

BANTUAN DOMESTIK (*DOMESTIC SUPPORT*): SALAH SATU PILAR UTAMA PERUNDINGAN PERTANIAN PADA WTO

Erna M. Lokollo

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

ABSTRACT

One of commitments in the Agreement on Agriculture (AoA) in the WTO is the Domestic Support. What is included in the domestic support will allow member countries to develop their rural development with the policies that minimize the distortion on the agricultural trade. Total Aggregate Measurement Support (AMS), Amber Box, Blue Box, and Green Box are categorized as Domestic Support. This short paper attempts to give an overview of what is included in each of the boxes and what has been thrown at the table of agricultural negotiation. The round on the Domestic Support so far has covered the draft of modalities of overall reduction of the trade-distorting domestic support using a tiered formula. The progressive formula had also been discussed, which apply as the more the subsidies the more the overall trade distorting subsidies cut, reduction in final bound of Total AMS, Blue Box, *de minimis* level related to the AMS commitments, the way of disciplining what is included in the Boxes, the additional criteria for Blue Box caps, and special and differential treatments.

Key words : *Domestic Support, Total Aggregate Measurement Support (AMS), Amber Box, Blue Box, Green Box, WTO*

ABSTRAK

Bantuan domestik (BD) adalah salah satu pilar atau aspek utama dalam perundingan di bidang pertanian dari Organisasi Perdagangan Dunia (OPD) atau WTO. Di dalamnya termasuk bantuan-bantuan yang dapat dikategorikan sebagai Total Aggregate Measurement Support (AMS), Kotak Jingga (KJ) atau Amber Box, Kotak Biru (KB) atau Blue Box maupun Kotak Hijau (KH) atau Green Box. Makalah ini bertujuan untuk memaparkan (review) atas apa yang dimaksud dengan BD tersebut dan apa yang termasuk dalam berbagai kotak-kotak penggolongannya serta apa yang telah ada dan terjadi dalam perundingan pertanian saat ini. Adapun perundingan mengenai Subsidi Domestik antara lain membahas masalah penentuan formula yang dapat memotong subsidi domestik secara progresif – semakin tinggi tingkat subsidi semakin besar pemotongannya, penerapan konsep *product specific* untuk subsidi dalam kategori *Amber Box* dan *Blue Box*, masalah pemotongan *de minimis* yang terkait dengan subsidi *Blue Box*, masalah disiplin, monitoring dan pengetatan aturan *Blue Box*, serta *starting point* pemotongan *Blue Box* mengingat subsidi dalam kategori ini tidak di-*bound*.

Kata kunci : *Bantuan Domestik, Total Aggregate Measurement Support (AMS), Kotak Jingga, Kotak Biru, Kotak Hijau, OPD*

PENDAHULUAN

Pertanian dan persetujuan di bidang pertanian menjadi perhatian utama dalam negosiasi perdagangan, karena selama ini disadari sering terjadi distorsi perdagangan atas produk-produk pertanian yang disebabkan oleh pengenaan kuota impor dan pemberian subsidi domestik maupun subsidi ekspor. Ketentuan-ketentuan dalam GATT untuk bidang pertanian pada awalnya disadari banyak mengandung kekurangan dan kelemahan, sehingga pada putaran Uruguay negosiasi diusahakan untuk menghasilkan ketentuan di bidang pertanian yang adil (*fair*), dapat menjamin kompetisi yang sehat dan tidak distortif melalui penghapusan sistem kuota impor dan pemberian subsidi. Persetujuan bidang pertanian ini disepakati baik oleh negara maju maupun negara berkembang yang menjadi anggota OPD/WTO. Tujuan Persetujuan bidang pertanian ini adalah melakukan reformasi perdagangan dalam sektor pertanian dan membuat kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pasar. Hal ini dapat memperkuat tingkat prediksi dan keamanan negara-negara pengimpor maupun pengekspor. Negara maju diwajibkan untuk mematuhi ketentuan ini dalam kurun waktu 6 tahun, sedangkan Negara berkembang diberi waktu 10 tahun terhitung sejak 1 January 1995.

Perundingan di bidang pertanian mencakup tiga aspek utama/pilar utama, yaitu: (1) bantuan domestik (*domestic support*), (2) subsidi ekspor (*export subsidy*), dan (3) akses pasar (*market access*). Perundingan yang berhubungan dengan akses pasar, antara lain membahas masalah bentuk formula penurunan tariff, penjabaran konsep *Special Product* (SP) dan *Special Safeguard Mechanism* (SSM) dalam framework, masalah *Sensitive Products* untuk negara maju, masalah *tariff capping*, *tariff quota*, *preferences*, *tropical products*, dan *newly acceded members*. Perundingan yang berhubungan dengan Subsidi Ekspor, antara lain meliputi penentuan kriteria untuk *parallelism* (penghapusan ekspor subsidi yang dilakukan secara paralel dengan penghapusan komponen subsidi pada kredit ekspor), aspek subsidi dari *State Trading Enterprises* (STE), *food aid* dan *differential export taxes* yang dapat diterima oleh negara-negara Eropa agar mereka bersedia menghapus seluruh subsidi ekspor, menentukan aspek subsidi dari STE, *food aid*, kredit ekspor dan masalah monitoring. Adapun perundingan mengenai Subsidi Domestik antara lain membahas masalah penentuan formula yang dapat memotong subsidi domestik secara progresif – semakin tinggi tingkat subsidi semakin besar pemotongannya, penerapan konsep *product specific* untuk subsidi dalam kategori *Amber Box* dan *Blue Box*, masalah pemotongan *de minimis* yang terkait dengan subsidi *Blue Box*, masalah disiplin, monitoring dan pengetatan aturan *Blue Box*, serta titik awal pemotongan *Blue Box* mengingat subsidi dalam kategori ini tidak di-bound.

Berikut ini akan dibahas beberapa subsidi domestik yang penting untuk diketahui dalam Perundingan Pertanian OPD/WTO, yaitu: AMS (*Aggregate Measurement of Support*), Kotak Biru (*Blue Box*) dan Kotak Hijau (*Green Box*).

Aggregate Measurement of Support (AMS)

Aggregate measurement of support (AMS) adalah perhitungan yang masuk dalam kategori pilar Bantuan Domestik (BD). Perdebatan dan silang pendapat yang utama dalam BD ini adalah bahwa kebijakan-kebijakan yang menjamin harga domestik nantinya akan menimbulkan situasi kelebihan produksi (*over-production*). Hal ini diduga akan menekan impor dan pada gilirannya nanti akan menimbulkan kebijakan lainnya yaitu Subsidi Ekspor (SE) dan *low-priced dumping* di pasar dunia. Perjanjian di bidang pertanian membedakan antara (a) program bantuan yang langsung menggairahkan dan meningkatkan produksi dalam negeri, dan (b) program bantuan yang tidak mempunyai kaitan langsung ke produksi (*no direct effect*).

Kebijakan domestik yang langsung meningkatkan produksi dalam negeri dan perdagangan menurut perundingan perjanjian harus dikurangi. Negara-negara anggota OPD menghitung sendiri kebijakan domestiknya yang masuk dalam pilar BD untuk bidang/sector pertanian per tahun. Perhitungan inilah yang disebut sebagai *total aggregate measurement of support* atau Total AMS, dengan menggunakan tahun dasar 1986-1988.

Definisi *Aggregate Measurement of Support* di dalam Bagian I, Artikel I Perjanjian Pertanian (PP) adalah tingkat bantuan per tahun yang diberikan pada suatu produk pertanian yang mempertimbangkan atau berpihak kepada petani secara umum, dengan pengecualian program bantuan seperti tercantum pada Annex 2 Perjanjian ini, yaitu:

- (i) bantuan yang diberikan pada tahun dasar, seperti tercantum dalam tabel di dokumen penunjang, yang juga ada di bagian IV dari jadwal negara anggota,
- (ii) bantuan yang diberikan pada tahun-tahun implementasi dan sesudahnya, yang dihitung sesuai dengan Annex 3 Perjanjian ini dengan data dari negara-negara yang bersangkutan sesuai dengan Part IV dari jadwal negara-negara anggota.

Tabel di bawah ini adalah negosiasi tingkat pemotongan dan perhitungan AMS secara berjenjang. Dengan menggunakan periode 1986-1988 sebagai tahun dasar perhitungan, Negara Maju (NM) sepakat untuk mengurangi angka-angka ini hingga 20-36 persen selama 6 tahun dimulai dari tahun 1995. Sedangkan negara-negara Berkembang (NB) diharuskan untuk memotong angka-angka tersebut sebanyak 13 persen untuk waktu 10 tahun. Negara-negara miskin tidak diharuskan untuk membuat pengurangan dalam bentuk apapun.

Tabel 1. Tingkat Pemotongan Negosiasi dan Perhitungan AMS

Jenjang	Rentang (milyar dollar AS)	Pemotongan
1	0-12/15	37-60 persen
2	12/15-25	60-70 persen
3	> 25	70-83 persen

Yang dimaksud dalam Tabel 1 tersebut adalah bahwa pada jenjang pertama, dimana perhitungan AMS-nya berkisar antara nol sampai kurang dari 12 milyar atau 15 milyar dollar AS (belum ditentukan karena masih dalam tahap negosiasi), maka akan mengalami pemotongan sebesar 37 sampai 60 persen. Jenjang kedua adalah berlaku bagi negara-negara yang perhitungan AMS-nya berada pada angka 12 atau 15 milyar sampai dengan 25 milyar dollar AS, maka akan memangkas atau memotong sebesar 60 sampai 70 persen. Jenjang ketiga adalah untuk negara-negara yang masuk dalam perhitungan AMS-nya berada pada angka di atas atau lebih dari 25 milyar dollar AS, maka akan mengalami tingkat pemotongan sebesar 70 sampai 83 persen.

Sebenarnya dengan implementasi Perundingan Pertanian OPD/WTO (PP) diharapkan bahwa NM dapat mengurangi proteksi domestiknya yang sangat tinggi, sehingga dengan demikian NB dapat memanfaatkan peluang akses pasar yang tercipta. Namun kenyataannya tidaklah demikian yang terjadi. Seperti yang tertera dalam beberapa argumentasi berikut ini (Hutabarat *et al.*, 2006) :

- (1) Tarif tinggi tetap berlaku di NM: tahun pertama berlakunya PP, di Amerika Serikat (AS) masih berlaku tarif tinggi untuk gula, sebesar 244 persen; kacang tanah 174 persen; di MEE masih berlaku tarif daging sapi 213 persen, gandum 168 persen; di Jepang masih berlaku tarif gandum 353 persen; dan di Kanada masih berlaku tarif mentega 360 persen, telur 236 persen (Khor, 2003 dan Das, 1998). Karena menurut perjanjian, NM tersebut hanya dihimbau untuk menurunkan tarifnya sebesar 36 persen rata-rata sampai tahun 2000, maka tarif-tarif tersebut masih tergolong tetap tinggi walaupun sudah diturunkan.
- (2) Bantuan Domestik semakin bertambah bukannya menurun. Walaupun dalam PP diharapkan adanya penurunan BD pertanian, kenyataannya seluruh BD semakin bertambah. Walaupun NM diharapkan menurunkan tingkat AMS, tetapi hanya sebagian subsidi saja yang masuk dalam kategori AMS, sedangkan sebagian bentuk subsidi yang seharusnya masuk dalam kategori AMS dikeluarkan dari kategori ini dan dimasukkan di dalam kategori lain. Hal ini menyebabkan AMS menurun tetapi *Total Domestic Support* bertambah. Dengan kata lain, yang terjadi hanyalah pemindahan kategori subsidi, sehingga terlihat AMS menurun sesuai ketentuan, tetapi *Total Support* bertambah (seperti contohnya: *Total Support Estimate* dari 24 negara OECD naik dari AS\$ 275,6 milyar pada 1986-1988 menjadi AS\$ 326,0 milyar pada 1999) (OECD, 2000). Hal ini memerlukan kajian yang mendalam untuk mendapatkan angka-angka subsidi terbaru sesuai data yang terbaru. Melalui kajian seperti ini, kita dapat melihat bagaimana NM berupaya memanfaatkan peluang-peluang dalam PP untuk tetap dapat memberikan subsidi atau bantuan domestiknya atau memperjuangkan kepentingan negaranya, dan tetap dalam kerangka PP tersebut; sementara NB yang memang masih sangat minimal/terbatas dalam subsidi/bantuan domestiknya tidaklah dapat menaikkan batas subsidi/bantuan domestiknya melampaui batas *de minimis* yang telah ada.

Dengan kata lain, NB tidak dapat memberikan dan memberlakukan Subsidi Domestik melampaui tingkat *de minimis* yang telah disepakati.

Kotak Biru (*Blue Box*)

Untuk dapat memahami Bantuan Domestik mana saja termasuk dalam KB, terlebih dahulu harus dipahami apa yang disebut Kotak Jingga (*Amber Box*). Bantuan Domestik yang bersifat menghambat perdagangan (*trade distorting support*) dikategorikan sebagai Kotak Jingga (Amber Box/AB). Kotak Biru adalah merupakan KJ yang bersifat mengurangi distorsi perdagangan. Subsidi yang pada kondisi normal ditempatkan dalam KJ akan berada pada KB jika subsidi yang diberikan bertujuan untuk membatasi jumlah produksi yang dihasilkan oleh petani. Bentuk bantuan langsung (*direct payments*) seperti ini juga dapat memperoleh pengecualian dalam komitmen penurunan tarif. Kriteria bantuan langsung yang diberikan harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Diperuntukkan bagi petani yang membatasi luas lahan dan tingkat produksi dari komoditas yang diusahakan (usahatani yang diusahakan pada luas lahan dan tingkat produksi yang tetap);
- b. Bantuan yang diberikan kurang lebih sebesar 85 persen dari nilai tingkat produksi yang tetap atau;
- c. Bantuan yang didasarkan pada jumlah kepemilikan hewan ternak pada jumlah yang terbatas.

Seperti diuraikan sebelumnya, bantuan langsung dalam kategori KB tidak akan diberikan kepada petani atau peternak yang memiliki tujuan untuk meningkatkan jumlah produksi komoditas yang diusahakan.

Definisi bantuan domestik KB merupakan penjelasan umum dari Pasal 6.5 Perjanjian Putaran Uruguay untuk Pertanian yang digunakan di dalam perundingan perdagangan dalam forum Organisasi Perdagangan Dunia (OPD). Awal lahirnya BD yang termasuk dalam kategori KB ditujukan untuk memecah kebuntuan negosiasi di bidang pertanian dalam perundingan Uruguay. Pada waktu itu AS dan negara-negara Eropa mengingkari kesepakatan *Blair House Accord* yang disusun pada tahun 1992. Kesepakatan itu menyebutkan bahwa pengecualian terhadap pengurangan BD dapat dilakukan untuk produk-produk yang terkait dengan program pembatasan jumlah produksi. Dengan kata lain untuk produk pertanian yang diusahakan pada luasan lahan dan tingkat produksi yang tetap, atau untuk jumlah ternak yang tetap bantuan domestik masih boleh diberikan. Disisi lain, untuk berbagai bentuk program yang sifatnya ditujukan untuk peningkatan produksi, BD tidak dapat diberikan (*prohibited*).

Dengan mengacu kepada klausul tersebut, kebijakan pertanian dalam negeri yang dilakukan oleh AS dan negara-negara ekonomi Uni Eropa dengan *common agricultural policy* (CAP) mengacu sepenuhnya pada kebijakan

“program pembatasan produksi” (*production-limiting programs*). Di dalam perkembangannya saat ini kebijakan perdagangan yang dilakukan AS sudah mulai terlihat upaya pemotongan dana yang terkait dengan KB bagi pertanian. Negara pengguna KB terbesar saat ini adalah negara-negara UE, Jepang, Swiss, Norwegia dan beberapa negara kecil lainnya. Jumlah NB yang memanfaatkan BD KB sedikit sekali.

Kotak Biru sebagai salah satu bagian dari modalitas Subsidi Domestik dalam arti luas merupakan kebijakan yang anomali di dalam Perjanjian Pertanian/PP (*Agreements on Agriculture*), dan banyak dimanfaatkan oleh negara maju untuk dapat menghindari reformasi program BD yang dilakukannya. Di sisi lain kebijakan BD KB merefleksikan kepedulian sebagian besar pengambil keputusan untuk memikirkan bagaimana cara mengelola kecenderungan kelebihan produksi dalam pasar bebas (*open/unregulated markets*). Kondisi kelebihan produksi yang tidak terkontrol akan memberikan dampak negatif, baik dari sisi produsen maupun dari sisi kepentingan pemerintah, terutama bagi negara-negara yang menggantungkan sumber devisanya dari ekspor produk pertanian (seperti yang banyak dialami oleh negara-negara berkembang). Adapun pelaku ekonomi yang mendapatkan keuntungan dari kondisi kelebihan produksi yang tidak terkontrol ini antara lain industri pengolahan pangan, restoran, dan pewaralaba produk pangan.

Di dalam perkembangannya, kriteria BD yang termasuk dalam KB terus menerus diperbaiki. Setiap NM mengajukan berbagai macam proposal untuk meratifikasi kebijakan BD yang terkait dalam disiplin KB. Salah satu contohnya adalah hasil adopsi perundingan di tahun 2004 yang dikenal dengan Paket Juli (*July Framework*), di mana AS melalui proposalnya menekankan perlunya perbaikan kriteria KB, yakni dengan kriteria yang mengizinkan penambahan bentuk pembayaran langsung yang ditujukan kepada produser yang tidak hanya terkait dengan kegiatan produksi semata (*nonpetani*). Pada prakteknya pengembangan dari definisi ini mengizinkan diberikannya *countercyclical payments* dalam kerangka KB. Bentuk bantuan ini telah disepakati untuk dikategorikan dalam disiplin KJ saat OPD melakukan *dispute panel ruling* untuk AS dalam mengimplementasikan kebijakan subsidi untuk kapas. AS mengajukan proposal ini sebagai upaya untuk mengatasi kegagalan kebijakan *Farm Bill* di tahun 1996 dan 2002. *Farm Bill* di tahun 1996 menghapuskan kebijakan penggunaan lahan yang awalnya dirancang untuk mengurangi pemanfaatan lahan untuk produksi, tetapi kondisi yang terjadi berlawanan dengan rancangan awal ini. Produksi mengalami lonjakan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya yang kemudian berdampak kepada jatuhnya harga produk, sehingga pengeluaran pemerintah untuk menutupi kerugian petani sangat besar. Akibat lain yang terjadi adalah bangkrutnya lembaga perbankan pedesaan karena harus menanggung biaya kompensasi yang sangat tinggi. Menghadapi kegagalan tersebut, kongres AS memutuskan untuk memperbaiki bentuk subsidi yang diberikan kepada petani dengan mengeluarkan kebijakan *countercyclical payments*. *Counter cyclical payments* diterjemahkan dalam bentuk pemberian kompensasi (*cushion*) jika harga

produk jatuh. Kompensasi yang dibayarkan merupakan selisih antara *target price* yang dirancang Kongres AS dengan harga rata-rata domestik atau *loan rate prices* (salah satu yang lebih tinggi). Harga sasaran yang dirancang Kongres AS ini umumnya dibawah biaya produksi, tetapi lebih tinggi dibandingkan harga produk sejenis di pasar dunia (*world prices*). Besarnya pengeluaran untuk jenis subsidi ini beragam dari waktu ke waktu. Pada tahun 2003 jumlahnya mencapai 1,7 milyar dollar AS, sedangkan tahun berikutnya hanya sebesar 0,8 milyar dollar AS.

Proposal yang diajukan oleh AS ini tentu saja mendapat tantangan dari banyak NM lainnya karena tidak sejalan dengan komitmen yang disepakati dalam Agenda Doha. Berbagai macam protes dalam pengembangan disiplin KB juga diajukan oleh NB yang termasuk dalam kelompok negara 20/ KN-20 (G-20). Mereka menilai pengembangan disiplin KB yang diajukan dalam Paket Juli lebih banyak bersifat menghambat perdagangan dan sangat menguntungkan NM. NB menginginkan bahwa Paket Juli mengendalikan KB dan diberikan hanya bagi program-program yang bersifat lebih tidak menghambat perdagangan dibanding SD yang termasuk dalam kategori KJ. Di samping itu NB juga mengajukan usulan agar batas (*cap*) untuk pengeluaran domestik yang terkait dengan disiplin KB maksimum hanya sebesar 5 persen dari total nilai pertanian di negaranya. Menanggapi usulan ini, AS bahkan mengusulkan batas maksimum BD untuk KB adalah sebesar 2,5 persen, tetapi usulan AS ini tidak disetujui oleh negara-negara UE, Jepang dan Korea sebagai pengguna terbesar disiplin KB.

Negara-negara yang mengajukan proposal untuk mengembangkan definisi KB dengan menambah klausul-klausul baru umumnya dilakukan oleh negara-negara yang kalah dalam *dispute settlement* yang dilakukan oleh OPD. AS, seperti diuraikan sebelumnya mengajukan perbaikan definisi KB, karena kasus *countercyclical payments* untuk petani kapas yang diusulkannya masuk dalam kategori KH ditolak pada tingkat sidang panel *dispute settlement*. Negara-negara yang mengajukan keberatan atas usul AS ini adalah sesama negara pengeksport kapas, antara lain Brazil yang membawanya ke tingkat sidang panel. Upaya AS untuk membawa dan memenangkan masalah ini di tingkat *dispute settlement* mengalami kegagalan.

Analisis yang dilakukan oleh *Australian Bureau of Agriculture and Resource Economics (ABARE)* menegaskan proposal yang diajukan AS akan memberikan hambatan terhadap pasar dan melemahkan disiplin SD yang telah disusun oleh OPD. Kapasitas subsidi yang diberikan oleh OPD terhadap AS sudah cukup besar dan dengan menerapkan proposal *countercyclical payments* subsidi yang diberikan akan lebih besar lagi dan akan sangat menguntungkan bagi petani mereka dan memberikan pengaruh negatif yang cukup besar untuk NB.

Proposal perluasan kriteria KB yang diajukan NM, oleh NB dinilai cenderung merugikan. Menghadapi perluasan asumsi dalam proposal KB, NB yang termasuk dalam Kelompok Negara 33 (KN-33) dan Kelompok Negara 20 (KN-20) menyusun proposal yang berisikan usulan agar produk-produk yang

menerima BD melalui program-program yang bersifat menghambat perdagangan (*trade distorting*) seperti yang dilakukan NM, dapat dimasukkan dalam kriteria *special products* di NB. Usulan ini bertujuan melindungi produksi dari produk sejenis di dalam negeri serta melindungi diri dari terjadinya serbuan impor (*import surge*) dari NM. Usulan ini sejalan dengan proses yang dilakukan Indonesia dalam forum OPD dengan mengajukan usulan daftar produk-produk yang termasuk dalam kategori *special product*.

Kotak Hijau (Green Box)

Di dalam PP di WTO, yang termasuk dalam klasifikasi Kotak Hijau (KH) atau Green Box adalah jenis bantuan yang tidak berpengaruh atau walaupun ada sangat kecil pengaruhnya terhadap gangguan perdagangan, sehingga bantuan jenis ini tidak perlu dikurangi. Bentuk-bentuk Bantuan Domestik atau *Domestic Support* yang masuk dalam KH adalah:

- (i) Pelayanan Umum (General Services) seperti *research, pest and disease control, extension and marketing services*, dan *infrastructure*
- (ii) Stock penyangga pangan (*stockholding for food security*)
- (iii) Bantuan pangan dalam negeri untuk masyarakat yang memerlukan (*domestic food-aid for the needy*)
- (iv) Pembayaran langsung terhadap produsen (*direct payment to producers that are "decoupled" from production*)
- (v) Asuransi pendapatan dan program jaring pengaman sosial (*income insurance and safety net programmes*)
- (vi) Bantuan darurat (*disaster relief*)
- (vii) Program penyesuaian structural (*structural adjustment programmes*)
- (viii) Program bantuan lingkungan hidup dan bantuan daerah (*environmental and regional assistance programmes*)

Menurut kesepakatan Perundingan Pertanian, Kotak Hijau adalah subsidi yang tidak berpengaruh atau walaupun ada sangat kecil pengaruhnya terhadap perdagangan. Subsidi tersebut harus dibiayai dari anggaran pemerintah (tidak dengan membebani konsumen dengan harga yang lebih tinggi) dan harus tidak melibatkan subsidi harga (*Annex 2 AoA*). Di dalam Annex 2 diatur dasar-dasar pengecualian dari komitmen pengurangan. Disebutkan bahwa kebijakan-kebijakan SD yang dikecualikan dari komitmen pengurangan harus memenuhi kriteria pokok, yaitu kebijakan tersebut tidak memiliki atau paling tidak dalam tingkatan minimal, mendistorsi perdagangan atau memiliki dampak minimal terhadap produksi. Dengan demikian, semua kebijakan yang diajukan untuk mendapatkan pengecualian harus memenuhi kriteria pokok berikut:

- a. Subsidi disalurkan melalui program pemerintah dengan menggunakan dana publik yang tidak melibatkan transfer dari konsumen;
- b. Subsidi tidak mempunyai dampak pada pemberian bantuan harga kepada produsen.

Dalam perkembangannya terdapat banyak penyalahgunaan bantuan domestik yang termasuk dalam KH ini. Mandat Doha secara jelas menyatakan bahwa BD yang memungkinkan petani untuk menjual hasil produksinya pada tingkat harga yang rendah di bawah ongkos produksi seharusnya dikurangi. Karena KH adalah setiap pembayaran yang tidak menyebabkan distorsi pasar atau yang menyebabkan distorsi sangat kecil, maka ia dikeluarkan dari komitmen pengurangan. Namun, negara-negara UE dan AS, seakan-akan dikecualikan dari komitmen di OPD, dengan melakukan pergeseran bantuan dari KJ dan KB serta menyembunyikannya di dalam KH. Hal ini memungkinkan mereka untuk mengatur bahkan meningkatkan tingkat bantuan yang diberikan yang sangat besar kepada sektor agribisnis.

Para anggota OPD telah menyetujui perlunya kaji ulang kriteria KH, untuk membuktikan bahwa subsidi yang diberikan tidak mendistorsi perdagangan sebagaimana yang telah disepakati pada Paket Juli 2004. Lagi pula di dalam proposal KN-20 juga sudah dikemukakan perlunya tinjauan ulang terhadap kriteria tersebut. Namun, NM terutama AS dan UE sudah menyalahgunakan pemakaian KH. Begitu banyak subsidi yang dialihkan ke KH. Penelitian dari 4 LSM (*ActionAid, Caritas, CIDSE dan Oxfam, 2005*) menghitung bahwa UE memberikan 50 milyar euro per tahun untuk KH, bila reformasi *Common Agricultural Policy/CAP* diberlakukan pada tahun 2006-2007. Sementara AS melaporkan 50,7 milyar dollar AS pembayaran setiap tahun di dalam KH.

Pada kasus UE ini, lebih dari 50 milyar euro yang telah diberikan kepada petani berupa dana (yang secara sederhana adalah pergeseran dari KJ dan KB) pada tahun 2003 sesuai dengan *CAP*. Sementara pemerintah AS mengalokasikan sebagian besar (sekitar 33 milyar dollar AS) dari KH untuk program bantuan pangan lokal (*local foodstamp*) yang secara murni ditargetkan pada penduduk yang memerlukan dan diharapkan tidak berdampak kepada produksi.

Pada kenyataannya bantuan yang telah diberikan dalam KH menyebabkan kelebihan produksi. Hal ini memicu timbulnya praktek *dumping*, yang menjual kelebihan produksi ke pasar dunia dengan tingkat harga yang lebih murah daripada biaya produksi. *Dumping* merugikan petani di NB karena produk mereka tidak dapat bersaing dengan harga yang lebih murah di pasar dunia. Ratusan dari ribuan petani Afrika telah meninggalkan kegiatan agribisnis karena hal tersebut. Sebuah studi dari pemerintah Australia dalam *Oxfam International (2005)*, mengutip bahwa bila volume subsidi UE dan AS atas produk susu ditingkatkan setengah dari biaya produksinya, maka harga susu dunia meningkat tajam sebesar 34 persen. Contoh lain adalah subsidi kapas AS telah menyebabkan Burkina Faso kehilangan 1 persen (ekuivalen) dari GDP mereka (*FAO, 2004; 2007*).

PENUTUP

Sebenarnya dari uraian di atas dapat diketahui mengapa pertanian menjadi penting dan berada dalam sorotan utama dalam negosiasi perdagangan dunia. Selama ini disadari bahwa terjadinya distorsi perdagangan atas produk-produk pertanian adalah karena pengenaan kuota impor dan pemberian bantuan domestik juga subsidi ekspor. Secara sederhana dan singkat dapat dijelaskan sebagai berikut: perdagangan akan mengalami distorsi ketika harga lebih tinggi atau lebih rendah dari harga normal, dan bila jumlah yang diproduksi, dibeli dan dijual lebih tinggi atau lebih rendah dari normal atau tingkat yang umumnya terdapat pada pasar yang kompetitif.

Melalui penggolongan kategori kotak-kotak atau boxes yang telah dibahas di atas, baik itu kotak jingga, kotak biru, maupun kotak hijau diharapkan distorsi perdagangan mulai dikurangi atau tidak terjadi. Namun kenyataannya saat ini, distorsi perdagangan di dunia tetap terjadi. Oleh karena itu yang menjadi penting bagi negara-negara berkembang dan Indonesia untuk mencermati masalah pengukuran bantuan domestik, yaitu bagaimana mengukurnya; dan bagaimana mendisiplinkan tiap kotak agar ditaati negara-negara anggota OPD. Beberapa contoh empiris dan nyata telah terjadi yaitu terjadinya pemindahan kategori atau yang dikenal dengan "*decoupled payment*" oleh negara-negara tertentu. Ada juga kasus berpindahnya kotak lain ke kotak hijau sehingga memungkinkan untuk negara tersebut tetap memberi subsidi dalam jumlah yang besar dan mendistorsi harga dunia.

Bagi Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya, pendisiplinan bantuan domestik menjadi penting untuk ditaati oleh negara-negara maju. Demikian pula pemotongan subsidi menurut jenjangnya, dimana yang telah memberikan subsidi yang tinggi akan memotong lebih tinggi disesuaikan dengan kesepakatan jenjang pemotongan. Jangka waktu pemotongan juga menjadi penting karena semakin lama hal itu tidak dilakukan akan semakin lama pula pasar dunia akan terdistorsi. Seperti kita ketahui tingkat atau level bantuan domestik negara-negara berkembang juga Indonesia termasuk di dalamnya, masih sangat rendah dibanding negara-negara maju, tetapi kita telah merasakan dampak negatif terdistorsinya pasar dunia. Yang penting bagi Indonesia adalah perdagangan produk pertanian dunia tidak terdistorsi dan bagaimana agar produk-produk pertanian kita dapat bersaing dan kompetitif dengan negara-negara lainnya dengan adil.

DAFTAR PUSTAKA

Das, B.L. 1998. WTO : The Doha Agenda. The New Negotiations on World Trade. Zed Book Ltd, London.

BANTUAN DOMESTIK (*DOMESTIC SUPPORT*) : SALAH SATU PILAR UTAMA PERUNDINGAN PERTANIAN DI OPD/WTO *Erna M. Lokollo*

- FAO. 2004. FAO Trade Policy Technical Notes No. 5. Domestic Support: Trade Related Issues and The Empirical Evidence. FAO, Rome.
- FAO. 2007. WTO Rules for Agriculture Compatible with Development. Trade and Market Division. FAO, Rome.
- Hutabarat, B., M.H. Sawit, B. Rahmanto, Supriyati, H.J. Purba. A. Setyanto. 2005. Penyusunan Bahan Advokasi Delegasi Indonesia Dalam Perundingan Multilateral. PSE-KP, Bogor.
- Hutabarat, B., E.M. Lokollo, Saktyanu, K.D., Wahida, dan H.J. Purba. 2006. Analisis Notifikasi dan Kerangka Modalitas Perjanjian WTO. PSE-KP., Bogor.
- Khor, M. 2003. The WTO Agriculture Agreement : Features, Effects, Negotiations, and Suggested Changes. TWN. Malaysia
- OECD. 2000. Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation. OECD Seretariat, Paris.
- Oxfam International. 2005. A Round for Free. How Rich Countries Are Getting A Free Ride on Agricultural Subsidies at The WTO. June 2005.
- Oxfam International. 2005. Analysis of Recent Proposals in WTO Agricultural Negotiations. Media brief. November 2005.
- Departemen Luar Negeri, Dir.Jen Multilateral, Ekonomi dan Pembangunan, Dit. Perdagangan dan Perindustrian Multilateral. 2005. Sekilas WTO. Jakarta.