

Standing Above the Leviathan: Implikasi Difusi Norma Perdagangan Wto Ke Dalam Kebijakan Impor Pangan Indonesia Pada Tahun 2018-2022

Reskyana Lukman¹, Indra Kusumawardhana²

¹ Universitas Pertamina, Indonesia

² Universitas Pertamina, Indonesia

Email Correspondence: said.amirulkamar@ar-raniry.ac.id

Abstrak: Kekuatan organisasi internasional atas kebijakan negara-negara berkembang telah menjadi wacana yang signifikan di era globalisasi. Studi ini menjelaskan kebijakan impor pangan Indonesia antara 2018 dan 2022, yang menerapkan kebijakan impor terlepas dari surplus atau panen raya, karena pengaruh norma perdagangan pertanian yang diperkenalkan oleh Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan proses WTO sebagai organisasi internasional yang mampu mengendalikan kebijakan impor pangan Indonesia dari tahun 2018 hingga 2022 melalui analisis proses difusi norma-norma perdagangan pertanian WTO yang tertanam dalam Agreement on Agriculture (AoA). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif, melibatkan pengumpulan data melalui tinjauan pustaka dan menerapkan teori difusi norma untuk memahami proses inferensi dari norma global ke kebijakan nasional negara berkembang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa WTO dapat mengendalikan kebijakan impor pangan Indonesia melalui keterlibatannya dalam tahap difusi norma sebagai norm diffuser, memantapkan dirinya sebagai platform organisasi dalam tahap kemunculan norma dan memberikan legitimasi terhadap norma dalam tahap penerimaan. Oleh karena itu, selama internalisasi norma oleh Indonesia, WTO mampu memantau dan mengendalikan kebijakan pertanian negara, menghasilkan kebijakan impor pangan yang konsisten meskipun panen raya atau surplus.

Kata Kunci: Organisasi Internasional, WTO, Indonesia, Kebijakan Pangan, Difusi Norma

Abstract: The power of international organizations over the policies of developing countries has become a significant discourse in the era of globalization. This study elucidates Indonesia's food import policy between 2018 and 2022, which implements import policies regardless of surplus or bumper harvests, due to the influence of agricultural trade norms introduced by the World Trade Organization (WTO). The research aims to depict the process of the WTO as an international organization capable of controlling Indonesia's food import policy from 2018 to 2022 through the analysis of the diffusion process of WTO agricultural trade norms embedded within the Agreement on Agriculture (AoA). The method utilized in this study is qualitative research, involving data collection through literature review and applying the theory of norm diffusion to understand the inference process from global norms to the national policies of developing countries. The results demonstrate that the WTO can control Indonesia's food import policy through its engagement in the norm diffusion stage as a norm diffuser, establishing itself as an organizational platform in the norm emergence stage and providing legitimacy to norms in the acceptance stage. Therefore, during the internalization of norms by Indonesia, the WTO is able to monitor and control the country's agricultural policies, resulting in consistent food import policies despite bumper harvests or surpluses.

Keywords: International Organization, WTO, Indonesia, Food Policy, Norms Diffusion.

Article History:

Received; 10-07-2023; Revised; 02-08-2023; Accepted; 08-10-2023

PENDAHULUAN

WTO adalah organisasi yang muncul sebagai fundamen *Bretton Wood Systems* dan menjadi organisasi internasional yang sangat penting terutama setelah dibentuk karena volume ekspor perdagangan dunia menjadi meningkat dengan rata-rata 6% pertahun (Winarno, 2011). Salah satu agenda yang dibawa oleh WTO adalah liberalisasi pertanian. WTO mengesahkan liberalisasi pertanian



This work is licensed under a
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

sebagai norma perdagangan pertanian yang wajib diimplementasikan oleh negara anggotanya, melalui seperangkat aturan yang dimuat dalam perjanjian pertanian *Agreement on Agriculture (AoA)* dan diberlakukan sejak tanggal 1 Januari 1995. AoA memuat 3 pilar utama, yaitu perluasan dalam akses pasar (*market access*), pengurangan dukungan domestik (*domestic support*) yang menghambat pasar, dan pengurangan dalam subsidi ekspor (*export subsidy*) (Parapat, 2015). Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang tergabung dalam keanggotaan WTO, sehingga AoA juga terikat langsung dengan kebijakan domestik pertanian Indonesia, sejak 1995 Indonesia telah mengimplementasikan pengurangan subsidi input pertanian.

Meskipun Indonesia telah mengimplementasikan AoA dalam kebijakan domestiknya, AoA belum bisa dimanfaatkan Indonesia untuk mendorong ekspor produk pertaniannya ke pasar dunia, sebaliknya sejak 1998 kehadiran AoA dalam kebijakan Indonesia menyebabkan peningkatan impor (Khudori, 2008). Berbagai temuan memperlihatkan bahwa dampak implementasi AoA di Indonesia menyebabkan kenaikan impor pangan di Indonesia. Studi Partai Amanat Nasional (PAN) Indonesia yang bekerjasama dengan *ASEAN Public Relations Network (APRN)* dan *International NGO Forum on Indonesia Development (INFID)* yang memperlihatkan bahwa terjadi kenaikan impor pangan setelah tiga tahun implementasi AoA, buku *Globalisasi Pertanian* yang ditulis oleh Setiawan pada tahun 2003 yang memberikan pembaruan bahwa enam tahun setelah implementasi AoA terjadi kenaikan impor pangan, serta temuan dari Dini Yuniarti yang mengambil sampel beras dengan batas waktu 1979 hingga 2007 dan menemukan bahwa AoA mempengaruhi permintaan beras impor dan liberalisasi perdagangan meningkatkan ketergantungan impor beras.

Meskipun telah banyak penelitian yang membuktikan dampak implementasi AoA di Indonesia terkait peningkatan impor pangan, Indonesia tetap bertahan di WTO dan tetap konsisten untuk membuka akses pasar pertaniannya, meskipun belum ada pembaruan AoA hingga saat ini sejak Putaran Doha. Konsistensi Indonesia terkait pembukaan pasar pertaniannya dapat dilihat hingga saat ini, pada rentang 2013 hingga 2017 Indonesia menghadapi tuntutan dari Brasil, Amerika Serikat, dan Selandia Baru terkait aturan impor pertaniannya. Badan Penyelesaian Sengketa WTO meminta Indonesia menyesuaikan kebijakan kembali sesuai rekomendasi mereka, salah satunya adalah perubahan beberapa aturan yang mencakup peraturan ketahanan pangan Indonesia. Indonesia sebagai negara anggota WTO mematuhi rekomendasi tersebut dengan melakukan revisi beberapa peraturan yang dianggap tidak sesuai dengan aturan yang ada dalam WTO, termasuk AoA, hingga membuat Indonesia ditahun 2018 menjadikan impor pangan sebagai sumber pangan Indonesia secara tertulis didalam aturan perundang-undangan, bahkan menormalisasi impor pangan ketika panen raya maupun surplus dalam negeri.

Hal itu dibuktikan dari konsistensi Indonesia mendatangkan pangan-pangan dari luar, meskipun sedang panen raya maupun *surplus*. Komoditas pangan tersebut dapat ditemukan dengan jelas dalam empat komoditas unggulannya. Komoditas unggulan tersebut diantaranya adalah beras, jagung, telur ayam, serta ayam. Merujuk dari situs databoks, Indonesia merupakan negara produsen beras terbesar keempat di dunia sebanyak 35,4 juta ton pada tahun 2022, juga produsen jagung terbesar kedelapan sepanjang tahun 2014-2018 sebesar 24,27 ton (Rizaty, 2022). Menurut *Food and Agriculture Organization (FAO)*, Indonesia juga menjadi penghasil telur ayam terbesar ke 4 didunia sebesar 4,688,121 ton, serta menempati peringkat ke 6 sebagai negara produsen ayam terbesar di dunia dengan angka produksi 3,4 juta ton di tahun 2018. Meskipun komoditas-komoditas tersebut merupakan komoditas unggulan yang pada dasarnya potensial untuk dipasarkan, sebaliknya Indonesia melakukan impor pangan terhadap komoditas tersebut.

Tabel 1. Data Volume Surplus, Impor, Ekspor Komoditas Pangan Indonesia

No	Komoditas	Tahun	Surplus (Ton)	Impor (Ton)	Ekspor(Ton)
1.	Beras	2021	1.310.000	407.740	3.260
		2020	2.130.000	356.286	366.16
		2019	2.380.000	444.508	286.400
		2018	4.370.000	2.253.824	3.212.720
2.	Jagung	2021	2.800.000	995.990	2.538
		2020	6.200.000	865.653	64.272
		2019	2.200.000	1.020.000	1.701
		2018	6.700.000	1.150.225	341.523



No	Komoditas	Tahun	Surplus (Ton)	Impor (Ton)	Ekspor(Ton)
3.	Telur Ayam	2021	156.923	1.988	48,13
		2020	97.173	2.009	78
		2019	37.758	1.902	171
		2018	15.101	1.888	46
4.	Daging Ayam Ras	2021	883.000	22.651	49.474
		2020	500.000	16.537	41.552
		2019	236.960	20.224	34.371
		2018	310.360	19.623	16.514

Sumber: Data dari Kementerian Pertanian (2020), Kementerian Pertanian (2022), Kementerian Pertanian (2021), Badan Pusat Statistik (2022).

Berdasarkan dari data di atas, terbukti Indonesia masih konsisten menerapkan kebijakan impor pangan meskipun komoditas tersebut mengalami *surplus*. Sementara diketahui bahwa suatu negara menerapkan impor ketika negara tersebut mengalami defisiensi (kekurangan/kegagalan) dalam melakukan penyelenggaraan produksi, baik barang maupun jasa untuk kebutuhan konsumsi domestiknya (Jiuhardi, 2023). Alasan pemerintah tetap melakukan impor komoditas pangan meskipun *surplus* didasari oleh upaya pemerintah untuk stabilisasi harga komoditas pangan dan menjaga stok tetap aman. Hal tersebut dijelaskan dalam pernyataan Amran Menteri Pertanian Indonesia 2014-2019 yang menyatakan bahwa impor pangan dilakukan sebagai cadangan untuk tetap menjaga stok, serta sekaligus menstabilkan kembali harga di pasaran (Desrianto, 2019). Meskipun berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah untuk mengurangi ketergantungan impor pangan, pada faktanya impor masih tetap terjadi di tahun 2022, bahkan pada keseluruhan sampel komoditas pangan yang diambil.

Indonesia *surplus* sebesar 1,74 juta ton beras pada tahun 2022, meskipun begitu pada waktu yang sama pemerintah tetap impor 501 ribu ton beras (Safutra, 2023). Jagung juga tetap mengalami impor ditengah pernyataan Badan Pangan Nasional tentang proyeksi *surplus* produksi jagung periode Januari-September 2022 sekitar 2,3 juta hingga 2,5 juta ton (Zuraya, 2022). Total realisasi impor jagung pada tahun yang sama, periode Januari-Agustus sebesar 753, 413 ton (Badan Kebijakan Perdagangan Kementerian Perdagangan, 2022). Komoditas telur ayam *surplus* sebesar 63.066 ton, akan tetapi pemerintah tetap melakukan impor tepung telur (Rizky, 2023a). Pada periode Januari hingga November 2022, impor tepung telur ayam dilakukan sebanyak 1.711,84 ton (Rizky, 2023b). Begitu juga daging ayam ras yang masih impor, sekalipun telah ada proyeksi terjadi *surplus*. Indonesia melakukan impor daging ayam sebesar 2,8 ton pada Februari 2022 (Putri, 2022). Sementara sebelumnya, telah dikemukakan terjadi surplus yang diinformasikan langsung oleh Kementerian Pertanian pada saat siaran pers 11 Februari 2022 (Timorria, 2022). Sepanjang tahun 2022, Indonesia diproyeksikan akan *surplus* 500.000 ton daging ayam (Komalasari, 2023).

Berdasarkan dari masalah tersebut, tulisan ini akan mencoba menjawab pertanyaan tentang “How” dalam menemukan kuasa organisasi internasional terhadap negara berkembang pada studi kasus difusi norma perdagangan pertanian WTO dan Kebijakan Impor Pangan Indonesia 2018-2022. Oleh karenanya, pertanyaan sentral yang akan difokuskan dalam artikel ini adalah Bagaimana proses difusi norma perdagangan pertanian yang didorong oleh WTO untuk mengontrol kebijakan impor pangan Indonesia tahun 2018-2022. Artikel ini mengklaim bahwa proses difusi norma perdagangan pertanian yang didorong oleh WTO terdiri dari beberapa tahap yaitu *norm emergence*, *norm cascade*, dan *norm internalization*, pada keseluruhan tahap tersebut WTO melibatkan diri sebagai *norm diffuser* (pemancar norma). WTO pada tahap *norm emergence* berperan sebagai *organizational platform*, sementara tahap selanjutnya melibatkan diri sebagai pemberi legitimasi terhadap norma, sehingga memiliki wewenang untuk mengontrol kebijakan impor pangan Indonesia hingga tahap internalisasi norma.

Difusi Norma dan Organisasi Internasional: Pendekatan Konstruktivis

Pada logika konstruktivisme, aktor dalam hubungan internasional diberi atribut sebagaimana manusia. Atribut tersebut diantaranya rasionalitas, identitas, keyakinan, kepentingan dan sebagainya (Wendt, 2004). Aktor hubungan internasional sama seperti manusia yang hidup di tengah-tengah masyarakat, mereka juga memperhatikan norma serta aturan yang berlaku. Konstruktivisme memandang negara adalah aktor yang menghormati aturan yang disepakati dengan landasan bahwa penghormatan aturan tersebut dilakukan untuk dilihat baik oleh negara lain. Berdasarkan hal tersebut, tindakan negara

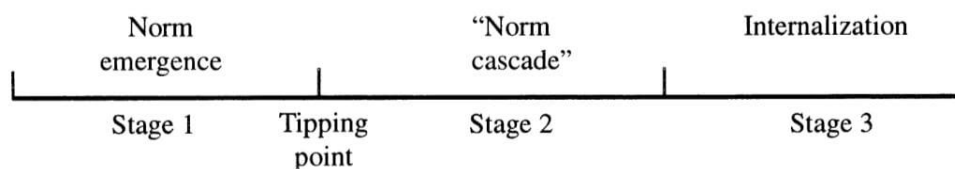


lebih didasarkan dengan pertimbangan baik buruk, pantas tidak pantas (*logic of appropriateness*) dibanding pertimbangan untung rugi (*logic of consequences*) (March & Olsen, 2004). Kepentingan nasional melalui hal tersebut dimaknai dalam konteks norma yang diakui oleh komunitas internasional dan pemahaman tentang apa yang pantas serta tidak pantas (Finnemore, 1996).

Logika kepantasan tersebut merupakan dasar bagi negara untuk melakukan dan tidak melakukan suatu hal. Konstruktivis menganggap kerugian yang akan ditanggung oleh negara ketika melakukan tindakan bukan terkait kehilangan sumber daya material, tetapi lebih kepada kehilangan kepercayaan akibat tindakan yang dilakukan dipandang tidak pantas atau melanggar kaidah-kaidah sebelumnya yang telah mereka sepakati. Pada pandangan konstruktivis, norma dalam hubungan internasional dianggap sebagai harapan-harapan bersama yang dipercayai oleh sekumpulan aktor tentang perilaku yang pantas (Finnemore, 1996). Norma merupakan sebuah standar perilaku yang berisi anjuran-anjuran atau larangan (Rosyidin, 2015). Aktor-aktor dalam hubungan internasional melakukan tindakan karena diarahkan oleh norma-norma, aturan-aturan, prinsip-prinsip yang telah disepakati bersama, serta adanya kepercayaan bahwa dari semua itu menyediakan pengertian tentang hal-hal yang baik, berharga, penting, serta cara-cara yang efektif atau *legitimate* untuk merengkuhnya (Finnemore, 1996).

Negara patuh terhadap aturan (norma) karena ada struktur sosial yang memberikan tekanan ke negara untuk mengikuti aturan yang disepakati bersama. Norma memiliki kekuatan dalam menentukan suatu tindakan negara ketika norma tersebut termanifestasi kedalam suatu lembaga. Norma serta gagasan yang terinstitusionalisasi memberikan pertimbangan serta pilihan strategi yang paling memungkinkan bagi aktor, baik pada hal praktik maupun etis. Norma yang melembaga bukan hanya membantu menentukan tujuan tindakan, tetapi juga memberikan cara mengorganisir tindakan untuk mencapai suatu tujuan (Katzenstein, 2008). Pelembagaan norma bisa dilakukan dalam tingkat internasional (norma struktural) dan tingkat nasional (norma domestik). Menurut Finnemore, norma-norma tersebar diseluruh sistem internasional dan diajarkan ke negara-negara melalui organisasi internasional, serta organisasi internasional non-pemerintah. Finnemore memandang norma internasional yang diperkenalkan oleh organisasi internasional mampu untuk mempengaruhi kebijakan nasional melalui upaya agar negara-negara anggota mengadopsi norma tersebut dalam kebijakan nasionalnya.

Para konstruktivis mengakui organisasi internasional sebagai *norm diffuser* atau penyebar norma dalam ranah internasional. Organisasi internasional memiliki berbagai sumber otoritas seperti *delegated authority*, *moral authority*, dan *expert authority* yang memungkinkan organisasi internasional menggunakan sumber daya diskursif dan institusionalnya untuk membujuk aktor-aktor internasional agar tunduk terhadap penilaian organisasi internasional (Barnett & Finnemore, 2004). Finnemore dan Sikkink pada 1998 dalam karyanya *International Norm Dynamics and Political Change* memberikan gambaran tentang proses penyebaran norma yang disebut teori difusi norma. Teori difusi norma dipandang layaknya siklus kehidupan yang terbagi atas tiga tahap yaitu *norm emergence* (kemunculan norma); *norm acceptance* (penerimaan norma); serta *norm institutionalization* (institusionalisasi norma) (Finnemore & Sikkink, 1998). Pada tahap kemunculan dan penerimaan norma, Finnemore dan Sikkink menempatkan *Tipping point* sebagai penengah dari tahap tersebut.



Gambar 1. Tahap Difusi Norma (Finnemore & Sikkink, 1998)

Tahap pertama adalah **Norm Emergence**. Tahap ini merupakan tahap kemunculan norma untuk pertama kalinya. *Norm Emergence* dibagi menjadi dua elemen yang membantu kesuksesan norma baru yaitu *norm entrepreneurs* dan *organizational platforms*. *Norm entrepreneurs* bekerja pada tahap ini dengan menarik perhatian terhadap suatu masalah atau bahkan membuat isu melalui interpretasi, penafsiran, serta dramatisasi dari isu tersebut (Finnemore & Sikkink, 1998). Pada tahap kemunculan norma, *norm entrepreneurs* melakukan berusaha untuk meyakinkan *norm leaders* untuk melakukan



adopsi norma baru. *Norm leaders* merupakan negara-negara yang telah lebih dahulu mengadopsi norma, sedangkan *norm entrepreneurs* yaitu aktor yang mempunyai pemahaman kuat tentang perilaku yang diinginkan atau sesuai dengan komunitas mereka. Elemen kedua yaitu *Organizational Platforms*, elemen ini adalah wadah bagi *norm entrepreneurs* untuk melakukan promosi terhadap norma-norma mereka (Finnemore & Sikkink, 1998).

Selanjutnya, Finnemore dan Sikkink menempatkan ***Tipping atau Threshold Points***. Tahap ini adalah tahap setelah *entrepreneurs* membujuk negara untuk menjadi *norm leaders* dan mengadopsi norma baru. Kriteria bahwa kondisi tersebut sudah masuk kedalam tahap ini dibagi menjadi dua. Pertama, munculnya banyak aktor negara yang memberikan pernyataan ketertarikan dalam mengadopsi norma yang dipromosikan tersebut, hal itu umumnya mencakup sepertiga dari seluruh negara didalam sistem internasional. Kedua yaitu diadopsinya norma oleh negara yang berkompromi terkait adopsi norma (*critical state*), meskipun negara tersebut memiliki kondisi yang membuatnya tidak memungkinkan mereka untuk menerapkan norma baru tersebut, baik karena adanya hambatan dari aspek budaya, sosial, masyarakat, maupun infrastruktur politik yang dimilikinya (Finnemore & Sikkink, 1998).

Pada tahap kedua ada yang disebut dengan ***Norm Cascade (Acceptance)***. Tahap ini telah banyak negara-negara yang mulai melakukan adopsi lebih cepat terhadap norma baru tersebut, bahkan adopsi dilakukan tanpa ada tekanan domestik (Finnemore & Sikkink, 1998). Finnemore dan Sikkink membagi tiga motif yang membuat negara mau melakukan adopsi norma baru. Pertama adalah legitimasi. Legitimasi membuat negara patuh terhadap aturan, salah satunya yang berperan dalam legitimasi adalah kehadiran organisasi internasional. Finnemore dan Sikkink menganggap organisasi internasional dapat memberi label kepada negara-negara yang menolak atau menerima suatu norma. Negara yang melakukan penolakan bisa mendapat konsekuensi norma seperti kehilangan kredibilitas, reputasi, maupun kepercayaan dalam konteks hubungan internasional. Kedua adalah kesesuaian. Kesesuaian menurut Robert Axelrod melibatkan bukti sosial. Negara patuh terhadap norma karena negara tersebut berupaya untuk memperlihatkan kepada dunia bahwa mereka telah beradaptasi pada lingkungan sosialnya. Ketiga adalah penghargaan. Hal ini berkaitan dengan kondisi suatu negara yang mengikuti norma untuk mendapatkan respon, penghormatan, atau relasi yang baik dengan negara-negara lain.

Tahap terakhir dalam proses difusi norma adalah ***Norm Internalization***. *Norm internalization* adalah puncak tahapan terbentuknya norma, hal itu ditandai dengan negara tidak mempertanyakan kembali legitimasi norma tersebut (Finnemore & Sikkink, 1998). Pada tahap internalisasi norma, negara-negara akan melakukan tindakan konformis, serta menjadikan norma tersebut sebagai kebiasaan mereka ketika berinteraksi (Rosyidin, 2015). Ketika norma telah terinstitusionalisasi, norma tidak hanya hanya menyediakan paradigma yang mempengaruhi perilaku secara langsung seperti menjadi penentu standar perilaku yang pantas, tetapi juga secara tidak langsung. Pada konteks secara tidak langsung, norma yang terinstitusionalisasi bisa menjembatani nilai-nilai yang dipercayai dan dianut oleh individu maupun kelompok dalam konteks menghadapi persoalan tertentu (Rosyidin, 2015). Norma yang mengalami pelebagaan memiliki dampak yang besar terhadap perilaku-perilaku negara.

Difusi Norma Perdagangan Pertanian WTO dalam Kebijakan Indonesia

Difusi norma perdagangan pertanian WTO dibagi menjadi tiga tahap. Tahap tersebut diantaranya adalah *norm emergence*, *norm cascade*, serta *norm internalization*. Pada tahap *Norm Emergence* dalam hal perdagangan pertanian WTO dapat ditemukan melalui identifikasi aktor yang mendorong kemunculan isu pertanian untuk didalam agenda negosiasi WTO. Tahap ini mengidentifikasi dua elemen yang berperan dalam kemunculan norma baru yaitu *norm entrepreneurs* sebagai aktor yang memunculkan norma, serta *organizational platforms* sebagai wadah *norm entrepreneurs* untuk mempromosikan norma baru (Finnemore & Sikkink, 1998). Berdasarkan data-data yang ditemukan pada studi kasus ini, pihak yang menjadi *norm entrepreneurs* adalah Amerika Serikat dan *Cairns Group*, sementara *organizational platform* yang menjadi wadah tempat *norm entrepreneurs* untuk mempromosikan norma baru adalah GATT/WTO. Hal itu dapat dibuktikan dari sejarah kemunculan isu pertanian sebagai salah satu agenda negosiasi GATT/WTO.

Perdagangan pertanian telah menjadi isu penting dalam putaran berturut-turut negosiasi GATT, tepatnya pada tahun 1960-an. Isu pertanian yang kemudian menghasilkan AoA dibentuk oleh



persaingan antara Amerika Serikat dengan Uni Eropa dalam pasar pertanian dunia (Gonzalez, 2002). Isu pertanian mulai dibahas oleh Amerika Serikat pada Putaran Dillion di tahun 1960 hingga 1961, meskipun hanya terbatas pada beberapa komoditas. Amerika Serikat menawarkan pengurangan tarif hambatan sebesar 20% berdasarkan item per item. Peningkatan gratis atau tanpa tarif untuk komoditas kedelai, biji rami, bungkil, dan kapas yang dinegosiasikan bersama dengan *Common Market* Eropa yang disebut *European Economic Community* (EEC) (Porter & Bowers, 1989). EEC terdiri dari Belgia, Prancis, Jerman Barat, Luksemburg, Italia, dan Belanda. Upaya negosiasi pertanian dalam GATT pra-Putaran Uruguay sangat penting bagi Amerika Serikat. Hal tersebut karena langkah integrasi Eropa dengan tarif eksternal umum yang besar di pasar Eropa, telah menghambat ekspor terutama pada komoditas pertanian Amerika Serikat.

Kehadiran *Common Market* Eropa digunakan oleh Amerika Serikat untuk mendapatkan dukungan dari negara-negara berkembang bahwa EEC pada dasarnya telah melanggar salah satu elemen utama dalam GATT yaitu prinsip non-diskriminasi atau *Most Favoured Nation* (MFN), sehingga dari dukungan tersebut Amerika Serikat bisa memasukkan agenda pertanian dalam pembahasan GATT (Bhagwati, 2013). Amerika Serikat melakukan persuasi didalam negosiasi pre-Putaran Uruguay dengan dukungan dari negara-negara *Cairn Groups* yang juga berada pada posisi mendukung liberalisasi pasar pertanian. Meskipun begitu dari berbagai putaran negosiasi pra-Putaran Uruguay, EEC dan negara-negara seperti Jepang, serta Korea Selatan yang menerapkan proteksionisme tinggi terhadap produk pertaniannya melakukan penolakan berkali-kali terhadap usulan-usulan yang masuk untuk pengaturan khusus pada produk pertanian (Sharma, n.d.).

Inisiasi yang dilakukan oleh Amerika Serikat sejak Putaran Dillion terkait pengaturan untuk produk pertanian, hingga Putaran Uruguay yang menghasilkan perjanjian pertanian yang disebut AoA, membuat Amerika Serikat dapat diidentifikasi sebagai salah satu *norm entrepreneurs*. Hal itu sesuai dengan pernyataan Finnemore dan Sikkink bahwa *norm entrepreneurs* bertugas untuk memunculkan norma dengan menarik perhatian terhadap suatu masalah atau bahkan membuat isu dengan melakukan interpretasi, penafsiran, serta dramatisasi dari isu. Amerika Serikat tidak berhenti untuk mendesak negosiasi isu pertanian hingga Putaran Uruguay. Putaran Uruguay diselenggarakan sejak 1986 di Punta del Este, tepatnya di Uruguay yang menghasilkan persetujuan bahwa putaran tersebut tidak hanya berkonsentrasi pada isu batas perlindungan dan ekspor subsidi, tetapi juga pada isu kebijakan pertanian domestik (Sharma, n.d.).

Pada Putaran Uruguay, Amerika Serikat berperan untuk meyakinkan EEC yang selalu melakukan penolakan terhadap teks-teks tentang pertanian, hingga akhirnya mampu menghasilkan kesepakatan *Blair House Accord* yang akhirnya amandemen tersebut juga dimasukkan kedalam *Final Act GATT* (Sharma, n.d.). Selain Amerika Serikat, *Cairn Groups* juga menjadi salah satu *norm entrepreneurs*. *Cairn Groups* yang terdiri dari berbagai negara pengeskor produk pertanian juga memainkan peran penting untuk melakukan *agenda setting* terhadap negosiasi pasar pertanian didalam Putaran Uruguay yang dilakukan dibawah GATT (Gallagher, 1988). *Cairn Groups* menggunakan kesempatan Putaran Uruguay yang akan datang untuk memasukkan isu pertanian didalam negosiasi GATT dan menyebarkan isu tersebut melalui media pers dengan memberikan rangkuman hasil pertemuan-pertemuan yang diadakan oleh *Cairn Groups*.

Cairn Groups mulai muncul ketika pemerintah Uruguay mengundang Amerika Latin, Australia, dan Selandia Baru pada bulan April 1986 (Gallagher, 1988). Mereka bertemu di Montevideo dalam pertemuan *Southern Hemisphere Temperate Zone Agricultural Producers* dengan membahas pendekatan bersama untuk persiapan negosiasi pertanian. Kesempatan Uruguay untuk menjadi tuan rumah dalam pertemuan *GATT Ministerial* menjadi kesempatan juga bagi negara-negara *Cairn Groups* untuk mendorong isu pertanian pada Putaran Uruguay yang akan datang. Pertemuan Montevideo menyatukan suara negara-negara pengeskor pertanian yang lebih kecil untuk menentang kebijakan proteksionisme dari negara-negara maju, termasuk Amerika Serikat dan Komisi Eropa. Masalah pertanian yang disampaikan oleh ketua rapat *Cairn Groups* kepada media pers adalah krisis yang ditimbulkan oleh praktik-praktik proteksionis yang sedemikian rupa, sehingga harus didiskusikan, mereka akan bekerjasama untuk mencapai mandat negosiasi GATT yang akan mengarah pada peningkatan substansial dalam akses kepasar negara-negara industri, serta penghapusan secara progresif secepat mungkin dalam subsidi ekspor (Gallagher, 1988).



Pada bulan Juni 1986, *Cairn Groups* kembali bertemu di Pattaya tepatnya di Thailand Selatan. Atas saran Australia, anggota grup tersebut diperluas menjadi negara-negara ASEAN, Kanada, Hungaria dan Chile. Perluasan dilakukan untuk membentuk kelompok yang semakin besar, sehingga besar potensi pengaruhnya, termasuk pada forum GATT yang dilakukan dengan konsensus. Perluasan yang melibatkan negara-negara berkembang juga penting untuk memperlihatkan bahwa *Cairn Groups* mencerminkan aspirasi dari negara-negara berkembang, diluar dari Amerika Latin (Gallagher, 1988). Kanada dimasukkan oleh *Cairn Groups* dengan salah satu alasan bahwa Kanada merupakan pengekspor biji-bijian terbesar ketiga, sehingga *Cairn Groups* juga dilengkapi oleh anggota dari negara ketujuh industri besar.

Cairn Groups mengumumkan rangkuman pertemuannya kepada media dengan menekankan hubungan antara kebijakan perusahaan-perusahaan besar industri dan kemerosotan pasar dunia, sisi lain mereka juga menekankan pentingnya reformasi dalam konteks negosiasi GATT yang mencantumkan elemen-elemen yang ingin dibahas oleh negara-negara dalam agenda negosiasi dengan cara yang lebih sistematis. *Cairn Groups* juga telah berani untuk membuat ancaman tentang konsekuensi dari kegagalan GATT memenuhi tuntutan mereka (Gallagher, 1988). Negara-negara pengekspor yang tergabung didalam *Cairn Groups* akan digunakan sebagai pihak yang mempertanyakan nilai partisipasi dalam putaran-putaran negosiasi GATT, jika tidak ada komitmen serius untuk mereformasi kebijakan perdagangan pertanian.

Berdasarkan dari hal tersebut, dapat dipahami bahwa *Cairn Groups* berupaya meningkatkan kedaruratan isu pertanian di GATT dengan mengumpulkan aspirasi dari negara-negara pengekspor produk pertanian yang tergabung antara negara maju dan negara berkembang yang pada akhirnya akan merepresentasikan kebutuhan bersama dari negara tersebut, hal itu juga didukung oleh kehadiran dari media pers yang menyoroti hasil pertemuan *Cairn Groups*, sehingga terjadi penyebaran pemahaman bukan hanya pada level negara, tetapi masyarakat dunia. Hal itu sejalan dengan pandangan bahwa pembingkaihan isu meningkatkan kedaruratan dan cara kerja *norm entrepreneurs* persis seperti cara kerja dari media yaitu membingkai serta mengemas sebuah isu hingga menjadi perhatian publik (Rosyidin, 2015). Amerika Serikat dan *Cairn Groups* pada kasus tersebut melakukan promosi norma melalui perundingan GATT/WTO dengan mengangkat isu tentang kebijakan pertanian yang memberikan ketidakseimbangan pendapatan antara pertanian negara maju dan negara berkembang.

Berdasarkan dari hal tersebut kehadiran forum perundingan yang diwadahi oleh GATT/WTO dapat dikatakan sebagai *Organizational Platforms* dalam kemunculan isu pertanian. Perundingan GATT telah sangat jelas menjadi wadah bagi *norm entrepreneurs* untuk mempromosikan isu pertanian yang mencangkup terjadinya perbedaan kebijakan antara negara maju dengan negara berkembang dalam bidang pertanian. Hal tersebut dibuktikan dari berbagai rangkaian perundingan yang membahas masalah perdagangan internasional dengan diisi langsung oleh negara-negara anggota, termasuk aktor-aktor yang teridentifikasi sebagai *norms entrepreneurs* pertanian yaitu Amerika Serikat dan *Cairn Groups*. GATT telah melakukan perundingan sebanyak tujuh kali sebelum kehadiran AoA didalam Putaran Uruguay. Putaran perundingan tersebut diantaranya adalah Putaran Jenewa tahun 1947, Putaran Annecy tahun 1949, Putaran Torquay 1951, Putaran Jenewa 1956, Putaran Dillion 1960 hingga 1961, Putaran Kennedy 1964 hingga 1967, Putaran Tokyo 1973 hingga 1979, Putaran Uruguay 186 hingga 1994.

Sebelum masuk pada *Norms Acceptance*, Finnemore dan Sikkink menempatkan *Tipping* atau *Threshold Points* diantara *Norms Emergence* dan *Norms Acceptance*. *Tipping* atau *Threshold Points* adalah tahap setelah *entrepreneurs* membujuk negara untuk menjadi *norm leaders* dan mengadopsi norma baru, sehingga Finnemore dan Sikkink menyebutnya sebagai *threshold* atau *tipping point*. Kriteria bahwa kondisi tersebut sudah masuk kedalam tahap tersebut dibagi menjadi dua. Hal tersebut diantaranya adalah pernyataan ketertarikan untuk adopsi norma dan diadopsinya norma oleh negara yang berkompromi. Pertama adalah pernyataan ketertarikan untuk adopsi norma. Pada kriteria ini, muncul banyak aktor negara yang memberikan pernyataan ketertarikan dalam mengadopsi norma yang dipromosikan tersebut, hal itu umumnya mencakup sepertiga dari seluruh negara didalam sistem internasional (Finnemore & Sikkink, 1998). Pada mulanya diketahui bahwa isu pertanian muncul dalam agenda pembahasan di Putaran Dillion pada 1960 hingga 1961, meskipun pada dasarnya isu tersebut bersifat komoditas individual atau hanya beberapa komoditas pertanian (Sharma, n.d.).



Pada proses negosiasi dalam Putaran Uruguay, tepatnya Februari 1991 semua pihak yang berkontrak setuju untuk memperbarui negosiasi khusus pertanian atas dasar komitmen mengikat khusus sebagai upaya untuk mengurangi dukungan pertanian dalam tiga bidang yaitu bantuan internal, batas perlindungan, dan bantuan ekspor (Ingersent et al., 1994). Pihak kontraktor yang terlibat dalam Putaran tersebut sebanyak 103 negara (Ingersent et al., 1994). Berdasarkan jumlah tersebut, bisa disimpulkan memenuhi kriteria tahap pertama dari *Tipping point* bahwa setidaknya sepertiga negara dari total seluruh negara memperlihatkan ketertarikan untuk adopsi. Kriteria tahap kedua yaitu diadopsinya norma oleh negara yang berkompromi, meskipun negara tersebut memiliki kondisi yang sangat tidak memungkinkan untuk menerapkan norma baru tersebut, baik akibat hambatan dalam aspek budaya, sosial, masyarakat, maupun infrastruktur politik yang dimilikinya (Finnemore & Sikkink, 1998).

Salah satu pihak yang mencolok, melakukan penolakan berkali-kali adalah Uni Eropa yang saat itu tergabung dalam EEC. Mereka melakukan penolakan terhadap proposal reformasi yang diajukan oleh Amerika Serikat dan negara-negara pengeskor pertanian yang tergabung dalam *Cairn Groups*. Sikap tersebut dilakukan untuk melindungi CAP (*Common Agricultural Policy*) dari tekanan reformasi eksternal. CAP didirikan pada 1962 dan menjadi kebijakan pertanian bersama dari Uni Eropa. CAP merupakan kemitraan antara pertanian dan masyarakat, dan antara Eropa dan petani. CAP memiliki beberapa tujuan seperti mendukung petani serta meningkatkan produktivitas pertanian, memastikan pasokan makanan terjangkau yang stabil; melindungi petani Uni Eropa untuk mencari nafkah yang layak (European Commission, n.d.). CAP menekankan pada dukungan untuk pertanian di Uni Eropa, sementara liberalisasi pertanian AoA menekankan pada pengurangan dukungan pertanian untuk tujuan liberalisasi.

Kondisi tersebut sama-sama saling bertentangan. Meskipun bertentangan dengan kehadiran CAP, EEC mulai menerima adopsi norma khusus untuk pertanian. Hal itu dibuktikan pada peluncuran EEC untuk isu pertanian. Pada Februari 1991, EEC mulai melemahkan penolakannya terhadap aturan khusus untuk sektor pertanian, bahkan EEC mempertimbangkan untuk membuat komitmen spesifik dalam mengurangi batas perlindungan dan bantuan ekspor dengan tidak keberatan pada penggunaan bentuk kata-kata yang diajukan oleh *GATT Secretary-General* untuk memulai kembali negosiasi pertanian (Ingersent et al., 1994). Melalui perjanjian bilateral antara Amerika Serikat dan EEC pada November 1992, EEC pada akhirnya menerima secara resmi pengaturan khusus untuk pertanian dalam GATT (Ingersent et al., 1994). Hingga akhirnya bisa menghasilkan *Agreement on Agriculture* (AoA) yang secara menyeluruh mengikat komitmen dari pihak yang melakukan kontrak dan yang bergabung didalam keanggotaan WTO.

Tahap kedua setelah *norm emergence* adalah *norm cascade (acceptance)*, tahap ini telah banyak negara-negara yang mulai melakukan adopsi lebih cepat terhadap norma baru tersebut, bahkan adopsi dilakukan tanpa ada tekanan domestik (Finnemore & Sikkink, 1998). Secara menyeluruh, mengambil kembali dari penjelasan pada tahap kemunculan norma, negara-negara melakukan adopsi terhadap norma baru tentang pertanian yaitu liberalisasi pertanian melalui *Agreement on Agriculture* (AoA) secara cepat tanpa adanya tekanan dalam domestik yang menuntut perlawanan terhadap norma tersebut. Penandatanganan pihak yang melakukan kontrak dalam Perjanjian dan Nota Kesepahaman Perdagangan WTO pada 1994 secara otomatis mengakui dan memberikan komitmen untuk terikat terhadap norma baru liberalisasi pertanian di bawah AoA.

Penandatanganan tersebut mengikat negara-negara secara hukum untuk menerima norma liberalisasi pertanian dalam AoA dan mengimplementasikan aturan yang terkandung didalam AoA tersebut, sehingga penerimaan norma oleh negara-negara anggota WTO, pada dasarnya dilandasi oleh motif legitimasi. Finnemore dan Sikkink menyatakan bahwa legitimasi merupakan salah satu bentuk motif yang membuat negara-negara mau melakukan adopsi norma baru. Finnemore dan Sikkink meyakini organisasi internasional memberi label kepada negara-negara yang melakukan penolakan atau menerima suatu norma. Negara yang melakukan penolakan bisa mendapat konsekuensi norma seperti kehilangan kredibilitas, reputasi, maupun kepercayaan dalam konteks hubungan internasional.

GATT/WTO pada tahap penerimaan norma berperan untuk melegitimasi norma yang berimplikasi pada penerimaan norma oleh aktor negara. Barnett dan Finnemore menyatakan bahwa ada tiga sumber otoritas organisasi internasional, tiga sumber tersebut memungkinkan organisasi internasional dihormati oleh aktor-aktor lainnya, termasuk aktor negara, bahkan mempengaruhi tindakan negara. Sumber kekuatan tersebut diantaranya otoritas terdelegasi (*delegated authority*),



otoritas moral (*moral authority*), dan otoritas ahli (*expert authority*). Berdasarkan dari sumber kekuatan organisasi internasional yang diungkapkan oleh Barnett dan Finnemore, jelas terlihat bahwa WTO mampu mengesahkan norma liberalisasi pertanian melalui sumber-sumber otoritas terdelegasi, moral, dan ahlinya.

Otoritas terdelegasi adalah otoritas (kewenangan) yang dimiliki oleh organisasi internasional karena negara-negara menempatkan organisasi internasional tersebut untuk bertanggung jawab atas tugas-tugas tertentu (Barnett & Finnemore, 2004). Pada otoritas tersebut, jelas bahwa GATT/WTO telah diberikan mandat oleh negara-negara sebagai forum ataupun organisasi perdagangan internasional yang sah. Hal itu dibuktikan dari latar belakang dibentuknya GATT yang berdasar pada kebutuhan masyarakat dunia terkait perlunya organisasi perdagangan dunia setelah terjadinya Perang Dunia II. Negara-negara yang mengambil inisiatif sendiri untuk memberlakukan GATT sebagai forum yang mengatur masalah perdagangan internasional, hingga kemudian negara-negara tersebut menyempurnakannya melalui WTO (Yulianti, 2023).

Otoritas moral adalah otoritas yang dimiliki oleh organisasi internasional karena organisasi internasional tersebut mewujudkan, melayani, atau melindungi beberapa prinsip bersama, menegaskan kehadirannya untuk mewakili kepentingan bersama (Barnett & Finnemore, 2004). Pada sumber otoritas ini, WTO memanfaatkan dirinya sebagai salah satu organisasi internasional yang bertujuan untuk menciptakan persaingan pasar yang adil untuk menarik negara-negara berkembang. Salah satu implementasinya dapat dilihat dari tujuan utama kehadiran AoA yang memperlihatkan bahwa pada preambule AoA, tertulis dengan jelas tujuan yang ingin dicapai oleh WTO yakni “...to establish a fair and market-oriented agricultural trading system...” (Khudori, 2004).

Beberapa penelitian menemukan bahwa liberalisasi pertanian AoA cenderung merugikan negara-negara berkembang. Sejak liberalisasi perdagangan WTO, telah terjadi perubahan yang signifikan terhadap sumber suplai pangan dunia. Hal itu ditandai pergeseran penguasaan sumber pangan dari *Less Developing Countries* (LDC) menjadi diambil ahli *Developing Countries* (DC), laju impor negara-negara berkembang meningkat, sedangkan laju ekspor pangan negara maju naik tajam, kondisi tersebut dibuktikan dari penguasaan produksi pangan di wilayah perdagangan *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) oleh 4 negara maju yaitu Amerika Serikat, Australia, Selandia Baru dan Kanada, sedangkan 13 negara diantaranya Korea Selatan, Taiwan, Jepang, Indonesia, Filipina, Singapura, Hongkong, Chili, Malaysia, Cina, Brunei, Mexico, dan Papua Nugini menjadi negara net importir pangan pada saat itu (Khudori, 2004).

Pada laporan FAO dalam *FAO Agriculture, Trade and Food*, menganalisis pengalaman dari 14 negara berkembang yaitu India, Bangladesh, Sri Lanka, Pakistan, Thailand, Mesir, Botswana, Kenya, Senegal, Maroko, Brasil, Guyana, Jamaika dan Peru dalam implementasi AoA dinegaranya masing-masing untuk periode 1995 hingga 1998, hasil dari penelitian tersebut tidak menunjukkan hal yang mengembirakan. Pada laporan FAO itu, ditemukan bahwa terjadi kenaikan impor produk pangan yang cepat, terutama produk ternak dan daging, sebaliknya untuk ekspor pertanian dinegara-negara tersebut tidak terjadi kenaikan secara menyeluruh (Khudori, 2004). Meskipun begitu, negara-negara berkembang tetap menerima adopsi AoA dan bertahan dalam putaran negosiasi pertanian AoA tersebut.

Hal itu dapat dibuktikan dari hasil studi tahun 2002 dari lembaga *Danish Research Institute for Food Economics* (DIFRE) yang membuat sebuah *cluster analysis* dengan berdasarkan pada posisi perundingan setiap negara. Hasil studi dari lembaga tersebut menunjukkan bahwa keterbukaan negara-negara berkembang cenderung lebih besar, dibanding negara maju pada tahun 2001. Uni Eropa, Israel dan Norwegia adalah negara-negara yang kaya dengan ekonomi yang terbuka, meskipun begitu secara paradoks mereka mengambil posisi yang paling proteksionis (Khudori, 2004). Hal itu terlihat dari indeks keterbukannya yang cenderung tertutup, sementara negara-negara miskin yang PDBnya sangat kecil dan mengisi *cluster* 1, 2, dan 7 justru lebih pro terhadap pasar bebas dengan indeks keterbukaan yang besar. Keterbukaan yang terjadi salah satunya dilandasi karena WTO mewakili kepentingan negara berkembang dalam perdagangan internasional melalui perwujudan pasar yang adil, salah satunya melalui kehadiran Perlakuan Khusus dan Berbeda atau *Special and Different Treatment* (S&D) untuk negara-negara berkembang dalam AoA.

Fungsi S&D adalah sebagai sebuah mekanisme penyeimbang didalam ketentuan-ketentuan, melalui penetapan keringan bagi negara-negara berkembang didalam memenuhi ketentuan yang terkandung dalam AoA (Khudori, 2004). Implementasi S&D untuk negara-negara berkembang dalam



ketentuan AoA dipraktikkan kedalam dua bentuk yaitu penurunan tingkat proteksi yang cenderung lebih rendah dibanding negara maju, serta jangka waktu penerapan yang lebih panjang untuk negara berkembang.

Tabel 1. Kesepakatan Pengurangan Subsidi dan Proteksi Putaran Uruguay

Ketentuan	Negara Maju 6 tahun (1995-2000)	Negara Berkembang 10 tahun (1995-2004)
Tarif <ul style="list-style-type: none"> • Potongan rata-rata untuk produk pertanian • Potongan minimum tiap produk 	-36% -15%	-24% -10%
Dukungan Domestik <ul style="list-style-type: none"> • Jumlah potongan <i>Aggregat Measure Support</i> untuk sektor pertanian dalam perioder 1986-1988 	-20%	-13%
Ekspor <ul style="list-style-type: none"> • Nilai Subsidi • Jumlah Produk yang disubsidi 	-36% -21%	-24% -14%

Sumber: Direktorat Jenderal Multilateral Kementerian Luar Negeri (2013)

Pada gambar diatas memperlihatkan implementasi S&D didalam ketentuan AoA. Perbandingan persentase dan batas waktu yang diberikan terhadap negara maju cenderung ringan untuk diimplementasikan, sehingga S&D ini menjadi pembuktian dari GATT/WTO bahwa forum atau organisasi internasional tersebut telah mewakili kepentingan negara berkembang untuk menciptakan pasar yang adil, sehingga negara-negara berkembang bisa bersaing dalam perdagangan internasional dengan negara-negara maju.

Sementara Otoritas Moral membuat suatu organisasi internasional dipercayai oleh aktor-aktor karena mewakili kepentingan bersama, Otoritas Ahli dapat membuat organisasi internasional dipercaya untuk mengatasi suatu masalah yang bahkan negara tidak bisa atasi. Profesional atau ahli dipercaya sebagai *repositories* pengetahuan yang bernilai sosial, mereka dapat dan seharusnya terpercaya. Profesional dan ahli dianggap sebagai *guardians of knowledge*, mereka menganggap dirinya bertindak atas nama *public good*. Otoritas ahli adalah otoritas yang dimiliki oleh organisasi internasional karena organisasi internasional tersebut memiliki keahlian khusus (Barnett & Finnemore, 2004). WTO telah dikenal sejak GATT sebagai sebuah forum perdagangan internasional yang membahas tentang masalah perdagangan dan menghasilkan aturan-aturan perdagangan antar negara anggotanya.

Beberapa bagian yang ada didalam WTO telah diisi oleh para ahli yang memiliki pengetahuan khusus. Pengetahuan khusus tersebut mampu untuk menarik banyak aktor, termasuk negara karena sifatnya yang ilmiah, sehingga keluaran apapun yang berasal dari para ahli tersebut dianggap rasional. Salah satu badan WTO yang menggunakan para ahli adalah Badan Penyelesaian Sengketa atau biasa dikenal dengan *Dispute Settlement Body* (DSB). Pada Badan Penyelesaian Sengketa, mereka mendapatkan wewenang dari negara-negara anggota, spesifiknya negara pemohon untuk melaksanakan pemeriksaan terkait gugatan atau keberatan yang diajukan dari negara yang hak-haknya telah dilanggar oleh negara anggota lainnya dengan berdasarkan pada ketentuan WTO (Suherman, 2012). Ada dua bagian yang kemudian diisi oleh para ahli didalam proses penyelesaian sengketa oleh WTO, bagian itu diantaranya adalah anggota panel dan anggota banding. Anggota panel bekerja ketika tahap konsultasi tidak berhasil menyelesaikan masalah, sementara anggota banding bekerja ketika rekomendasi anggota panel tidak diterima oleh negara-negara anggota secara konsensus atau terjadi pengajuan banding.

Anggota panel merupakan individu atau pakar-pakar yang telah memenuhi syarat, baik berasal dari pemerintahan maupun non pemerintah sesuai Pasal 8 angka 1. Syarat lain untuk menjadi panelis



WTO adalah individu atau pakar yang independen, memiliki latar belakang yang berbeda dan mempunyai berbagai pengalaman yang luas (Suherman, 2012). Sementara itu, anggota banding WTO juga terdiri dari beberapa pakar khusus dibidang hukum perdagangan internasional, serta tidak terafiliasi dengan pemerintah tertentu, memberikan keterwakilan dari seluruh anggota WTO secara geografis (Suherman, 2012). Laporan panel dan badan banding memiliki kekuatan hukum yang tetap atau *legally binding* setelah laporan tersebut disahkan dalam sidang Badan Penyelesaian Sengketa. Apabila laporan yang *legally binding* tidak diimplementasikan, maka negara yang kalah atau tergugat akan diminta untuk memberikan ganti rugi atau dikenai retaliasi (tindakan pembalasan dibidang perdagangan). Retaliasi menerapkan instrumen sanksi melalui pemberian hak kepada negara penggugat untuk melanggar konsesinya pada negara pelanggar didalam perjanjian WTO (Puspita, 2017).

Sejak tahun 1995, WTO telah menangani 617 sengketa dan 350 keputusan telah dikeluarkan (World Trade Organization, n.d.). Berdasarkan dari banyaknya sengketa yang telah ditangani oleh WTO, secara otomatis kapabilitas WTO dalam menangani perdagangan internasional telah diakui oleh negara-negara dunia. Melalui kehadiran Badan Penyelesaian Sengketa, WTO bisa memberikan label negara pelanggar melalui bukti yang dikeluarkan resmi dari tim ahli mereka. Bukti tersebut memiliki kekuatan yang kuat untuk mempengaruhi pandangan negara-negara anggota lain terhadap negara pelanggar, sehingga sangat potensial negara yang terbukti melanggar mengalami penurunan kepercayaan dari negara-negara mitra perdagangan atau negara yang ingin memulai kerjasama perdagangan dengan negara pelanggar tersebut.

Tahap terakhir adalah norm internalization. Spesifik di Indonesia, norma perdagangan pertanian WTO mulai diinternalisasikan pada 2 November 1994, Indonesia akhirnya mengesahkan Perjanjian WTO dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan “*Agreement Establishing the World Trade Organization*” keanggotaan Indonesia dalam GATT-WTO menjadi mengikat secara hukum dalam kebijakan nasional dan legislasi (Sarna et al., 2020). Ratifikasi Indonesia terhadap pembentukan WTO didalam Undang-Undang merupakan tahap internalisasi norma liberalisasi pertanian AoA. Ratifikasi tersebut secara otomatis memberikan kewajiban kepada Indonesia untuk memenuhi seluruh perjanjian yang terkandung didalam WTO, termasuk (AoA).

Finnemore dan Sikkink menyatakan bahwa *Norm Internalization* adalah puncak tahapan terbentuknya norma, hal itu ditandai dengan negara tidak mempertanyakan kembali legitimasi norma tersebut. Ketika norma telah terinstitusionalisasi, norma tidak hanya menyediakan paradigma yang mempengaruhi perilaku secara langsung seperti menjadi penentu standar perilaku yang pantas, tetapi juga secara tidak langsung (Rosyidin, 2015). Pada konteks secara tidak langsung, norma yang terinstitusionalisasi bisa menjembatani nilai-nilai yang dipercayai dan dianut oleh individu maupun kelompok dalam konteks menghadapi persoalan tertentu. Norma perdagangan pertanian yang terkandung didalam AoA telah mempengaruhi tindakan Indonesia secara langsung dalam sektor pertanian, memberikan panduan yang legal kepada Indonesia tentang perilaku yang pantas dilakukan dalam sektor pertaniannya.

Pada implementasinya, sejak pemberlakuan AoA tahun 1995, Indonesia mulai melakukan kebijakan liberalisasi pertanian dengan membentuk berbagai peraturan tingkat Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), dan Peraturan Menteri yang meliberalisasi perdagangan barang, khususnya barang kebutuhan seperti kedelai, gula, beras, cengkeh, terigu, jagung, dan beragam komoditas pertanian lainnya yang bisa dipasarkan, baik dipasar dalam negeri maupun luar negeri secara bebas (Hasibuan, 2015). Secara drastis, hambatan-hambatan impor misalnya bea masuk serta bentuk perlindungan lainnya telah dihapus atau diturunkan. Indonesia telah mengikat (*bound*) segenap mata tarif untuk komoditas pertanian sesuai ketentuan *Final Act* dan *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*.

Jumlah mata tarif komoditas pertanian yang terikat dalam GATT (General Agreement on Tarrifs and Trade) adalah 1.341 komoditas dengan setiap mata tarif diturunkan pada angka minimal 10 persen, sehingga rata-rata penurunan secara keseluruhan mencapai 37 persen, angka tersebut lebih besar dari ketentuan yang disyaratkan WTO yaitu 24 persen (Khudori, 2004). Pada akses pasar, mengambil data dari *schedule of commitment Indonesia*, komitmen untuk akses pasar telah diberikan pada dua komoditas yaitu produk susu dan beras dengan masing-masing 414.700 ton produk susu, serta 700.000 ton beras. Indonesia juga telah memberikan komitmennya untuk pengurangan subsidi ekspor, khususnya pada komoditi beras baik dalam hal jumlah maupun nilainya (Khudori, 2004). Khusus



domestic support, dukungan Indonesia terhadap pertaniannya relatif kecil dan berada dibawah batas dukungan yang masih diperbolehkan WTO, sehingga Indonesia tidak perlu menurunkannya.

Pada 2 Desember 1998, Indonesia melakukan kebijakan pencabutan subsidi pupuk. Pencabutan pupuk Indonesia menyebabkan biaya untuk produksi mengalami lonjakan dan membuat harga dasar gabah mengalami kenaikan dari yang awalnya hanya Rp.1.000 per kilogramnya menjadi Rp.1.400 hingga Rp.1.500 per kilogram, tergantung dari wilayahnya masing-masing (Hasibuan, 2015) Komitmen Indonesia yang meskipun tidak masuk dalam perjanjian pertanian WTO, tetapi masih berkaitan dengan sektor pertanian adalah pemangkasan wewenang dalam Bulog (Badan Urusan Logistik). Impor yang pada mulanya diatur oleh Bulog, dicabut sejak akhir 1999. Impor saat ini terbuka untuk siapa saja, sehingga tidak terkontrol.

Perubahan peran tersebut dilegitimasi melalui Pembentukan Keppres No.29/2000 Tentang Bulog pada tanggal 26 Februari 2000. Sisi lain, pemangkasan wewenang Bulog juga dilakukan melalui perubahan Bulog menjadi Perusahaan Umum Bulog (Perum Bulog) yang dengan status Perum, Bulog tidak memiliki hak dalam mempengaruhi arah serta besaran impor maupun ekspor. Perubahan tersebut tercantum dalam Pembentukan Keppres No. 166/2000 tentang Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) (Hasibuan, 2015). Kebijakan penyesuaian yang telah dilakukan oleh Indonesia merupakan bukti bahwa norma liberalisasi pertanian yang dibawa oleh WTO melalui AoA, telah menentukan tindakan Indonesia sebagai sebuah negara yang berdaulat tentang apa yang pantas dilakukan untuk sektor pertanian.

Pada proses internalisasi AoA, ketika kebijakan Indonesia melenceng dari AoA, maka Badan Penyelesaian Sengketa WTO akan bertindak untuk memberikan label pelanggar. Pada rentang tahun 2013 hingga 2017, Indonesia harus menghadapi tiga tuntutan negara sekaligus untuk kasus pertanian dan pada akhirnya berakhir kekalahan oleh Indonesia. Kekalahan tersebut memaksa Indonesia untuk memperbaiki kebijakannya sesuai rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa WTO. Merujuk dari situs resmi WTO, Indonesia terlibat dalam 13 kasus sebagai pengadu (*complainant*), 15 kasus sebagai pihak yang dituntut (*respondent*), serta 49 kasus sebagai pihak ketiga (*third party*). Ada dua kasus pertanian yang digugat oleh beberapa negara anggota WTO terhadap Indonesia dan menghasilkan kekalahan bagi Indonesia, hal itu diantaranya sebagai berikut.

Tabel 3. Sampel Daftar Gugatan Negara Anggota WTO Kepada Indonesia dalam Sektor Pertanian

Penggugat	Kode Kasus	Topik Kasus
Brasil	DS484	Tindakan Impor Daging Ayam dan Produk Ayam
Amerika Serikat	DS478 DS465 DS455	Impor Produk Holtikultura, Hewan dan Produk Hewan
Selandia Baru	DS477 DS466	Impor Produk Holtikultura, Hewan dan Produk Hewan

Sumber: WTO (n.d.)

Berdasarkan dari tabel tersebut, dapat disimpulkan bahwa setidaknya Indonesia telah mendapat beberapa kali gugatan oleh Amerika Serikat dan Selandia Baru terkait tindakan Indonesia mengenai impor produk hortikultura, hewan, dan produk hewan. Sementara satu kasus lainnya adalah dari Brasil yang menggugat Indonesia pada tahun 2014 terkait tindakan Indonesia dalam impor daging ayam dan produk ayam. Gugatan tersebut menghasilkan kekalahan oleh Indonesia, bahkan Amerika Serikat meminta pemberian sanksi kepada Indonesia sebesar 350 juta USD atau sekitaran Rp 5 triliun karena kerugian yang telah dialami Amerika Serikat akibat aturan Indonesia. Indonesia menerapkan kebijakan-kebijakan tersebut dengan alasan bahwa penetapan aturan tersebut bertujuan untuk melindungi petani, serta peternak lokal (Akbar, 2018)

Pada kasus impor produk hortikultura, hewan, dan produk hewan Indonesia yang diajukan oleh Amerika Serikat dan Selandia Baru pada Mei 2014, ada 18 ketentuan impor Indonesia yang dianggap sebagai bentuk pembatasan non-tarif Indonesia. Hal itu diantaranya adalah Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 16 Tahun 2013 terkait Ketentuan Impor Produk Hortikultura, serta Peraturan



Menteri Perdagangan Nomor 46 Tahun 2013 terkait Ketentuan Impor dan Ekspor Produk Hewan. Beberapa kebijakan yang digugat oleh dua negara tersebut pada konteks hortikultura adalah kuota impor khusus untuk produk-produk hortikultura, kewajiban untuk realisasi izin impor serta masa panen produk yang diekspor ke Indonesia, dan pembatasan untuk masa berlaku Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH) (Pratomo, 2017).

Ketentuan impor hewan serta produk hewan yang dikeluarkan Amerika Serikat dan Selandia Baru adalah kewajiban untuk serap lokal, waktu penerbitan untuk izin impor, dan pembatasan untuk jenis daging yang diizinkan masuk ke Indonesia (Pratomo, 2017). Pasca dikeluarkannya putusan Panel dan Hakim Badan Banding Indonesia mengimplementasikan rekomendasi sesuai hasil putusan tersebut dengan mengeluarkan peraturan baru, serta perubahan terkait produk hortikultura, hewan, serta produk hewan. Rekomendasi tersebut mau tidak mau harus diimplementasikan oleh Indonesia untuk menghindari sanksi yang lebih berat dari Badan Penyelesaian Sengketa WTO.

Pada kasus yang dituntut Brasil dalam kasus DS477 yaitu ketentuan yang diterapkan Indonesia dalam impor daging ayam serta produk ayam, telah dimulai sejak 2014 yang ditandai dengan tindakan Brasil mendaftarkan kasus ke WTO. Pada gugatannya Brasil memberikan keluhan terkait penerapan aturan tidak tertulis dari Indonesia yang telah memberikan hambatan ekspor komoditas ayam Brasil dimulai sejak 2009 lalu (Yanwardhana, 2021). Tiga tahun kemudian, Indonesia diputuskan bersalah oleh WTO. Brasil memberikan gugatan secara keseluruhan terkait ketentuan importasi Indonesia seperti diskriminasi dalam persyaratan label, daftar positif (*positive list*), persyaratan penggunaan, penundaan persetujuan dalam persyaratan sanitasi, serta pembatasan transportasi impor (Handoyo, 2016).

Merujuk dari situs *Indonesia for Global Justice*, Indonesia telah melakukan revisi pasca putusan-putusan tersebut. Revisi aturan domestik diantaranya adalah Peraturan Menteri Pertanian Nomor 24 Tahun 2018, Permentan Nomor 23 Tahun 2018, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 64 Tahun 2018 terkait Rekomendasi Impor Produk Hortikultura, serta Permendag Nomor 65 terkait hewan dan produk hewan. Revisi domestik bukan hanya sebatas pada peraturan tersebut, tetapi juga melalui kehadiran Undang-Undang Cipta Kerja (UU Ciptaker) yang dimuat dalam Omnibus Law. UU Ciptaker yang dimuat dalam Omnibus Law merupakan jawaban atas kekalahan Indonesia terhadap gugatan impor pangan Amerika Serikat, Brasil, dan Selandia Baru di WTO (Indonesia for Global Justice, 2020).

Pada tanggal 2 November 2020, UU Ciptaker disahkan dan ditandatangani langsung oleh Presiden Indonesia Joko Widodo dan menjadi UU No. 11 Tahun 2020. Omnibus Law melucuti empat undang-undang penting yang mengatur sektor pangan, hal tersebut diantaranya adalah UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, UU No. 13 Tahun 2010 terkait Hortikultura, serta UU NO.18 Tahun 2009 terkait Peternakan dan Kesehatan Hewan (Indonesia for Global Justice, 2020). Empat UU tersebut adalah UU yang dituntut Amerika Serikat, Selandia Baru, dan Brasil ketika menggugat Indonesia di Badan Penyelesaian Sengketa WTO.

Kehadiran UU Cipta Kerja memberikan akses yang lebih besar untuk kemudahan dalam impor pangan. Revisi pemerintah yang berhubungan langsung dengan kebijakan impor pangan adalah revisi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 disebutkan bahwa impor bisa dilakukan jika produksi yang ada didalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi, sementara syarat tersebut tidak terdapat didalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) cipta Kerja Nomor 2 tahun 2022 (Karina, 2023).

Pada Pasal 30 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 menyatakan bahwa setiap orang dilarang untuk melakukan impor komoditas pertanian ketika ketersediaan dalam negeri mencukupi kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan dari pemerintah, pernyataan tersebut kemudian diubah melalui kehadiran Pasal 32 Ayat 1 Perppu Nomor 2 Tahun 2022 yang menyatakan bahwa kecukupan dalam hal kebutuhan konsumsi dan/atau cadangan pangan pemerintah bersumber dari produksi yang ada didalam negeri dan impor dengan tetap menekankan pada perlindungan kepentingan petani (Karina, 2023).

Bertolak dari revisi yang telah dilakukan Indonesia, termasuk dari perubahan kebijakan dalam impor pangan akibat dari tuntutan WTO melalui rekomendasi Badan Penyelesaian Sengketa, memperlihatkan dengan jelas bahwa Indonesia telah melakukan internalisasi norma secara langsung karena dipengaruhi dengan norma yang dibawa oleh WTO. Norma tersebut diinstitutionalisasi oleh



WTO dan diinternalisasikan oleh Indonesia yang pada akhirnya memberikan kekuasaan bagi WTO untuk menentukan apa yang pantas dan tidak pantas dilakukan dalam perdagangan pangan internasional. Meskipun Indonesia memiliki kepentingan dalam hal undang-undang yang dituntut oleh negara-negara penggugat tersebut, Indonesia harus melakukan revisi dan patuh terhadap aturan (norma) yang telah disepakati bersama didalam WTO karena ada struktur didalam WTO yang mampu menekan negara untuk mengikuti aturan.

Pada dampak tidak langsung, norma yang dibawa oleh WTO mempengaruhi Indonesia untuk menggunakan impor pangan sebagai solusi jangka pendek dalam mengatasi ketidakstabilan harga dan menjaga stok pangan. Hal itu sejalan dengan pernyataan bahwa norma yang diinstitutionalisasi, bisa menjembatani nilai-nilai yang dipercayai dan dianut oleh individu maupun kelompok dalam konteks menghadapi persoalan tertentu (Rosyidin, 2015). Indonesia mempercayai dan menganut tindakan impor pangan sebagai sebuah solusi, hal itu dilihat dari konsistensi Indonesia melakukan impor meskipun dalam keadaan surplus. Pernyataan-pernyataan dari pemerintah secara langsung mengarahkan bahwa impor pangan ditengah surplus adalah strategi Indonesia untuk mengatasi harga yang tidak stabil dan menjaga cadangan pangan.

Sejak orde baru, Indonesia memiliki paradigma pendekatan penyediaan pangan atau *Food Availability Approach* (FAA). Paradigma tersebut memandang bahwa daya tahan pangan suatu negara ditentukan dari kapasitas negara itu sendiri untuk memasok makanan pokok yang cukup bagi segenap warga negaranya, sementara aspek distribusi maupun akses pangan kurang diperhatikan dalam paradigma tersebut. Pendekatan tersebut pada akhirnya menyebabkan perumusan kebijakan pangan Indonesia berfokus hanya pada keterjangkauan harga dan swasembada pangan, kondisi itu berimplikasi pada fokus pemerintah yang hanya melihat pada strategi jangka pendek dan menengah, terutama pada pangan beras (Simatupang, 2007). Pada konteks tersebut, liberalisasi pangan bekerja dengan menawarkan secara tidak langsung solusi jangka pendek untuk menjaga keterjangkauan harga pangan, serta stok pangan melalui impor pangan.

WTO sebagai *Norm Diffuser* dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Impor Pangan Indonesia

Pada studi kasus ini, WTO sebagai organisasi internasional memiliki kuasa untuk mempengaruhi kebijakan impor pangan Indonesia. Pada dasarnya diketahui bahwa negara memiliki kedaulatannya masing-masing atau memiliki kekuasaan yang penuh untuk mengatur segala hal yang berada didalam wilayah negaranya, tanpa ada campur tangan dari luar, meskipun begitu dalam konteks studi kasus ini, Indonesia terlihat jelas melakukan tindakan kepatuhan yang dituntut oleh norma-norma perdagangan pertanian hasil Putaran Uruguay WTO yang dimuat dalam paket-paket aturan khusus untuk pertanian berbentuk perjanjian pertanian yang disebut *Agreement on Agriculture* (AoA).

Berdasarkan dari hasil analisis yang ditemukan, WTO dalam proses difusi norma perdagangan pertanian terlibat sebagai *norm diffuser* atau penyebar norma. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Finnemore bahwa, norma-norma tersebar diseluruh sistem internasional dan diajarkan ke negara-negara melalui organisasi internasional, serta organisasi internasional non-pemerintah. Finnemore memandang norma internasional yang dipromosikan oleh organisasi internasional mampu untuk mempengaruhi kebijakan nasional melalui upaya agar negara-negara anggota melakukan adopsi norma tersebut dalam kebijakan nasionalnya. WTO memiliki kekuatan yang mengikat secara hukum terhadap anggota-anggotanya, sehingga dapat memberikan tuntutan kepada negara anggota untuk melakukan harmonisasi kebijakan sesuai dengan aturan WTO.

WTO sebagai *norm diffuser* telah mengajarkan negara-negara anggotanya terhadap norma perdagangan pertanian melalui kontribusinya dalam proses difusi norma yaitu sebagai *organizational platform* dalam tahap kemunculan norma dan sebagai organisasi internasional yang memberikan legitimasi terhadap norma dalam bentuk *Agreement on Agriculture* (AoA) pada tahap penerimaan norma. AoA yang mendapatkan pengesahan langsung dari WTO, secara langsung wajib diimplementasikan oleh negara-negara anggotanya, termasuk Indonesia. Kekuatan WTO dalam memberikan pengesahan terhadap aturan perdagangan pertanian dalam AoA telah berimplikasi secara langsung dan tidak langsung terhadap kebijakan impor pangan Indonesia.

Pada perannya sebagai *norm diffuser* untuk tahap kemunculan norma, WTO telah menjadi *organizational platform* untuk norma perdagangan pertanian. Pada saat itu, WTO yang dikenal sebagai GATT telah memiliki *Round System* sebagai wadah bagi negara-negara anggota untuk menegosiasikan



masalah perdagangan yang pada akhirnya menghasilkan kesepakatan bersama. *Round System* tersebut secara langsung mewadahi Putaran Dillion yang mulai menjadi awal disinggunginya masalah pertanian. Pada kondisi itu, GATT/WTO memfasilitasi proses masuknya isu pertanian dalam perdagangan internasional, sehingga negara-negara yang merasa berkepentingan menyerahkan aturan untuk kebutuhan norma perdagangan pertanian kepada GATT/WTO.

Pada tahap penerimaan norma, GATT/WTO telah berperan sebagai penyebar norma dalam konteks legitimasi norma perdagangan pertanian. Penyempurnaan GATT melalui kehadiran WTO dan ratifikasi negara-negara anggota terhadap kehadiran WTO dan aturan-aturan didalamnya, secara langsung memberikan ikatan secara hukum kepada negara-negara anggota untuk melakukan harmonisasi kebijakan sesuai dengan aturan yang tercantum dalam AoA WTO. Berdasarkan ikatan hukum tersebut, AoA yang dikeluarkan oleh WTO, memiliki kekuatan untuk mengarahkan tindakan negara terkait apa yang pantas dan tidak pantas dilakukan sebagai anggota WTO.

Konstruktivis memandang bahwa negara mau untuk mengadopsi norma karena salah satunya disebabkan oleh motif legitimasi. WTO memiliki kekuatan untuk menegakkan norma tersebut dan bahkan memberikan label kepada negara-negara anggota, apabila norma yang seharusnya diterima, ditolak atau dilanggar oleh negara-negara anggota. Hal itu sejalan dengan pernyataan Finnemore dan Sikkink bahwa organisasi internasional merupakan pemberi label bagi negara yang menolak dan negara yang menerima suatu norma, implikasi dari label tersebut memungkinkan adanya konsekuensi norma seperti kehilangan kredibilitas, reputasi, maupun kepercayaan dalam konteks hubungan internasional.

Kekuatan WTO untuk memberikan label pada dasarnya bukan hanya berdiri atas dasar prosedur atau aturan yang dimunculkan didalam WTO tetapi juga dipengaruhi oleh sumber otoritas (kewenangan) dari otoritas terdelegasi (*delegated authority*), otoritas moral (*moral authority*), dan otoritas ahli (*expert authority*). Masing-masing dari sumber otoritas itu saling melengkapi dan membuat WTO memiliki kewenangan untuk menegakkan aturan yang telah disepakati. Sumber kuasa dan keterlibatan WTO dalam difusi norma perdagangan pertanian, pada akhirnya membuat Indonesia wajib untuk melakukan internalisasi AoA dalam kebijakan domestik.

Indonesia telah meratifikasi perjanjian WTO dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang “*Agreement Establishing the World Trade Organization*” yang menyebabkan Indonesia telah terikat secara hukum dengan WTO, termasuk perjanjian pertanian AoA dalam kebijakan nasional dan legislasi (Sarna et al., 2020). Kekuatan WTO termasuk yang bersumber dari otoritas ahli seperti Badan Penyelesaian Sengketa telah menjadi salah satu struktur didalam WTO yang menekan Indonesia untuk bertindak konsisten terhadap pembukaan pasar pertanian melalui tetap dilakukannya kebijakan impor pangan Indonesia pada tahun 2018 hingga 2022 meskipun panen raya atau *surplus* pangan.

Gugatan terkait kebijakan pertanian Indonesia yang membatasi ekspor pangan Amerika Serikat, Brasil, dan Selandia Baru, telah membuat Indonesia mendapatkan label sebagai negara pelanggar yang menerapkan kebijakan proteksionisme terhadap pasar pangannya. Proteksionisme terhadap pasar pangan tidak sesuai dengan aturan AoA yang menuntut untuk semakin diperlebarnya pasar pertanian. Melalui hal itu, WTO bergerak sebagai hakim dengan menuntut Indonesia melakukan penyesuaian kembali sesuai rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Badan Penyelesaian Sengketa.

Indonesia kemudian telah melakukan revisi sesuai tuntutan WTO dan bahkan membuktikan komitmennya terhadap WTO melalui kehadiran Undang-Undang Cipta Kerja yang semakin membuka kebijakan impor pangan Indonesia. Hal itu dibuktikan dari revisi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, serta Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani yang membuat impor pangan berada pada kedudukan sejajar dengan produksi yang ada didalam negeri serta cadangan pangan nasional. Revisi tersebut telah membawa Impor pangan sebagai salah satu sumber bagi Indonesia dalam memenuhi kebutuhan pangan masyarakatnya.

Pada dasarnya revisi undang-undang yang telah dilakukan oleh pemerintah akibat dari arahan langsung Badan Penyelesaian Sengketa merupakan salah satu bentuk dari pengaruh norma yang telah terinstitusionalisasi di WTO secara langsung, sehingga menentukan bahwa ada standar perilaku yang pantas dan wajib dipenuhi oleh Indonesia. Sementara itu, pengaruh secara tidak langsung adalah norma mampu menjembatani nilai-nilai yang dipercayai serta dianut oleh individu maupun kelompok dalam konteks persoalan tertentu. Berdasarkan analisis sebelumnya, kebijakan Indonesia untuk tetap melakukan impor pangan pada rentang tahun 2018 hingga 2022, meskipun Indonesia mengalami panen



raya atau surplus pangan merupakan bentuk pengaruh tidak langsung dari norma perdagangan pertanian yang dibawa WTO melalui AoA.

Impor pangan telah dianggap sebagai solusi jangka pendek untuk mengatasi masalah pangan, khususnya stabilisasi harga dan stok pangan untuk kebutuhan dalam negeri. Paradigma pendekatan penyediaan pangan atau *Food Availability Approach* (FAA) yang telah dianut oleh Indonesia sejak orde baru, menjadi ruang bagi norma perdagangan pertanian WTO untuk menjembatani Indonesia dalam mengatasi masalah pangan melalui solusi impor pangan sebagai solusi jangka pendek. Hal itu disebabkan karena pendekatan tersebut memberikan perumusan kebijakan pangan Indonesia yang cenderung hanya berfokus pada harga yang terjangkau dan swasembada pangan, sehingga hanya mengarahkan pemerintah untuk menyusun strategi jangka pendek serta menengah (Simatupang, 2007).

Melalui hal itu, jelas bahwa kebijakan impor pangan Indonesia yang secara terus menerus dilakukan meskipun ketika panen atau surplus pangan merupakan dampak secara tidak langsung maupun langsung dari norma yang telah disebar oleh GATT/WTO dan diinternalisasikan oleh Indonesia. Hal itu sejalan dengan pandangan konstruktivis bahwa negara tidak selalu menekankan pada kepentingan sendiri ketika mengambil kebijakan. Negara adalah aktor yang menghormati aturan yang telah disepakati dengan landasan bahwa penghormatan aturan tersebut dilakukan untuk dilihat baik oleh negara lain. Berdasarkan hal tersebut, tindakan negara cenderung berasal dari pertimbangan baik buruk, pantas tidak pantas (*logic of appropriateness*) dibanding pertimbangan untung rugi (*logic of consequences*) (March & Olsen, 2004).

GATT/WTO melanggengkan norma tersebut melalui sumber-sumber kewenangannya, sehingga norma tersebut dapat diakui oleh negara-negara anggota. GATT/WTO sebagai *norm diffuser* mampu untuk menegakkan aturan-aturan pertanian yang termanifestasi dalam AoA dengan memberikan label negara pelanggar. GATT/WTO telah dilengkapi dengan Badan Penyelesaian Sengketa yang diakui kredibilitasnya, sehingga kehadiran badan tersebut menekan negara-negara untuk konsisten dengan perjanjian AoA WTO. Konstruktivis menganggap kerugian yang akan ditanggung oleh negara ketika melakukan tindakan tidak patuh bukan kehilangan sumber daya dalam hal material, melainkan kepercayaan akibat tindakan yang dilakukan dipandang tidak pantas dan tidak mematuhi kaidah-kaidah sebelumnya yang disepakati bersama.

KESIMPULAN

Kebijakan Impor pangan Indonesia ketika surplus ataupun panen raya pada tahun 2018 hingga 2022 dipengaruhi oleh proses panjang penyebaran (difusi) norma perdagangan pertanian yang didorong oleh WTO. WTO sebagai organisasi perdagangan internasional dunia mengesahkan paket aturan tentang pertanian yang dimuat didalam AoA, kemunculan AoA yang bersifat mengikat secara hukum membuat WTO mampu untuk mengontrol kebijakan pertanian negara anggota. Proses penyebaran norma perdagangan pertanian AoA WTO melalui beberapa tahap yaitu *norm emergence*, *norm cascade*, dan *norm internalization*. WTO terlibat secara langsung melalui perannya sebagai *norm diffuser* dengan rincian bahwa WTO melibatkan diri sebagai *organizational platform* dalam tahap *norm emergence* melalui *Round System* didalam GATT dan memberikan legitimasi terhadap norma pada tahap *norm cascade*, hingga memberikan kekuatan bagi WTO untuk mengontrol kebijakan negara anggotanya dalam tahap *norm internalization*.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, C. (2018). *Sengketa dengan Amerika Serikat, RI: Kebijakan Sudah Diubah Sesuai Putusan WTO*. Tempo.Co. <https://bisnis.tempo.co/amp/1114773/sengketa-dengan-as-ri-kebijakan-sudah-diubah-sesuai-putusan-wto>
- Badan Kebijakan Perdagangan Kementerian Perdagangan. (2022). *Analisis Perkembangan Harga Bahan Pangan Pokok, Barang Penting, Ritel Modern, Dan E-Commerce di Pasar Domestik dan Internasional*.
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules For The World*. Cornell University Press.
- Bhagwati, J. (2013). Jumpstarting GATT. *Foreign Policy*, 83(83), 105–112.
- Desrianto, M. (2019). *Meski Surplus, Mentan Jelaskan Mengapa Perlu Impor Komoditas Pertanian*. Kompas.Com. <https://ekonomi.kompas.com/read/2019/02/19/125311526/meski-surplus-mentan-jelaskan-mengapa-perlu-impor-komoditas-pertanian?page=all#page2>



- European Commission. (n.d.). *The Common Agricultural Policy at a Glance*. European Commission. Retrieved June 21, 2023, from https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Cornell University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917. <https://doi.org/10.4324/9781315236339-14>
- Gallagher, P. W. (1988). Setting the Agenda for Trade Negotiations: Australia and the Cairns Group. *Australian Outlook*, 42(1), 3–8. <https://doi.org/10.1080/10357718808444955>
- Gonzalez, C. G. (2002). Institutionalizing Inequality: The WTO Agreement on Agriculture, Food Security, and Developing Countries. *Columbia Journal of Environmental Law*, 27(2), 433–489.
- Handoyo. (2016). *Brazil Gugat Indonesia Soal Kebijakan Impor Ayam*. Kontan.Co.Id. <https://nasional.kontan.co.id/news/brazil-gugat-indonesia-soal-kebijakan-impor-ayam>
- Hasibuan, A. I. R. S. (2015). Kebijakan Pangan Pasca Ratifikasi Agreement on Agriculture (AoA)-WTO. *Jurnal Kajian Politik Dan Masalah Pembangunan*, 11(01), 1633–1644. <http://journal.unas.ac.id/politik/article/view/123/59>
- Indonesia for Global Justice. (2020). *Tunduk Pada WTO Omnibus Law Ancam Kedaulatan Pangan*. Indonesia for Global Justice. <https://igj.or.id/tunduk-pada-wto-omnibus-law-ancam-kedaulatan-pangan/>
- Ingersent, K. A., Rayner, A. J., & Hine, R. C. (1994). *Agriculture in the Uruguay Round*. ST. Martin's Press, INC.
- Jiuhardi. (2023). Analisis kebijakan impor beras terhadap peningkatan kesejahteraan petani di Indonesia. *Inovasi: Jurnal Ekonomi, Keuangan Dan Manajemen*, 19(1), 98–110.
- Karina, D. (2023). *Perppu Cipta Kerja Ternyata Hapus Syarat Penting Ini, Impor Pangan Jadi Lebih Mudah*. Kompas.TV. <https://www.kompas.tv/bisnis/373115/perppu-cipta-kerja-ternyata-hapus-syarat-penting-ini-impor-pangan-jadi-lebih-mudah?page=all>
- Katzenstein, P. J. (2008). *Rethinking Japanese Security*. Routledge.
- Khudori. (2004). *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan* (R. Hidayat (ed.)). Resist Book.
- Khudori. (2008). *Ironi Negeri Beras* (S. Komalasari (ed.); 1st ed.). INSISTPress.
- Komalasari, T. D. (2023). *Produksi Daging Ayam Surplus 500 Ribu Ton, Peternak Rakyat*. Katadata.Co.Id. <https://katadata.co.id/tiakomalasari/berita/640ee0e72d734/produksi-daging-ayam-surplus-500-ribu-ton-peternak-rakyat-berguguran>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). The Logic of Appropriateness. *ARENA Working Papers, WP 04/09, January 2004*, 1–28. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034>
- Parapat, J. K. (2015). Pengaruh Kebijakan Agreement on Agriculture (AoA) oleh World Trade Organization (WTO) terhadap Kenaikan Impor Kopi Indonesia Tahun 2012. *Jom Fisip*, 2(2), 1–14.
- Porter, J. M., & Bowers, D. E. (1989). *A Short History of U.S. Agricultural Trade Negotiations*. US Department of Agriculture.
- Pratomo, M. N. (2017). *Sengketa WTO: Kemendag Bahas Perubahan Aturan Impor Hortikultura dan Hewan*. Bisnis.Com. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20171126/12/712721/sengketa-wto-kemendag-bahas-perubahan-aturan-impor-hortikultura-dan-hewan>
- Puspita, L. (2017). Upaya Penerapan Retaliasi dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Melalui World Trade Organization (WTO). *Jurnal Normative*, 5(2), 53–63.
- Putri, C. A. (2022). *Lapor Pak Jokowi! RI Masih Impor pangan, Swasembadanya Kapan?* CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220328111615-4-326514/lapor-pak-jokowi-ri-masih-impor-pangan-swasembadanya-kapan>
- Rizaty, M. A. (2022). *10 Produsen Beras Terbesar Dunia, Indonesia Nomor 4*. Databoks. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/02/22/10-produsen-beras-terbesar-dunia-indonesia-nomor-4>
- Rizky, M. (2023a). *Aneh! Produksi Surplus tapi RI Kecanduan Impor Tepung Telur*. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230201145632-4-410090/aneh-produksi-surplus-tapi-ri-kecanduan-impor-tepung-telur>
- Rizky, M. (2023b). *RI Kecanduan Impor Tepung Telur, Datanya Ngeri!* CNBC.



- <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230201183031-4-410179/ri-kecanduan-impor-tepung-telur-datanya-nger>
- Rosyidin, M. (2015). *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional* (M. Yahya (ed.)). Tiara Wacana.
- Safutra, I. (2023). *Surplus Beras 1,7 Juta Ton, tapi Impor Setengah Juta Ton*. Jawapos.Com. <https://www.jawapos.com/ekonomi/amp/01430940/surplus-beras-17-juta-ton-tapi-impor-setengah-juta-ton>
- Sarna, K., Ismail, N., & Supriyono, H. (2020). After the Trade Dispute: Is Indonesian Food Sovereignty Threatened? *Udayana Journal of Law and Culture*, 4(2), 171–192. <https://doi.org/10.24843/ujlc.2020.v04.i02.p03>
- Sharma, R. (n.d.). *Agriculture in the GATT: A Historical Account*. Fao. Retrieved June 12, 2023, from <https://www.fao.org/3/x7352e/X7352E04.htm>
- Simatupang, P. (2007). Analisis Kritis Terhadap Paradigma dan Kerangka Dasar Kebijakan Ketahanan Pangan Nasional. *Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian Departemen Pertanian*, 25(1), 1–18.
- Suherman, A. M. (2012). Dispute Settlement Body - WTO dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 42(1), 1–28. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol42.no1.141>
- Timorria, L. F. (2022). *Daging Ayam Bakal Membeludak, Kementan Minta Populasi Dikendalikan*. Bisnis.Com. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220212/99/1499622/daging-ayam-bakal-membeludak-kementan-minta-populasi-dikendalikan>
- Wendt, A. (2004). States as Person in International Theory. *Review of International Studies*, 30(2), 289–316.
- Winarno, B. (2011). *Isu-Isu Global Kontemporer*. CAPS.
- World Trade Organization. (n.d.). *Dispute Settlement*. World Trade Organization. Retrieved June 21, 2023, from https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm
- Yanwardhana, E. (2021). *Gara-Gara Daging Ayam Impor, RI dan Brasil Bertarung di WTO*. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210531141748-4-249567/gara-gara-daging-ayam-impor-ri-dan-brasil-bertarung-di-wto>
- Yulianti, C. (2023). *Sejarah Pembentukan WTO atau Organisasi Perdagangan Dunia*. DetikEdu. <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6587393/sejarah-pembentukan-wto-atau-organisasi-perdagangan-dunia/amp>
- Zehfus, M. (2004). *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. The Press Syndicate of The University of Cambridge.
- Zuraya, N. (2022). *Badan Pangan: Produksi Jagung 2022 Diproyeksi Surplus 2,3 Juta Ton*. Republika. <https://ekonomi.republika.co.id/berita/rilq7s383/badan-pangan-produksi-jagung-2022-diproyeksi-surplus-23-juta-ton>

