

# Ketahanan Pangan dan Aturan-Aturan WTO: Perlu Diubah

Monday, 14 July 2014

[Jayati Ghosh-New Delhi] Aturan-aturan WTO (world trade organisation atau organisasi perdagangan dunia) saat ini Â merupakan ejekan bagi Tujuan pertama Pembangunan Milenium yakni pengurangan kelaparan. Sayangnya, Âklausul perdamaian atau peace clauseÂ™ Konferensi Bali hanya memberikan keringanan sementara bagi negara-negara dalam mempertahankan cadangan pangan publik dan diam-diam mengakui bahwa tindakan semacam itu ÂilegalÂ™. Kompromi terhadap masalah genting ini tidak bisa ditolerir, demikian katanya.

Meski seluruh perbincangan tentang kekuasaan global bergeser dan kemunculan perekonomian meningkat, Konferensi Tingkat Menteri (KTM) WTO di Bali, sekali lagi memaksa negara-negara berkembang bertahan, meskipun, baik alasan maupun etika-etika berpihak pada mereka. Ketidakmampuan menghasilkan kesepakatan pada pertemuan Jenewa sebelum Konferensi Â Bali mencerminkan kekerasan hati beberapa pemerintah (terutama Amerika Serikat) yang dihadapkan pada usulan yang adil dan sangat masuk akal untuk meralat anomali-anomali yang sangat besar dalam aturan-aturan perdagangan saat ini, meminta satu pon daging sebagai balasan atas setiap ÂkonsesiÂ™ itu . Dan penyelesaian akhir, yang kini digembar-gemborkan sebagai suatuÂ™terobosanÂ™ diperkirakan akan menguntungkan negara-negara maju Â merupakan peneguhan lain betapa kekuasaan global saat ini masih terdistribusi secara tidak setara. Perbincangan perdagangan tentang ÂPutaran Pembangunan DohaÂ™ Â hampir mati, dan hanya bertahan dua isu yang layak menjadi pertimbangan serius pada KTM Bali. Yang pertama adalah Âfasilitasi perdaganganÂ™ Â pengharmonisasi dan penentuan standar aturan-aturan dan prosedur-prosedur kepabeanan yang merupakan agenda negara Utara untuk memudahkan langkah-langkah impor di seluruh dunia.Â Ada suara-suara Â ribut biasa tentang apakah fasilitasi perdagangan ini secara dramatis dapat meningkatkan, baik perdagangan, maupun Â mata pencaharian di dunia, dengan dasar data empiris yang palsu (spurious). Isu lain yang lebih sentral:Â negara-negara berkembang memfokuskan pada subsidi-subsidi pertanian yang mempengaruhi mata pencaharian dan ketahanan pangan lebih dari setengah populasi dunia. Sayangnya, beberapa negara maju berkuasa telah mendesak penerimaan isu sebelumnya (fasilitasi perdagangan) Â dan disaat yang sama menolak permintaan penyesuaian-penyesuaian yang paling jelas untuk isu berikutnya (ketahanan pangan). Ketidaktahanan pangan dan matapencaharian Perlu memahami konteks ekonomi global dalam diskusi ini. SemenjakÂ Perjanjian WTO tentang Pertanian (agreement on agriculture/AoA) disusun, pola perdagangan dunia telah sangat berubah. Sebagian besar kekuatan yang saat ini berupaya untuk mengubah perjanjian perdagangan belum cukup didengar rejim perdagangan saat ini. Dukungan negara maju untuk para petani dan perusahaan agrobisnis mereka, kini sebagian besar dikelompokkan sebagai langkah-langkah Ânon-distorsiÂ™ Â pada perdagangan dan dukungan tersebut masih sangat banyak jumlahnya. Bahkan lebih dari sebelumnya, sejumlah kecil perusahaan agrobisnis raksasa kini mendominasi perdagangan dunia dan distribusi pangan dan keuntungan pemasarannya telah meningkat. Perusahaan-perusahaan keuangan yang terlibat dalam pasar komoditas masa depan, bahkan, membuat para pemain komersial berperilaku secara spekulatif dan menciptakan gerakan perubahan harga yang tidak selalu mencerminkan perubahan Â yang sesungguhnyaÂ™ dari Â permintaan dan pasokan. Meningkatnya ketidakpastian serta volatilitas pasar pangan dunia, terutama sejak tahun 2006, telah berdampak pada produsen kecil (yang tidak diuntungkan dari kenaikan harga dan rugi ketika harga turun seiring dengan lonjakan impor) maupun konsumen miskin yang menghadapi harga yang lebih tinggi. Hal ini menyebabkan dua masalah yang saling terkait di banyak negara berkembang : ketidakamanan pangan disebabkan oleh tingginya dan berubah-ubahnya harga pangan serta ketidakpastian mata pencaharian produsen pangan karena kenaikan biaya maupun gerakan harga yang tidak menentu.

Artinya, rejim perdagangan global harus mengatasi masalah, terlalu besarnya konsentrasi pada pasar-pasar pangan global, pemberian subsidi tingkat tinggi secara terus menerusÂ kepada pertanian di negara-negara maju dan volatilitas harga yang disebabkan oleh aktivitas spekulatif.Â Sementara masalah ini belum terpecahkan, negara-negara berkembang harus mencari cara untuk mengatasi dan memastikan ketahanan pangan dan mata pencaharian bagi warga negara mereka.Â Perlu menciptakan kemungkinan lebih luas bagi produksi pangan domestik, terutama melalui dukungan terhadap petani-petani kecil dengan menyediakan akses terhadap kredit, teknologi, tenaga, dan jaminan pasar dengan harga yang stabil dan membuat pangan terjangkau bagi konsumen berpendapatan rendah. Hal ini mungkin dapat lebih mendorong produksi pangan dalam negeri, Â jika diperlukan melalui beragam insentif dan subsidi, sekaligus memastikan distribusi Â secara tepat untuk Â pangan bergizi cukup dengan jumlah minimum yang dapat diakses semua orang. Namun, Langkah tersebut tidak sejalan dengan aturan-aturan WTO, terutama aturan yang terkait dengan dukungan pada cadangan pangan publik untuk pertanian. Â Kekuatirannya adalah perselisihan yang bersifat tidak sebanding Â dan tidak seimbang terhadap dukungan tersebut - sebagaimana negara-negara maju diperbolehkan memberlakukan sejumlah besar subsidi dalam negeri, Â sementara negara-negara berkembang berjuang untuk mempertahankan tingkat dukungan yang minimal. WTO mengakui tiga jenis dukungan dalam negeri untukÂ para petani. Langkah-langkah Â Kotak Jingga (Amber box)Â™ sepertiÂ pemberian aturan harga atau subsidi-subsidi yang terkait langsung dengan jumlah produksi dipandang sebagai pendistorsi perdagangan.. Kelompok negara-negara 30 (Sebagian besar negara-negara maju) diharuskan untuk menurunkan dukungannya sampai 36 persen; negara lain diperbolehkan untuk menyediakan semacam subsidi Âde minimisÂ™ sampai sampai 10 persen dari nilai produksi (output) negara-negara berkembang dan 5 persen bagi Â hasil negara maju.Â Dukungan ÂKotak BiruÂ™ (Blue Box) adalah aturan dukungan ÂJingga disertai syarat-syaratÂ™ Âtampaknya Â dirancang untuk mengurangi distorsi-distorsi perdagangan. Dan saat ini dibatasi Â 8 persen dari nilai produksi. Subsidi-subsidi Kotak Hijau adalah subsidi bukan untuk spesifik produk tertentu, dukungan langsung pendapatan untuk petani yang dipisahkan dari produksi atau harga, kebijakan-kebijakan untuk perlindungan lingkungan maupun pembangunan kawasan. Subsidi-subsidi Kotak Hijau tersebut tidak dianggap mendistorsi perdagangan dan karenanya tidak Â dibatasi syarat-syarat apapun. Sebagian besar negara-negara maju memindahkan dukungannya dengan lebih mengandalkan subsidi-subsidi Kotak Hijau di pertanian, sehingga mereka bisa terus memberikan dukungan dalam jumlah besar bagi para petani mereka tanpa melanggar komitmen-komitmen WTO.

Subsidi-subsidi tanaman tertentu Namun, oleh karena negara-negara berkembang berupaya memastikan ketahanan pangan, mungkin perlu memberikan subsidi khusus tanaman tertentu, sehingga dapat mendorong dan membantu petani untuk membudidayakan tanaman pangan dan menjamin harganya terjangkau bagi konsumen. Pengaturan harga dan pengadaan pangan publik bisa menjadi instrumen kebijakan yang esensial bagi peningkatan kemampuan nasional dalam rangka menjamin ketahanan pangan dengan peningkatan efisiensi, produktivitas, kelembaman, daya saing, dan keberlangsungan produksi pangan nasional. Maka, amat penting untuk memperluas definisi dukungan Kotak Hijau mengingat kebutuhan-kebutuhan khusus untuk negara-negara berkembang, dan mempertimbangkan fakta bahwa sebagian besar tanaman-tanaman pangan untuk program-program kemandirian pangan diperoleh dari para petani berpendapatan rendah dan sumber daya terbatas. Namun, oleh karena langkah-langkah kompensasi ini bisa bertentangan dengan aturan-aturan WTO yang berlaku, yang tidak memperbolehkan intervensi terhadap tanaman khusus kecuali jika sudah tercatat (seperti yang terjadi dengan negara-negara maju dengan subsidi-subsidi skala besar), langkah-langkah ini telah dan terus ditolak oleh negara-negara maju. Jadi, Undang-Undang India yang baru-baru ini mencoba menyediakan ketahanan pangan bagi satu populasi besar di dunia yang kekurangan nutrisi telah, dipertentangkan oleh Amerika Serikat dalam WTO, meski skema India dengan biaya lebih kecil dari yang subsidi pangan yang disediakan AS. Demi mencegah kemungkinan-kemungkinan ketidakadilan itu, negara-negara berkembang dalam kelompok G33 mendorong penambahan kategori dalam Kotak Hijau meliputi kebijakan-kebijakan dan pelayanan terkait penyelesaian masalah petani, program-program reformasi lahan, pembangunan pedesaan dan ketahanan mata pencaharian pedesaan di anggota negara-negara berkembang, seperti penetapan jasa infrastruktur, rehabilitasi lahan, konservasi tanah dan pengelolaan sumberdaya, pengelolaan kekeringan dan pengawasan banjir, program-program pekerjaan desa, ketahanan makanan bergizi, pengeluaran hak properti dan program-program perumahan, untuk meningkatkan pembangunan pedesaan dan penghapusan kemiskinan<sup>TM</sup>. Kebijakan ini dapat diperluas untuk memungkinkan terbentuk badan-badan penjualan dan skema manajemen pasokan pangan, karena keduanya kerap kali penting bagi ketahanan pangan dan mata pencaharian. Kekhawatiran lain negara berkembang adalah cadangan pangan publik juga dimasukkan dalam pengaturan dukungan yang dibatasi 10 persen. Namun cadangan pangan (seperti gandum, gabah dll) bisa menjadi penting untuk mempertahankan program-program ketahanan pangan dalam negeri dan menjaga dari pergerakan mendadak dalam harga pangan global. Idealnya, cadangan publik ini dianggap sebagai subsidi dalam Kotak Hijau, terutama jika cadangan publik untuk bahan baku pangan/biji-bijian dirancang bagi konsumsi dalam negeri. Dapat dimungkinkan untuk menggabungkan perlindungan atau jaminan yang mencegah cadangan pangan ini meluber ke pasar-pasar global. Selanjutnya, saat ini, ini WTO menggunakan harga referensi eksternal 1986-1988, yang jelas-jelas ketinggalan jaman, untuk mengkalkulasi dukungan. Kalkulasi ini perlu direvisi dengan mempertimbangkan terjadinya inflasi harga pangan yang signifikan sejak saat itu. Kemungkinan lain adalah mengambil harga rata-rata dari tahun lalu atau rata-rata tiga tahun berturut-turut. Paling tidak, harus menggunakan tingkat inflasi yang besar (lebih tinggi dari 4%) ketika menghitung kontribusi program cadangan pangan dan kebijakan-kebijakan lain dalam jumlah total dukungan pertanian di WTO. Namun negara-negara maju menolak, karena revisi itu akan membuka kembali perjanjian<sup>TM</sup> Sayangnya, pada KTM Bali, tidak satupun usulan yang sungguh masuk akal ini diterima oleh negara-negara maju. Justru sebaliknya, deklarasi akhir hanya memuat sebuah klausul perdamaian/peace clause<sup>TM</sup> yang secara sementara menangguk tindakan-tindakan WTO kepada negara yang melebihi batas minimal. Ini sama saja mengakui bahwa langkah-langkah tersebut ilegal<sup>TM</sup> dan hanya menyediakan keringanan dengan masa terbatas. Negara-negara berkembang mencoba yakin dengan situasi ini, berpendapat klausul perdamaian<sup>TM</sup> diterima hanya hanyalah sebagai langkah transisi menuju pengakuan penuh atas legitimasi program-program untuk memastikan ketahanan pangan. Namun hingga perundingan-perundingan selesai, kita tidak tahu apakah ini telah menjadi kepentingan jangka panjang mereka. Dan sementara ini, negara-negara seperti India dipaksa untuk terlibat dalam laporan yang rumit, membosankan dan sangat mahal tentang subsidi-subsidi dan nilai-nilainya, agar memungkinkan untuk mengawasi<sup>TM</sup> subsidi mereka. Aturan-aturan saat ini ini merupakan ejekan bagi tujuan pertama Pembangunan Milenium yakni pengurangan kelaparan. Jika komunitas dunia benar-benar memperdulikan soal pengurangan kelaparan ini, tidak mungkin komunitas dunia membiarkan perjanjian perdagangan yang tidak adil mengurangi kemampuan negara-negara berkembang dalam meningkatkan ketahanan pangan. Sebagaimana dicatat oleh Pelapor khusus PBB tentang Hak akan pangan. Tidak ada situasi apapun yang memperbolehkan komitmen perdagangan membatasi kemampuan suatu negara untuk mengadopsi langkah-langkah yang menjamin ketahanan pangan nasional dan hak atas pangan yang layak, semacam pengecualian (waiver) untuk menerapkan langkah-langkah tersebut harus dipertimbangkan. Rakyat dimanapun perlu membuat ketahanan pangan ini menjadi isu yang benar-benar penting yang artinya tidak boleh mentolerir kompromi apapun. Jayati Ghosh is adalah seorang profesor ekonomi Jawaharlal Nehru University di New Delhi, India. Tulisan ini dimuat dalam Third World Resurgence No. 281/282, Januari/Februari 2014, halaman 37-38. Untuk membaca versi bahasa Inggris silahkan kunjungi [www.twn.my](http://www.twn.my). Silahkan mengutip tulisan dengan menyebutkan sumbernya.