

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

World Trade Organization (WTO) adalah organisasi internasional sebagai suatu forum untuk membicarakan hal-hal yang berkaitan dengan perdagangan internasional. Sebagai organisasi yang sudah cukup lama berdiri, WTO kini terdiri dari 147 negara anggota yang bermarkas di Jenewa, Swiss. Meskipun telah banyak kemajuan dalam perjalanan panjangnya menuju liberalisasi perdagangan global sejak berakhirnya Perang Dunia II, namun pelaksanaan kesepakatan organisasi perdagangan dunia (WTO) ternyata masih menemui banyak permasalahan, bahkan pendisiplinan. Tidak saja di bawah GATT sebelumnya, tetapi di bawah WTO sekarang. Dalam perkembangannya WTO benar-benar akan diuji kredibilitasnya. Karena selain harus menyelesaikan negoisasi atas setumpuk isu yang belum diselesaikan GATT, menyempurnakan kesepakatan yang telah ada, WTO kini juga dihadapkan pada tantangan bagaimana agar kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai dengan susah payah itu bisa diterapkan dan dipatuhi secara penuh dan tepat waktu oleh negara-negara yang ikut menandatangani. Laporan dari WTO menyebutkan bahwa reaksi dari negara-negara anggota untuk mematuhi kesepakatan yang telah dicapai hanya setengah-setengah. Selain kecenderungan proteksi yang tidak menyurut, sistem perdagangan global juga dihadapkan pada terus meningkatnya kecenderungan sejumlah negara

(terutama negara maju) untuk melancarkan tindakan atau aksi-aksi dagang yang sifatnya sepihak, dalam menyelesaikan sengketa dengan mitra dagang.<sup>1</sup>

Perdagangan produk pertanian sejak lama tidak dikenai peraturan GATT terutama karena isu itu secara politis sangat sensitif. Masing-masing negara produsen barang pertanian tidak ingin kebijakan proteksionisnya diganggu. Dalam putaran Uruguay, justru reformasi produk pertanian itulah yang menjadi salah satu sasaran utama. Selama ini sebagian petani di AS, Uni Eropa, Jepang dan di negara-negara lain produsen pertanian besar menerima bantuan dan subsidi besar-besaran dari pemerintah masing-masing. Dilaporkan sekitar dua-pertiga anggaran belanja tahunan Uni Eropa dihabiskan untuk subsidi pertanian, sedangkan jumlah subsidi pemerintah AS kepada petaninya lebih besar dari pendapatan bersih sektor pertanian negara itu.<sup>2</sup>

Dalam beberapa forum perundingan yang telah dilakukan WTO, ternyata juga banyak bidang-bidang yang masih menjadi permasalahan diantara negara anggota WTO terutama negara maju dengan negara berkembang yang menyangkut kepentingan masing-masing, salah satunya adalah sektor pertanian. Tarik ulur mengenai klausul tambahan dalam kesepakatan pasar bebas juga masih terus berlangsung. Problem ini

---

<sup>1</sup> *Kompas*, 26 April 1996.

<sup>2</sup> Mohtar Mas'oed, *Perdagangan Dalam Perspektif Ekonomi-Politik Internasional*, FISIPOL UGM, 1998, hal. 23.

merupakan konflik tradisional yang tipikal dengan dikotomi kepentingan antara negara maju dengan negara Dunia Ketiga.<sup>3</sup>

Di dalam WTO ini terdapat perjanjian-perjanjian maupun kebijakan-kebijakan perdagangan internasional, salah satunya adalah tentang subsidi pertanian. Perjanjian di bidang pertanian ini mencakup bidang-bidang yang memerlukan komitmen dan bersifat spesifik dengan tujuan menjadi langkah pertama kearah disiplin dibidang pertanian dan liberalisasi perdagangan internasional dibidang pertanian.

Perjanjian di bidang pertanian ini meliputi akses pasar subsidi domestik, maupun ekspor, dan lingkungan kompetisi ekspor. Di bidang akses pasar, disetujui bahwa masalah hambatan non-tarif dialihkan ketarif, negara-negara industri akan mengurangi tarifnya. Subsidi produk domestik oleh semua anggota WTO, diharapkan juga akan turun atau dibuat seminimal mungkin, dan secara gradual akan menurun pada tahap serendah mungkin, atau bahkan dieliminasi.

Jadi dalam hal ini ada dua jenis subsidi, yaitu subsidi ekspor dan subsidi domestik. Subsidi ekspor (*export subsidy*) adalah "*an export subsidy is a benefit conferred on a firm by the government that is contingent on exports*".<sup>4</sup> Subsidi merupakan suatu bentuk kebijakan berupa bantuan yg diberikan oleh pemerintah kepada para petani yang bergantung pada ekspor pertanian. Sedangkan subsidi domestik (*domestic support*) adalah "*A domestic*

---

<sup>3</sup> *Bisnis Indonesia*, 17 September 1996.

<sup>4</sup> Tersedia di: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/subsidy\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/subsidy_e.htm), di akses tanggal 15 Agustus 2001.

*subsidy is a benefit not directly linked to exports.*<sup>5</sup> Dimana subsidi domestik ini tidak secara langsung diberikan kepada para non-eksportir.

Perjanjian mengenai isu dibidang pertanian memberikan pengaruh yang buruk bagi perekonomian negara berkembang, pemberlakuan diharuskannya mengurangi subsidi domestik bagi para petani serta menghapus kontrol nontarif atas hasil pertanian, mengubahnya terlebih dulu menjadi bentuk tarif-tarif, yang kemudian direduksi menjadi bebas tariff secara gradual. Kondisi yang seperti ini akan menstimulan persaingan global yang terjadi didataran pasar pertanian domestik, dan tidak menutup kemungkinan matinya persaingan petani-petani kecil domestik yang berkompetisi dengan produk impor yang lebih murah.

Produksi gula misalnya, akibat diregulasi pemerintah negara berkembang terhadap masuknya gula impor, mengakibatkan perkembangan produksi gula terguncang, tidak dapat dipungkiri masih banyak praktek dumping yang terjadi dinegara berkembang yang dilakukan oleh negara maju melalui masuknya produk pertanian mereka secara bebas ke negara berkembang, sekali lagi negara berkembang tidak memiliki kemampuan untuk mengontrol masuknya produk-produk mereka, karena terikat oleh kebijakan legal yang layaknya dipatuhi oleh setiap anggota.

Meningkatnya jumlah gula impor yang ada di sebuah negara akan memberikan pengaruh terhadap ketergantungan penyediaan gula nasional,

---

<sup>5</sup> *Ibid*, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/subsidy\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/subsidy_e.htm).

dalam kaitannya dengan situasi pasar gula dunia yang dikenal labil.<sup>6</sup> Kerugian potensial yang dialami oleh negara berkembang, Indonesia misalnya, perkembangan produksi gula yang menurun sebesar 10-15 miliar pertahun, akibat masuknya gula impor, yang kebetulan datang atas nama kebutuhan gula yang meningkat.

Awal kesepakatan mengenai produk pertanian yang sampai di WTO adalah lunaknya kebijakan negara maju terhadap besarnya jumlah tariff yang harus mereka tanggung terhadap masuknya produk pertanian impor terlebih dari negara berkembang, kesepakatan 36% tariff bagi produk impor pertanian, ternyata tidak diberlakukan secara tepat. Misalnya Amerika Serikat memberlakukan tariff masuk sebesar 244% dan Eropa 240%. Angka semacam ini tentu saja akan menyulitkan dan jelas bertentangan terhadap prinsip liberalisasi perdagangan yang legal, kewenangan kekuasaan itu tetap milik negara maju, tidak ada tindak lanjut terhadap ketimpangan perdagangan semacam ini.

Tingkat proteksionisme di bidang pertanian merupakan gejala yang umum diakhir abad 19. Salah satu penyebabnya adalah merebaknya produk pertanian Amerika, yang menyebabkan turunnya harga secara global. Kebijakan GATT tetap merupakan penyesuaian kebijakan pertanian Amerika Serikat. Awalnya aturan main untuk isu pertanian adalah pemberian subsidi dan penentuan quota. adalah sesuatu yang dilarang. Penentuan quota hanya dilakukan untuk kondisi tertentu, seperti memperketat produksi domestik,

---

<sup>6</sup> *Kompas*, 24 September 2002.

yang berhubungan dengan kekurangan bahan pangan. Bentuk subsidi yang diberikan, bukan berarti dapat dilakukan secara bebas, ketetapan terhadap ketidakbebasan itu sendiri, memiliki batas-batas tertentu. Ketika terjadi demonstrasi anti globalisasi dan liberalisasi, para petani AS, negara yang menyebut dirinya liberal, menuntut agar pemerintah melakukan proteksi terhadap produk-produk pertanian mereka. Petani AS kuatir kalau produk Asia yang kompetitif masuk, mereka akan kehilangan mata pencaharian, maka mereka minta dibantu. Mereka menuntut pemerintah melakukan proteksi. Jelas, di kala negara maju mengedepankan kepentingan diri sendiri, negara berkembang yang dirugikan.<sup>7</sup> Hal itu mengakibatkan beberapa negara mengambil kebijakan yang sama, seperti memberi subsidi domestik, ekspor, dan memproteksi keberadaan produsen asing di negerinya, seperti yang dilakukan Perancis, Jerman, dan Hongaria. Fenomena ini kemudian menjadi bagian yang dibicarakan didalam GATT, dan Common Agricultural Policy, bentuk intervensi yang dilakukan oleh bangsa Eropa.

Di bidang pertanian tersebut, banyak terdapat kebijaksanaan dan ketentuan restriktif yang tidak transparan. Selain itu juga adanya berbagai subsidi baik subsidi untuk produk domestik, maupun untuk subsidi ekspor, dan hal itu mengakibatkan adanya distorsi pasar dalam perdagangan internasional. Jika semakin besar subsidi yang diberikan oleh negara maju, maka akan semakin besar distorsi yang ditimbulkan. Distorsi adalah "When

---

<sup>7</sup> Tersedia di: <http://www.rnw.nl/ranesi/html>. di akses tanggal 29 Maret 2005.

prices and production are higher or lower than levels that would usually exist in a competitive market".<sup>8</sup>

Isu mengenai masalah pertanian ini, sebetulnya sudah mulai tampak pada saat Uruguay Round (1986-1994), dimana masalah kebijakan pertanian menjadi suatu permasalahan yang kontroversial untuk dicapai suatu kesepakatan yang menguntungkan negara-negara maju dan negara-negara berkembang, atau untuk mencapai suatu "win-win solution" bagi kedua negara. Uruguay Round juga berupaya untuk menerapkan disiplin dalam memberikan subsidi agar distorsi dibidang pertanian dapat dibatasi, yang kemudian muncul Draft Final Act (DFA) yang mempunyai pokok yaitu: (a) peningkatan akses pasar melalui ketentuan liberalisasi dalam border measures, (b) disiplin dalam subsidi domestik, (c) disiplin dalam subsidi ekspor.<sup>9</sup>

Subsidi pertanian ini sama sekali tidak menguntungkan bagi negara-negara berkembang. Hal itu disebabkan karena negara maju memberikan subsidi kepada para petani di negara mereka dalam mengolah pertanian mereka, sehingga biaya produksi yang dikeluarkan oleh petani dapat diminimalkan, dan itu akan mempengaruhi nilai akhirnya, atau nilai jualnya. Akibatnya, produk-produk dari negara-negara berkembang tidak dapat laku di negara lain karena harganya lebih mahal.

Meskipun demikian ada saja negara-negara kaya yang memang sulit untuk melaksanakan kebijakan itu, salah satunya adalah Prancis. Prancis

<sup>8</sup> Tersedia di: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/distortion\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/distortion_e.htm) diakses tanggal 15 Agustus 2005.

<sup>9</sup> Kartadjoemena H.S, *GATT, WTO, dan HASIL URUGUAY ROUND*, UI-Press Jakarta, 1997, hal, 120.

menyatakan tidak akan menghapuskan subsidi pertaniannya. Subsidi itu dimaksudkan supaya para petani Prancis mendapatkan harga minimal bagi hasil-hasil pertaniannya. Oleh karena itu, sulit bagi negara-negara sedang berkembang untuk masuk pasar Eropa dengan hasil-hasil pertanian mereka yang biasanya lebih murah. Terlebih lagi, Eropa juga mengutip pajak impor tinggi terhadap hasil-hasil pertanian tertentu. Salah satu contoh adalah gula. Gula pada dasarnya bisa diproduksi lebih murah di Afrika, tapi para petani negara berkembang hampir sama sekali tidak mendapat peluang karena berbagai kemudahan bagi petani gula Eropa. Ditambah lagi dengan pajak impor bagi gula ke Eropa. Bagi petani Afrika, hampir mustahil untuk bisa menjual gula ke Eropa.<sup>10</sup>

Kemudian sesuai dengan konsep perdagangan bebas, maka produk dari negara maju tersebut dapat masuk ke negara-negara berkembang, atau negara lain tanpa dikenakan bea masuk, hal itu mengakibatkan harga-harga produk pertanian dari negara maju tersebut menjadi lebih murah dibandingkan dengan harga –harga dari produk pertanian dalam negeri. Dan tentu saja, hal itu akan mengakibatkan terpuruknya pertanian dalam negeri negara berkembang.

Keinginan menciptakan perdagangan bebas atas dasar saling menguntungkan itu besar sekali. Tetapi kenyataannya negara maju justru sering memberlakukan berbagai quota yang merugikan posisi negara berkembang. Keinginan-keinginan negoisator-negoisator negara maju, seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan New Zeland, kecuali MEE, pemilik

---

<sup>10</sup> *Jurang pemisah Antara Negara Kaya Dengan Negara Berkembang Masih Besar*, tersedia di: <http://www.rnw.nl/ranesi/html>



40% produk makanan dunia, adalah tercapainya liberalisasi di bidang ini secara nyata, menghilangkan status khusus untuk pertanian, seperti produk gula, sereal, beras dan susu. Di tingkat regional dan internasional sudah lama muncul gagasan untuk menyatupadukan kekuatan dan menjunjung liberalisasi perdagangan atas dasar saling menguntungkan. liberalisasi dalam rangka globalisasi itu hanya bisa jalan kalau baik dunia maju maupun dunia berkembang sama-sama menjalankan liberalisasi. Kalau ekspor Indonesia ke Eropa misalnya dikenai peraturan anti dumping, maka muncul yang dinamakan Unfair Trade (perdagangan yang tidak adil). Tanpa kerja sama semua pihak berkepentingan, maka liberalisasi atau perdagangan bebas tidak bisa dilaksanakan.<sup>11</sup>

Penghapusan kendala perdagangan merupakan bagian dari putaran WTO yang disebut perjanjian Doha, Qatar, di mana perjanjian penghapusan kendala perdagangan bebas dibuat pada tahun 2001. Namun pelaksanaan kesepakatan Doha masih tersendat-sendat. Ketika dilaksanakan KTT di kota pelabuhan Cancun, Meksiko, diwarnai perselisihan berat antara negara-negara berkembang dengan negara-negara Barat. Negara-negara berkembang membentuk aliansi yang tentu saja berdampak terhadap Eropa maupun Amerika Serikat. Dengan negara-negara seperti Brasil, India dan Indonesia, maka negara-negara berkembang merupakan sebuah kelompok kuat.

Negosiasi pertanian yang dimulai diawal 2000, di dalam pasal 20 dalam perjanjian pertanian WTO (AoA) dan konferensi tingkat menteri di

---

<sup>11</sup> wawancara dengan Dr. M. Chabib Basri-LPEM FEUI, *Liberalisasi VS Proteksi Perdagangan*, dalam <http://www.republika.co.id/...>

Doha, November 2001. 121 pemerintahan (negara) telah mengajukan banyak proposal negoisasi. Pertanian menjadi bagian dari suatu usaha tunggal, dimana semua negosiasi yang berhubungan dengan pertanian berakhir 1 Januari 2005. 1 Januari 2005 adalah pelaksanaan dari usaha tunggal AoA yang telah disepakati.<sup>12</sup>

Selain itu masih ada keuntungan lain. Apabila perekonomian negara-negara berkembang tumbuh, maka kemiskinan akan turun pesat. Dengan demikian dana bantuan bagi negara-negara dunia ketiga bisa turun pula, sesuatu yang tidak merugikan negara-negara Barat.<sup>13</sup>

Tapi bagaimana ketegasan yang dimiliki oleh WTO untuk melaksanakan kewajibannya untuk memberikan jalan keluar yang tidak memihak pada salah satu pihak masih kurang. WTO itu masih lebih merupakan macan ompong dari pada lembaga multilateral yang berwibawa dan mampu menuntut anggotanya mematuhi peraturan-peraturan yang disepakati bersama. Terhadap negara berkembang WTO mudah melakukan tekanan, tetapi terhadap negara seperti AS kurang berani juga. Orang sekarang pun menjadi semakin pintar. Kalau tarif dilarang, akan dimunculkan non tariff barriers (hambatan non tarif). Untuk mengantisipasi politik dumping, dikeluarkan strategi anti dumping yang tidak menyalahi peraturan WTO, padahal sulit sekali membuktikan adanya dumping. Jadi ada grey area

---

<sup>12</sup> Tersedia di: [http://www.wto.org/english/tratup\\_e/dda\\_e/dohaexplained\\_e.htm.agriculture](http://www.wto.org/english/tratup_e/dda_e/dohaexplained_e.htm.agriculture) di akses tanggal 5 Mei 2005.

<sup>13</sup> *Ibid* [http://www.wto.org/english/tratup\\_e/dda\\_e/dohaexplained\\_e.htm.agriculture](http://www.wto.org/english/tratup_e/dda_e/dohaexplained_e.htm.agriculture) di akses

(kawasan kelabu) atau loophole (jalan pintas) yang selalu bisa dimanfaatkan.

Akan tetapi, loophole semakin lama semakin bisa ditutup.<sup>14</sup>

## **B. Pokok Permasalahan**

Setelah melihat latar belakang dari permasalahan yang dijadikan tema karya tulis ini, maka dapat diambil suatu pokok permasalahan yang nantinya akan dianalisa dalam karya tulis ini. Pokok permasalahan dari tema diatas adalah: “Mengapa Amerika Serikat menolak untuk mencabut subsidi pertanian”.

## **C. Kerangka Dasar Pemikiran**

Dalam menganalisa permasalahan diatas, yaitu tentang apa yang menjadi kepentingan Amerika Serikat, maka dalam hal ini penulis menggunakan

### **Konsep Kepentingan Nasional.**

Konsep Kepentingan Nasional sebagaimana yang dikemukakan oleh Jack C. Plano dan Roy Olton, yaitu :

Kepentingan Nasional sebagai tujuan mendasar serta faktor yang paling menentukan para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan Nasional merupakan konsepsi yang sangat umum tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan hidup bagi negara, unsur tersebut mencakup kelangsungan hidup bangsa dan negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Op. Cit.*, [http://www.rnw.nl/ranesi/html/lib\\_vs\\_proteksi.html](http://www.rnw.nl/ranesi/html/lib_vs_proteksi.html)

<sup>15</sup> Jack C. Plano dan Roy Olton, *International Relation Dictionary*, terjemahan Wawan Juanda edisi ketiga, CLIO Press LTB, England, 1982, hal. 7.

Dalam hal ini telah dapat kita lihat definisi dari kepentingan nasional secara jelas, dari maknanya yang bersifat umum menjadi contoh yang konkrit dalam artian-artian khusus. Kepentingan senantiasa melekat pada benak para pengambil keputusan atas suatu kebijakan yang berhubungan dengan dunia internasional, karena sebagaimana ditegaskan, bahwasanya kepentingan nasional itu sendiri bisa sangat berhubungan dengan nasib, dan hidup matinya sebuah bangsa.

Sebagai contohnya adalah kepentingan ekonomi negara maju dalam World Trade organization (WTO). Dalam WTO ini negara maju mempunyai kepentingan yang besar dimana WTO merupakan suatu institusi internasional yang utama tentang masalah kebijakan perdagangan internasional, dimana kebijakan-kebijakan yang pro pada negara maju nantinya akan menguntungkan negara maju. Maka ketika pada Konferensi WTO di Doha 2001 negara-negara berkembang mencoba mengajukan proposal untuk mereformasi kebijakan-kebijakan perdagangan yang ada, khususnya mengenai masalah kebijakan tentang pertanian (Agreement of Agriculture- AoA), negara-negara maju mulai merasa gelisah, karena jika berhasil efeknya akan mengurangi penghasilan negara-negara maju.

Negara maju melakukan berbagai upaya agar proposal dari negara-negara berkembang tersebut tidak disetujui, baik dalam forum WTO itu sendiri ataupun intervensi terhadap negara-negara sedang berkembang atau negara berkembang dan bahkan LDC,s (negara miskin).

Sedangkan disisi lain negara berkembang menginginkan proposal baru tentang AoA tersebut dapat diterima dan disahkan oleh WTO. Dengan harapan hal itu dapat menambah nilai ekspor perdagangan produk utama mereka yaitu pertanian. Karena selama ini mereka dihambat oleh kebijakan-kebijakan yang dirasa hanya menguntungkan negara-negara maju saja.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan latar belakang dan kerangka dasar teori di atas, maka penulis dapat mengambil hipotesis, bahwa Amerika Serikat mempunyai kepentingan untuk menguasai perdagangan sektor pertanian, dan dalam salah satu kebijakannya adalah menentang penghapusan subsidi pertanian oleh WTO.

#### **E. Jangkauan Penelitian**

Jangkauan penelitian dalam masalah ini difokuskan pada apa yang menjadi kepentingan Amerika Serikat dalam bidang pertanian, terutama masalah subsidi pertanian, dan juga tentang bagaimana keadaan sektor pertanian di Amerika Serikat. Namun tidak menutup kemungkinan untuk menengok sedikit mengenai peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam Konvensi WTO di Doha.

## **F. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang di gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, seperti buku-buku, jurnal, majalah, surat kabar maupun internet, serta sumber-sumber lain yang dinilai relevan dengan permasalahan.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang jelas serta terperinci mengenai penyusunan skripsi ini, berikut akan diuraikan sistematika penulisan. Dimana sistematika penulisan ini dibagi menjadi lima bab yang masing-masing bab akan berisi mengenai hal-hal berikut :

### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab yang paling awal ini berisi tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metode pengumpulan data, serta sistematika penulisan.

### **BAB II. DISTORSI PERDAGANGAN INTERNASIONAL**

Pada bab ini, penulis mencoba menguraikan tentang distorsi perdagangan yang terjadi dalam perdagangan internasional, khususnya dibidang pertanian.

### BAB III PENCABUTAN SUBSIDI PERTANIAN OLEH WTO

Bab ini terdiri dari latar belakang dan proses perundingan WTO yang berkaitan dengan pencabutan subsidi pertanian.

### BAB IV KEPENTINGAN AMERIKA SERIKAT DALAM SEKTOR PERTANIAN

Bab empat ini berisi tentang kepentingan Amerika Serikat dan pertanian di Amerika Serikat.

### Bab V. KESIMPULAN

### DAFTAR PUSTAKA

### LAMPIRAN