinkan terjadinya penurunan harga di dalam negeri, karena konversi nilai rupiah sekarang akan selalu lebih besar dibandingkan dengan konversi nilai rupiah pada tahun 1986-1988. Dalam hal ketentuan penurunan harga ini ada permasalahan bias nilai tukar.

Oleh karena itu perlu dikaji beberapa alternatif penentuan faktor pemicu, baik dalam jumlah maupun harga yang seyogyanya lebih realistis dan sederhana, tetapi tidak mengurangi keobyektifannya. Simatupang (2004) berpendapat, banjir impor sebaiknya diidentifikasi sebagai kasus lonjakan impor dan tidak mengaitkannya pada volume konsumsi domestik. Lonjakan impor yang mencapai lebih dari 20 persen di atas rata-rata bergerak 5 tahun,

yang dihitung untuk suatu periode yang relatif panjang, yaitu sekitar 15 – 20 tahun dapat dipakai sebagai patokan atau volume pemicu. Untuk produk musiman atau produk yang mudah rusak seyogyanya pendekatan penghitungan itu dilakukan dengan menggunakan periode waktu bulanan. Dengan metode tersebut, penentuan tingkat basis pemicu untuk banjir impor lebih realistis dan sederhana, tanpa harus menentukan peluang akses pasar.

Demikian pula untuk penentuan tingkat basis pemicu anjlog harga, yang sebaiknya dilakukan dengan membandingkannya dengan harga c.i.f. rata-rata 5 tahun bergerak, berdasarkan nilai mata uang dolar Amerika Serikat. Kriteria besarnya basis pemicu dan tambahan beban bea impor dapat tetap mengacu pada ketentuan OPD yang ada (APK PP OPD), jika tindakan pengamanan dilakukan dengan pendekatan tarififikasi. Untuk tindakan di luar tarififikasi perlu dirundingkan agar diperoleh kesepakatan yang memuaskan semua pihak. Namun, untuk menentukan pilihan di atas ini memerlukan data yang tepat, lengkap dan deret waktu yang cukup panjang yang umumnya tidak tersedia di NB. Selain itu panjangnya waktu kebutuhan data akan menyebabkan terabaikannya atau tertutupnya fenomena lonjakan secara tiba-tiba dalam volume dan anjloknya harga impor.

Jangka Waktu Tindakan

Tindakan APK dimaksudkan untuk memberikan perlindungan pada tingkat yang diperlukan guna menghentikan atau menyembuhkan dampak serius yang negatif dan untuk memfasilitasi penyesuaian. Oleh sebab itu, tindakan perlindungan tidak bersifat tetap, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 5 PP OPD 1994. Mengingat prosedur penyelidikan yang diatur dalam Perjanjian Perlindungan memerlukan waktu yang cukup panjang, maka untuk menghindari terjadinya korban kerugian (*injury*) yang parah sebelum instrumen perlindungan efektif dapat dilaksanakan, diperlukan tindakan pengamanan sementara untuk melindungi produk-produk pertanian dengan ketentuan seperti diatur dalam Pasal 6 Perjanjian ini. Kemudian mengenai jangka waktu tindakan selanjutnya dapat mengikuti aturan yang tertuang dalam Pasal 7 Perjanjian. Tetapi meskipun demikian yang tertera dalam Perjanjian dan dalam Pasal 5 PP, beberapa

negara NM yang tergabung dalam UE telah memberlakukan APK untuk beberapa produk khusus secara terus-menerus sejak adanya ketentuan ini.

Prosedur Penyelidikan

Di dalam Pasal 3 Perjanjian Perlindungan tentang Prosedur Penyelidikan disebutkan bahwa negara anggota hanya mungkin menerapkan perlindungan perdagangannya setelah seluruh prosedur yang ditetapkan dalam Pasal X GATT 1994 telah dilaksanakan. Prosedur ini antara lain adalah tentang Publikasi dan Administrasi Ketentuan Perdagangan atau *Publication and Administration of Trade Regulations*, yakni telah melalui penyelidikan oleh otoritas kompeten. Dalam hal ini mencakup semua undang-undang, peraturan, keputusan undang-undang dan aturan administrasi penggunaannya yang secara efektif dibuat oleh negara anggota terhadap penggolongan atau penentuan produk untuk kebutuhan kepabeanan, atau terhadap tingkat bea masuk, pajak atau biaya lain, kebutuhan, pembatasan atau larangan impor atau ekspor atau pengiriman pembayaran, atau mempengaruhi penjualan, distribusi, pengangkutan, asuransi, inspeksi gudang, pameran, pengolahan, penyampuran atau penggunaan lainnya harus dipublikasikan segera, sehingga negara atau pedagang lain segera mengetahuinya.

Investigasi mencakup pemberitahuan publik yang patut (*reasonable public notice*) kepada seluruh pihak yang berkepentingan dan dengar pendapat (*public hearing*) dimana importir, eksportir, dan pihak-pihak yang berkepentingan dapat memberikan bukti (*present evidence*) dan pandangannya (*views*), termasuk kesempatan untuk menanggapi pemaparan dari pihak lain dan menyampaikan dan menyerahkan hasil pandangannya apakah penerapan tindakan perlindungan keamanan akan menjadi *public interest*. Otoritas kompeten akan mempublikasikan laporan yang berisi temuan dan kesimpulan yang berkaitan dengan seluruh isu, fakta, dan hukum. Setiap informasi yang bersifat rahasia atau diklasifikasikan rahasia seyogyanya tidak diungkapkan tanpa seizin pihak-pihak yang menyampaikannya. Pihak yang memberikan informasi dapat diminta untuk melengkapi ringkasan yang tidak bersifat rahasia. Tetapi pelaksanaan penyelidikan ini akan sangat membebani

NB seperti Indonesia dan K33, sehingga patut diperjuangkan penyederhanaannya, yaitu melalui proposal MPK. Dengan telah tersedianya fasilitas MPK, bersamaan dengan PK, Indonesia dan K33 seyogianya tidak membiarkannya sebagai cek-kosong yang hanya akan ditulis oleh pihak yang tidak berhak. Dengan kata lain, Indonesia dan K33 harus aktif merumuskan modalitas dan aturan pelaksanaan MPK.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

NB seperti Indonesia sangat bersemangat dalam mengikutsertakan dirinya dalam OPD atau WTO dan secara aktif turut serta dalam setiap kesempatan perundingan di berbagai tingkat. Hal ini didasarkan antara lain oleh harapan untuk mendorong terciptanya perdagangan dunia yang bebas dari hambatan secara menyeluruh, karena disadari bahwa tanpa adanya perjanjian yang mengikat secara multilateral, dalam keadaan dan kenyataan semua negara di dunia menerapkan berbagai macam kebijakan untuk melindungi negaranya masing-masing dari gejolak pasar dunia, tatanan perdagangan yang tanpa distorsi mustahil dapat dicapai. Namun, ketentuan perlakuan perlindungan khusus yang ada dalam dua dokumen perjanjian multilateral sulit dimanfaatkan negara berkembang disebabkan adanya berbagai keterbatasan.

Sampai sejauh ini, OPD belum mampu mengakomodasi kepentingan negara berkembang tentang antara lain kemungkinan ketimpangan arah dan manfaat perdagangan, persaingan yang tidak adil atau dampak gejolak pasar, seperti tercatat dalam dokumen paket Juli 2004. Salah satu proposal yang ditawarkan untuk negara berkembang adalah konsep MPK atau SSM yang diletakkan di bawah topik Akses Pasar atau *Market Access* dalam subtopik PKB atau *SDT*. Agar Indonesia dan K33 tidak kehilangan kesempatan untuk sewaktu-waktu ingin melindungi pasar domestiknya dari lonjakan impor dan penurunan harga impor secara tiba-tiba, dalam keadaan negara maju tetap memberikan bantuan domestik dan subsidi ekspor kepada petaninya; maka Indonesia dan K33 harus dengan gigih memperjuangkan terciptanya rumusan modalitas MPK yang telah disepakati di dalam Paket

Juli 2004 untuk NB. Dengan telah tersedianya fasilitas MPK ini, bersamaan dengan PK, Indonesia dan K33 seyogianya tidak membiarkannya sebagai cek-kosong yang hanya akan ditulis oleh pihak yang tidak berhak. Indonesia dan K33 harus aktif merumuskan modalitas dan aturan pelaksanaan MPK. K33 adalah kelompok 33 negara sedang berkembang yang manaruh perhatian terhadap dampak perkembangan aturan perdagangan terhadap aspek di luar perdagangan.

Liberalisasi perdagangan pertanian harus dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, dan melakukan reformasi dan transformasi sektor pertanian secara bertahap. Di pihak lain, di bidang teknis Indonesia juga perlu mendorong terjadinya reformasi dan transformasi, serta investasi sektor pertanian, melalui penelitian dan pengembangan teknologi, peningkatan produktivitas, peningkatan efisiensi usahatani, pembangunan dan perbaikan infrastruktur pertanian dan infrastruktur yang berdampak pada pertanian, serta penyediaan bantuan benih dan bibit berproduktivitas tinggi kepada petani. Untuk komoditas pangan, upaya-upaya ini sangat dibutuhkan, karena dalam mengarungi arus perdagangan bebas yang akan terus mengalir deras, kedaulatan dan keamanan pangan Indonesia tidak boleh dikorbankan. Pada kesempatan ini Indonesia tidak boleh lagi alpa atau mengabaikan isu ini berlalu begitu saja, karena waktu satu dasawarsa cukup panjang dan tidak ada seorangpun di antara masyarakat Indonesia yang ingin ada anak-anak bangsa menderita akibat gangguan yang dikenakan karena tidak mengikuti aturan kesepakatan di mana Indonesia sendiri juga turut aktif dalam pembuatan aturan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- ActionAid. 2004. The WTO Agreement on Agriculture: Foodrights. ActionAid. <http://www.actionaid.org>. Diakses September 2004.
- Anonimous. 2004. Special Safeguard Mechanism for Developing Countries. <http://unctadindia.org>. Diakses Agustus 2004.
- IATP. 2004. WTO's Empty Framework Allows Agricultural Dumping to Continue. Institute for Agriculture and Trade Policy. *Press release*.

- Khan, A. A., S. Clarks, D. Green, and T. Rice. 2003. Agriculture Negotiations in the WTO. <http://www.actionaid.org>. Diakses pada Bulan Juli 2004.
- Kwa, A. 2003. WTO Agriculture Talks Set To Exacerbate World Hunger. Manuscript. <http://www.focusweb.org>. Diakses pada Bulan Juni 2004.
- Matthews, A. 2003. Special and Differential Treatment Proposal in the WTO Agriculture Negotiation. Paper presented at the International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO. Italy, June, 23-26, 2003.
- Murphy, S. 2004. UNCTAD XI: Challenging the Commodity Crisis. Institute for Agriculture and Trade Policy. Manuscript.
- Ruffer, T and P. Vergano. 2002. An Agricultural Safeguard Mechanism for Developing Countries. Oxford Policy Management (OPM). Manuscript. August 2002. <http://www.dfid.gov.uk>. Diakses Juni 2004.
- Ruffer, T. 2003. Special Products: Thinking through the Details. Oxford Policy Management (OPM). Manuscript. June 2003.
- Sahibe, M. N. 2004. Pengendalian Impor Beras dan Sistem Monitoring. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura Provinsi Sulawesi Selatan. Makalah disampaikan dalam Rapat Koordinasi Nasional Terpadu Pengaturan Impor Beras, Palembang, 8-9 Juni 2004.
- Simatupang, Pantjar. 2004. Justifikasi dan Metode Penetapan Komoditas Strategis. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- Stevens, C. 2004. The need for Special Products and Special Safeguard Mechanisms for Agricultural in the WTO: A Situation Analysis. Institute of Development Studies (IDS). Manuscript. 30 September 2004, Geneva.
- Valdes, A. and W. Foster. 2003. Special Safeguards for Developing Country: Agriculture in the WTO Negotiation. Paper Presented at the International Conference on Agricultural Policy Reform and the WTO. Italy, June, 23-26, 2003.
- Wallach, L. and P. Woodall. 2004. Whose Trade Organization?: A Comprehensive Guide to the WTO. Excerpts from the Book. The New Press.
- WTO. 1999. The Legal Text: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation. Cambridge University Press.
- WTO. 2002. Special Agricultural Safeguard: Background Paper by the Secretariat. Revision. Committee on Agriculture, Special Session. World Trade Organization. G/AG/NG/S/9/Rev.1. <http://www.wto.org>. Diakses pada bulan Juli 2004.
- WTO. 2004a. Market Access: Special Safeguards (SSGs). Agricultural Negotiations: Background. World Trade Organization. <http://www.wto.org>. Diakses pada bulan Agustus 2004.
- WTO. 2004b. Doha Work Programme Decision Adopted by General Council on 1 August 2004. World Trade Organization. WT/L/579 page B-1, 2 August 2004.